

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Čehovin

*Politizacija državne uprave  
v Sloveniji*

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Marko Čehovin

Mentor: akad. red. prof. dr. Veljko Rus

Somentor: izr. prof. dr. Miro Haček

*Politizacija državne uprave  
v Sloveniji*

Magistrsko delo

Ljubljana, 2013

## ZAHVALA

*Katji, Eneju in Filipu za podporo in razumevanje za vse trenutke,  
ko nisem mogel biti z vami.*

## Politizacija državne uprave v Sloveniji

Državna uprava se je razvila iz potrebe politične elite, da vlada, oziroma da stabilno in strokovno upravlja državo, kar jo že v samem bistvu neločljivo povezuje s politiko. Čeprav je določena mera vpliva politike na državno upravo neobhodna (in tudi funkcionalna), pa večina upravnih strokovnjakov politizacijo ocenjuje kot negativen proces, ki spodkopava meritokratski sistem zaposlovanja in napredovanja ter ogroža njeno strokovnost, nepristranskost in učinkovitost. Po več kot dvajsetletnem tranzicijskem obdobju obstoja samostojne demokratične države si magistrsko delo postavlja ambiciozen cilj celostne analize in ovrednotenja stopnje politizacije slovenske državne uprave tako v časovni perspektivi (predvsem od leta 2002 dalje) kot tudi v mednarodno primerjalnem kontekstu. Analiza politizacije temelji na dvanajstih večdimenzionalnih indikatorjih, od tega pet indikatorjev opredeljuje formalno stopnjo politizacije, sedem pa materialno.

Na podlagi analize indikatorjev je avtor ugotovil, da se Slovenija po stopnji politizacije približuje patronažnemu sistemu tako v formalnem kot v materialnem smislu, kar ogroža tudi ustavno načelo samostojnosti državne uprave oziroma upravnih organov. Kljub obstoju številnih formalnih mehanizmov, ki nakazujejo na obstoj meritokratskega sistema državne uprave, in kljub sprejemu zavez vsakokratnih političnih koalicij o kadrovanju le na podlagi sposobnosti (ne pa na podlagi politične pripadnosti), imajo politični funkcionarji popolnoma prevladujočo vlogo pri imenovanju in razreševanju najvišjih državnih uradnikov ter v zadnjih letih tudi pri napredovanju državnih uslužbencev. Za potrebe opredelitve stopnje politizacije je avtor izvedel tudi anonimno anketo, na podlagi katere s strani državnih uradnikov ugotavlja izjemno visoko zaznavo politizacije državne uprave. Avtor ugotavlja, da se je stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji, po sprejemu najpomembnejših sistemskih zakonov o državni upravi v letu 2002, vsaj v formalnem smislu sicer znižala, kljub temu pa je v zadnjih letih mogoče zaznati porast politizacije tako v formalnem kot v materialnem smislu. Analiza številnih indikatorjev razkriva, da se v slovenski državni upravi stopnja politizacije povečuje premo sorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov. Obenem pa je mogoče tudi sklepati, da sta v Sloveniji v obdobju tranzicije – v skladu z razdelitvijo političnega prostora – nastali dve uradniški eliti, ki posedujeta najvišje uradniške nazive in se izmenjujeta na najvišjih uradniških položajih.

Avtor ob ugotovitvi stopnje politizacije predlaga tudi trinajst konkretnih predlogov, s katerimi bi se z relativno malo formalnimi spremembami bistveno omejilo moč političnih funkcionarjev v relaciji do državnih uradnikov in tako vzpostavilo bolj uravnotežen sistem državne uprave, ki bi se v večji meri približal meritokratskemu sistemu.

**Ključne besede:** politizacija, državna uprava, državni uradniki, politični funkcionarji, formalna in materialna politizacija.

## Politicization of Civil Service in Slovenia

The civil service has evolved from the need of the political elite to rule and to assure a stable and professional management of the state. Therefore the civil service is inevitably in essence connected with politics. Although a certain degree of political influence over the civil service is indispensable (and also functional), the majority of experts consider politicization as a negative process that is undermining the meritocratic system of recruitment and promotion, which threatens professionalism, impartiality and effectiveness. After more than twenty-years of existence of an independent transitional democratic country the study sets an ambitious objective of a comprehensive analysis and evaluation of the degree of politicization of the civil service in Slovenia both in historical perspective (especially after 2002) and in international comparative context. The analysis of politicization is based on twelve multi-dimensional indicators, which include five indicators of the degree of formal politicization and seven indicators of material politicization.

Upon analysis of indicators the author ascertained that the level of politicization of Slovenian civil service is closer to patronage system both in formal and material sense, which threatens also a constitutional principle of the independence of the civil service. Despite the existence of a number of formal mechanisms that are suggesting the existence of a merit system and despite the adoption of the commitments of the respective political coalitions on recruiting only on the basis of individual capacities (not on the basis of political affiliation), the politicians are fully dominant in the appointment and dismissal of the highest civil servants, and in recent years also in their promotions.

For the purpose of evaluation of the degree of politicization the author has also conducted an anonymous survey that has identified an extremely high perception of politicization by civil servants. The author concludes that at least in the formal sense the degree of politicization of the civil service in Slovenia has decreased after the adoption of the most important framework laws on civil service in 2002. However in recent years it is possible to perceive an increase in the politicization in both formal and material sense. The analysis of variety of indicators reveals that the level of political exposure of civil servants greatly increases proportionally to the level of their hierarchal status. At the same time, it is possible to conclude that during the transitional period in Slovenia we have witnessed an appearance of two elites of the civil servants that are aligned with the division of political space and are periodically exchanging in the most senior positions.

By defining degree of politicization the author also proposes thirteen concrete proposals that would with relatively little formal amendments significantly limit the power of politicians in relation to civil servants and would create a more balanced system of the civil service that would be more closely resemble the meritocratic system.

**Keywords:** politicization, civil service, civil servants, political functionaries, formal and material politicization.



# KAZALO

<b>1 UVOD</b>	<b>8</b>
<b>2 RAZISKOVALNE HIPOTEZE</b>	<b>12</b>
<b>3 METODOLOŠKI PRISTOP</b>	<b>14</b>
<b>4 UPRAVA</b>	<b>16</b>
4.1 UPRAVA KOT BIROKRATSKA ORGANIZACIJA	18
4.2 JAVNA UPRAVA	21
4.2.1 Javna uprava v Sloveniji	24
4.3 DRŽAVNA UPRAVA	26
4.3.1 Izvor državne uprave	29
4.3.2 Državna uprava v okviru delitve oblasti	34
4.3.3 Državna uprava v Sloveniji	37
4.3.3.1 Uradniški svet	42
<b>5 POLITIKA</b>	<b>46</b>
5.1 VLADA	48
5.2 POLITIČNE KOALICIJE IN VLADE V SLOVENIJI	51
5.3 POLITIČNI FUNKCIONARJI V SLOVENIJI	54
<b>6 ODNOS MED POLITIKO IN UPRAVO</b>	<b>57</b>
6.1 IZVORI MOČI DRŽAVNIH URADNIKOV	63
6.2 IZVORI MOČI POLITIČNIH FUNKCIONARJEV	66
6.3 POLITIČNO NEVTRALNA UPRAVA	68
6.4 POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	70
<b>7 POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI</b>	<b>74</b>
7.1 FORMALNA POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	77
7.1.1 Formalni vpliv politike na zaposlovanje in napredovanje državnih uradnikov	79
7.1.2 Formalni vpliv politike pri imenovanju najvišjih državnih uradnikov	82
7.1.3 Analiza koalicijskih pogodb glede politizacije državne uprave	87
7.1.4 Omejitve članstva državnih uradnikov v političnih strankah	92
7.1.5 Prisotnost koncepta politične nevtralnosti državnih uradnikov	94
7.1.6 Stopnja formalne politizacije državne uprave	95
7.2 MATERIALNA POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE	100
7.2.1 Politična izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov	101
7.2.2 Menjave najvišjih državnih uradnikov po nastopu nove vlade	107
7.2.2.1 Politična izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov glede na politične stranke od leta 2003 do 2013	108
7.2.2.2 Primerjava podatkov o številu izvedbe posebnih javnih natečajev za najvišje državne uradnike od leta 2003 do konca 2012	111
7.2.3 Delež političnih funkcionarjev v državni upravi	113
7.2.4 Delež zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje političnega funkcionarja	115
7.2.5 Prezaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja	118
7.2.6 Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah	121
7.2.7 Stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave	124
7.2.8 Stopnja materialne politizacije državne uprave	127
<b>8 SKLEP</b>	<b>131</b>
<b>9 PREDLOGI ZA ZMANJŠANJE POLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE</b>	<b>139</b>
9.1 PRIORITETNI PREDLOGI	142
9.2 MOŽNE REŠITVE	145
<b>10 LITERATURA</b>	<b>147</b>

## PRILOGI

<b>Priloga A:</b> Analiza politične izpostavljenosti uradnikov na položaju na dan 31. 1. 2013 in 16. 3. 2013 _____	159
<b>Priloga B:</b> Rezultati spletne ankete o stališčih državnih uradnikov do politizacije državne uprave (april in maj 2013) _____	169

## KAZALO SLIK IN TABEL

Slika 4.1: Javna uprava po Šmidovniku _____	22
Slika 4.2: Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o Vladi RS _____	25
Slika 4.3: Gibanje števila zaposlenih v državnih upravah po svetu (glede na leto 1988) _____	27
Slika 4.4: Klasična delitev oblasti _____	34
Slika 4.5: Sestava državne uprave po Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o Vladi RS _____	39
Slika 4.6: Gibanje zaposlenih v državni upravi od osamosvojitve _____	40
Slika 4.7: Sestava uradniškega sveta po Zakonu o javnih uslužbencih _____	43
Slika 5.1: Prisotnost političnih funkcionarjev v dveh vejah oblasti _____	47
Tabela 5.2: Pregled vlad in vladnih koalicij v Republiki Sloveniji _____	53
Slika 5.3: Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti _____	56
Slika 6.1: Sestava izvršilne veje oblasti _____	58
Slika 6.2: Struktura državne uprave (brez strokovno-tehničnih delovnih mest) _____	61
Slika 6.3: Razumevanje odnosa med političnimi funkcionarji in državnimi uradniki _____	62
Slika 6.4: Izvori moči političnih funkcionarjev in državnih uradnikov _____	67
Slika 6.5: Proces politizacije države uprave _____	71
Slika 7.1: Subjekti politizacije državne uprave v Sloveniji _____	76
Slika 7.2: Formalna politizacija državne uprave _____	77
Tabela 7.3: Struktura zaposlenih v državni upravi _____	78
Tabela 7.4: Število uradnikov na položaju na dan 31. 12. 2011 in 31. 12. 2012 _____	82
Slika 7.5: Materialna politizacija državne uprave _____	100
Tabela 7.6: Politično izpostavljeni uradniki na položaju (31. januar 2013, 16. marec in 24. julij 2013) _____	104
Tabela 7.7: Delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju glede na politične stranke in delež glasov na državnoborskih volitvah 2011 (preseki 31. januar 2013, 16. marec 2013 in 24. julij 2013) _____	105
Tabela 7.8: Delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju (od 2003 do 2013) _____	106
Tabela 7.9: Politična izpostavljenost uradnikov na položaju glede na politične stranke – brez načelnikov upravnih enot (od 2003 do 2013) _____	109
Slika 7.10: Politična izpostavljenost uradnikov na položaju glede na politične stranke – brez načelnikov upravnih enot (od 2003 do 2013) _____	110
Tabela 7.11: Število javnih in internih natečajev za uradnike na položaju _____	111
Slika 7.12: Delež javnih in internih natečajev za izbiro uradnikov na položaju glede na število vseh uradnikov na položaju (od 2003 do 2012) _____	112
Tabela 7.13: Gibanje števila političnih funkcionarjev v državni upravi _____	114
Tabela 7.14: Gibanje števila zaposlenih za določen čas, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja (oziroma t. i. kabinetnih svetovalcev) _____	117
Slika 7.15: Povprečno število t. i. kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja _____	118
Tabela 7.16: Prezaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja _____	120
Tabela 7.17: Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah glede na položaj _____	122



Tabela 7.18: Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah glede na naziv (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013) _____	124
Tabela 7.19: Stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013) _____	125
Tabela 7.20: Stališča državnih uradnikov, ki so člani političnih strank, do politizacije državne uprave (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013) _____	126

# 1 UVOD

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

Ob koncu prve svetovne vojne (1918) je nemški ekonomist in sociolog Max Weber (1864-1920), ustanovitelj sodobne sociologije in teorije javne uprave, napovedal dva trenda, ki bosta usodno zaznamovala prihodnost sodobnega sveta, in sicer (1.) vse bolj prisotna moderna, tehnično usposobljena, karierna in profesionalna birokracija oziroma vse večji državni aparat ter (2.) vzpon profesionalnih politikov, ki jih ne bo zaznamoval njihov podedovani socialni status, ampak bodo legitimnost prejeli s strani množičnih političnih strank in milijonske množice, ki je dobila splošno volilno pravico (Aberbach in drugi 1981, 1). Webrova napoved se je skozi dvajseto stoletje izkazala za pravilno. Po drugi svetovni vojni se je vpliv države – tako v smislu obsega nalog, ki jih opravlja, kot v smislu števila zaposlenih v administraciji – izrazito povečal. V zadnjih stotih letih so se javni izdatki za delovanje države povečali dvajset do tridesetkrat (Aberbach in drugi 1981, 2). V demokratičnih družbah se je razmahnila številčna profesionalna uprava, ki s svojo strokovnostjo in stalnostjo iz systemskega vidika deluje kot nevtralizator stalnih menjav političnih funkcionarjev, ki izvirajo iz demokratičnega procesa volitev.

V zadnjem obdobju je v demokratičnih družbah odnos delitve oblasti med dvema centroma moči v izvršilni veji – med političnimi funkcionarji in profesionalnimi uradniki – postal tako samoumeven, da iz zgodovinske perspektive le s težavo prepoznamo nenormalnost takšnega stanja (Aberbach in drugi 1981, 3). Še ob koncu 19. stoletja se politična znanost ni veliko ukvarjala s preučevanjem uprave, še manj pa z njenim odnosom do politične elite. Woodrow Wilson (1854-1924)<sup>1</sup> je pred skoraj 120 leti v svojem znamenitem eseju z naslovom »Študija administracije« ugotavljal, da je vprašanje »vedno bilo: kdo dela zakone in kakšni

---

<sup>1</sup> Woodrow Wilson je splošni javnosti najbolj poznan kot zmagoviti predsednik ZDA med prvo svetovno vojno in pobudnik ustanovitve Lige narodov – predhodnice današnje Organizacije združenih narodov.

so ti zakoni? Drugo vprašanje, kako bo zakon razsvetljeno, nepristransko, hitro in brez trenja administriran, je bilo potisnjeno v stran kot "praktični detajli", ki ga lahko razrešijo uradniki« (Wilson 1887, 198-199). Danes se državni upravi pripisuje veliko več pomena in se jo tudi bolj intenzivno preučuje. Kljub temu pa se še vedno premalo pozornosti namenja analizi njenih odnosov s politiko, saj so zaposleni v državni upravi skupaj s političnimi funkcionarji ključni akterji v političnem procesu (Campbell v Haček 2005a, 81) oziroma v izvršilni veji oblasti.

Danes se pojem državna uprava v javnem diskurzu največkrat obravnava kot samostojen subjekt, kot nekaj popolnoma ločenega od politike in politične stvarnosti – v duhu Webra in tudi Wilsona (1887, 210), ki je v specifičnem prostoru (ZDA) in času, ko je bila uprava prežeta s politiko, upravičeno izpostavljala nujnost, da je administracija ločena od politične sfere. Državna uprava<sup>2</sup> se je razvila iz potrebe politične elite, da vlada oziroma da stabilno in strokovno upravlja državo, kar jo že v samem bistvu neločljivo povezuje s politiko. To dejstvo je ključno za razumevanje tako pomena kot delovanja večine modernih sistemov (Ingraham 1995, 2). Odvisnost državne uprave od vsakokratne vlade in politične koalicije je vtkana v sam upravni sistem, saj so politični funkcionarji (imenovani za določen mandat) nadrejeni državnim uradnikom, ki praviloma udeležujejo določene politične smernice v realnost.

Politizacija državne uprave se največkrat razume v smislu kadrovanja v državni upravi, kar vključuje zaposlovanje, napredovanje in odpuščanje. Velika večina upravnih teoretikov pa poleg omenjene dimenzije navaja še več drugih, kot npr. analiza političnih preferenc državnih uradnikov in preučevanje neposredne vpletenosti državnih uradnikov v politično odločanje (Dahlström 2011). Kljub temu, da med preučevalci državne uprave ni popolne enotnosti glede škodljivosti politizacije državne uprave (Aberbach in drugi 1981, 260), pa jo vendarle večina ocenjuje kot negativen proces. Pierre izpostavlja, da »politizacija spodkopava meritokratski sistem<sup>3</sup> zaposlovanja in napredovanja v državni upravi«, ogroža

---

<sup>2</sup> Pri definiranju pojma državne uprave v Sloveniji se bo prevzelo normativno definicijo, kot jo opredeljuje slovenska zakonodaja (več o definiciji pojma v poglavju 4.3.3).

<sup>3</sup> Meritokratski sistem (»Merit« sistem) je sistem zaposlovanja v državni upravi na podlagi sposobnosti in izkušenj, kar omogoča politično nevtralnost uradnikov. Kandidate za delovno mesto se navadno zaposli na podlagi razpisa, s testi oziroma z intervjuji pa se jih objektivno preveri

birokratsko integriteto, legalistično naravo državne uprave ter njene procese odločanja (Pierre 2004, 52). V razvitih zahodnih družbah naj bi bila v zadnjih desetletjih politizacija državne uprave v porastu, saj naj bi javni uslužbenci danes morali »namenjati politiki večjo pozornost kot v preteklosti. Poleg tega se zdi, da voljeni politiki več časa in energije usmerjajo v zagotovitev kompatibilnosti članov javne uprave z njihovimi strankarskimi in političnimi preferencami« (Peters in Pierre 2004, 1).

Zaradi procesa vzpostavitve samostojne države in v skladu z Webrovo napovedjo o povečevanju državnega aparata v modernih družbah, se je državna uprava v Sloveniji v zadnjih dvajsetih letih zelo razmahnila in zaposluje več kot 31.000 oseb, od tega polovico pripadnikov vojske in policije<sup>4</sup> (Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo 2013). Če skupno število zaposlenih v državni upravi pomnožimo s številom članov povprečnega gospodinjstva<sup>5</sup> ugotovimo, da je od dohodkov sistema državne uprave neposredno eksistenčno odvisen vsak dvajseti Slovenec. Še večjo relevantnost za preučevanje pa ima državna uprava, zaradi svojih nalog in pristojnosti pri delovanju države. Kot zarjavelo ali naoljeno kolesje delovanje državne uprave posredno in neposredno vpliva na vsakega posameznika, pa naj bo le-ta v vlogi občana, državljana ali pripadnika različnih organizacij in skupnosti. Državna uprava »vpliva tudi na družbo v celoti, torej na gospodarski, socialni in kulturni razvoj določene družbe« (Brezovšek 2000, 264).

V slovenskem pravnem redu je kot branik pred politizacijo državne uprave uvedeno načelo politične nevtralnosti, ki se pojavlja v več zakonih in kodeksih<sup>6</sup>. Poleg tega pa formalno zaščito državne uprave pred preveliko politizacijo zagotavlja tudi Ustava<sup>7</sup>. Poleg omenjenih formalnih norm pa tudi število političnih funkcionarjev v državni upravi, ki se je po letu 2002 znižalo iz več kot 170 na

---

(Krašovec 1997, 299). Kot se je izrazil reformator ameriškega sistema državne uprave 19. stoletja Dorman B. Eaton (1823-1899) imajo v meritokratskem sistemu vse osebe »enako pravico kandidirati, če so usposobljene« (Eaton 1880, 359).

<sup>4</sup> Še v začetku 1993 je po podatkih Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo državna uprava zaposlovala skoraj 18.300 oseb (od tega okrog 10.000 pripadnikov vojske in policije).

<sup>5</sup> V letu zadnjega popisa prebivalstva v Sloveniji (2002) je bilo to število tri.

<sup>6</sup> Kodeks ravnanja javnih uslužbencev iz 2001 (4. čl.), Zakon o javnih uslužbencih iz 2002 (28. čl.), Zakon o državni upravi iz 2002 (3. čl.).

<sup>7</sup> Ustava določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon (122. čl.). Izpostaviti pa je treba tudi 120. člen Ustave, ki določa samostojnost delovanja upravnih organov (poglavje 4.3.3).

današnjih manj kot 40, nakazuje, da je v Sloveniji politizacija državne uprave (vsaj v formalnem smislu) relativno nizka. To pa je v popolnem nesorazmerju s trditvami nekaterih upravnih strokovnjakov, odmevnimi medijskimi poročili o političnem kadrovanju in tudi v nasprotju z ugotovitvami samih političnih funkcionarjev oziroma političnih strank. Upravni strokovnjak Bugarič je na primer o prvi vladi Janeza Janše (2004-2008) zelo kritično trdil, da »nadaljuje škodljivo prakso prejšnjih vlad, ki se kaže v močni in škodljivi politizaciji uradniškega dela. S tem nastaja dolgoročna škoda, saj Slovenija ostaja brez profesionalne, politično nevtralne državne uprave kakršno poznajo v razvitejših evropskih državah« (Bugarič 2008). Koalicijski partnerji Pahorjeve vlade (2008-2012) pa so v koalicijskem sporazumu ugotovili, da »politizacija državne uprave v Sloveniji obsega izjemno širok krog uradnikov in sega zelo globoko v strukturo državne uprave« (Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS za mandat 2008-2012, 43).

Eden od utemeljiteljev slovenske države Jože Pučnik (1932-2003) je še pred osamosvojitvijo (1990) v članku »K političnemu sistemu Republike Slovenije« zahteval »politični sistem, ki bo enkrat za vselej onemogočil, da bi se še kdaj koli katera koli politična stranka polastila slovenske države, kakor da bi bila njena (strankina) privatna lastnina« (Pučnik 1990, 459). Zaradi izjemnega pomena državne uprave kot sestavnega dela izvršilne oblasti, ima vsakokratna politična elita – tudi v demokratičnih družbah – interes, da tako ali drugače obvladuje delovanje državne uprave oziroma, da državno upravo podredi volji politike<sup>8</sup>. Po več kot dvajsetletnem obstoju samostojne demokratične države in obstoju enajstih različnih slovenskih vlad je smiselno podrobno in večdimenzionalno analizirati ter ovrednotiti stopnjo politizacije slovenske državne uprave ter odgovoriti na bojazen, ki jo je izrazil tudi Pučnik – ali oziroma do katere mere si politika »prilašča« državno upravo?

---

<sup>8</sup> Zato je tudi interes politike za politizacijo državne uprave večji kot za politizacijo celotne javne uprave, ki kot širši pojem, poleg državne uprave, obsega tudi druge »državne organe, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki proračuna« (Zakon o javnih uslužbencih, 6. čl.).

## 2 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

*»Ljudje na splošno sodijo bolj po videzu kakor po tistem, kar je otipljivo; vidi namreč vsakdo, občuti pa le malokateri« (Machiavelli 1966, 47).*

**Hipoteza številka 1: Stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji je relativno visoka.**

### **Obrazložitev**

Kot nakazujejo številna mnenja strokovnjakov, medijska poročila ob spornih kadrovskih odločitvah v državni upravi in stališča samih političnih funkcionarjev oziroma političnih strank, se do danes še nobena vlada ni uprla skušnjavi kadrovskega posega v državno upravo. »Vse od začetka procesa reforme slovenske javne uprave v devetdesetih letih je v slovenskem političnem prostoru prisotna teza, v skladu s katero bi naj (vsaka) politična oblast poskušala spolitizirati upravni aparat oziroma si olajšati možnost zamenjav najvišjih javnih uslužbencev« (Haček 2005b, 762). Slovenijo je po več kot dvajsetih letih samostojnosti še vedno treba razumeti kot post-tranzicijsko družbo, v kateri potekajo obsežnejše politične, ekonomske in socialne spremembe. Pri tem pa je treba opozoriti na opažanja Petersa in Pierra, da je politizacija bolj visoka v obdobjih večjih in hitrih političnih sprememb. Kadar pa imajo »stranke relativno podobne politične cilje in stile vladanja, ima politizacija malo smisla« (Peters in Pierre 2004, 8). Kot primer se navaja državno upravo Velike Britanije, ki je v povojnih letih politike konsenza uspela zadržati svoj depolitizirani status, medtem ko je obdobje po temeljiti spremembi politike Margaret Thatcher (1979-1990) posledično spremenilo tudi spremembo zahtevane vloge državne uprave (Kavanagh v Peters in Pierre 2004, 8). Izpostaviti je treba, da se bo stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji ugotavljalo tako v časovni perspektivi (predvsem od leta 2002 dalje – po uveljavitvi aktualne krovne uradniške zakonodaje) kot tudi v mednarodno primerjalnem kontekstu (države Zahodne Evrope, ZDA in tudi tranzicijske države Srednje in Vzhodne Evrope). Šele v tem kontekstu pa bo mogoče podati relevantno sodbo o »relativnosti« stopnje politizacije.

**Hipoteza številka 2: V slovenski državni upravi se stopnja politizacije povečuje premo sorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov.**

***Obrazložitev***

Na podlagi logičnega sklepanja se lahko domneva, da je politizacija državne uprave relativno najvišja med visokimi državnimi uradniki (v primerjavi z nižjimi uradniki in tudi v primerjavi s celotno populacijo državnih uradnikov). Zaradi velikega vpliva visokih uradnikov na delovanje izvršilne oblasti, naj bi politika imela tudi večji interes za izvajanje politizacije (najprej) nad tistimi na najbolj odgovornih mestih, ki posedujejo največ informacij in vzvodov oblasti. Ob tem je treba izpostaviti, da so kot visoki uradniki mišljeni tisti uradniki, ki opravljajo vodstvene funkcije (in ne tisti, ki posedujejo najvišje uradniške nazive<sup>9</sup>).

**Hipoteza številka 3: Sprejem nove krovne uradniške zakonodaje v letu 2002 je vplival na zmanjšanje stopnje politizacije državne uprave v Sloveniji.**

***Obrazložitev***

Sprejem Zakona o državni upravi, Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju v letu 2002 bi lahko uvrstili tudi v kontekst takratnega približevanja Slovenije Evropski uniji, saj je bilo »politično neodvisno uradništvo ena izmed pomembnejših zahtev Evropske unije« (Bugarič v Mekina 2012a). Omenjena zakonodaja je ob svoji uveljavitvi leta 2002 oziroma 2003 jasno ločila politična in uradniška mesta v državni upravi ter v slovenski pravni red uvedla koncept politične nevtralnosti državnih uradnikov, obenem pa se je z njuno uveljavitvijo oblikovalo tudi podlago za novo ustanovljeni organ – Uradniški svet, ki je zadolžen za ugotavljanje strokovne usposobljenosti najvišjih državnih uradnikov (Korade Purg 2003, 21-22).

---

<sup>9</sup> Večina državnih uradnikov z najvišjimi nazivi v državni upravi ne opravlja položajnih mest oziroma niso sistemizirani na mestih z odgovornostjo vodenja.

### 3 METODOLOŠKI PRISTOP

*»Red, ki si ga predstavlja naš um, je kot mreža, ali kot lestev, ki jo gradiš, da bi prišel do nečesa. A potlej moraš odvreči lestev, ker odkriješ, da je bila sicer koristna, vendar brez pomena« (Eco 1984, 529).*

Woodrow Wilson je v svojem znamenitem delu o administraciji zapisal, da je treba, preden se lotiš kakršnega koli študija, najprej (1.) pregledati zgodovino študija oziroma vsebino že preučenega, (2.) točno določiti kaj je preučevana tema in (3.) določiti, katere so najboljše metode, s katerimi bi razvili preučevano temo (Wilson 1887, 197).

Pri preučevanju politizacije državne uprave je neizogibno opredeliti odnos med političnimi funkcionarji in državnimi uslužbenci, kar pa »je izjemno težko ... in za odtenek še težje izmeriti« (Haček 2005a, 186). Običajni politični cikel v državah zahodne družbe, ki izhaja iz parlamentarnih volitev, je štiri leta (razen v primeru predčasnih volitev ali oblikovanja novih koalicij). Iz tega sledi, da je merjenje politizacije projekt skrbnega zbiranja podatkov, ki zajema večletno obdobje (Voican 2007, 164). Pri določanju stopnje politizacije se bo avtor osredotočil predvsem na obdobje zadnjih desetih let oziroma na obdobje po letu 2002, ko je bila pred vključitvijo Slovenije v Evropsko unijo sprejeta večja reforma slovenske državne uprave<sup>10</sup>. Na podlagi zbranih podatkov (tudi v mednarodni primerjavi) pa bo ugotovil trend politizacije in podal relevantno sodbo.

Zastavljene hipoteze se bo testiralo: (1.) z analizo formalnih aktov oziroma s preučitvijo temeljnih zakonskih in podzakonskih aktov ter ostalih formalno nezavezujočih dokumentov (kodeksi, koalicijske pogodbe, itd.) – predvsem tistih, ki z različnimi določili omejujejo ali vzpodbujajo politizacijo državne uprave; (2.) z analizo statističnih podatkov, ki sem jih pridobil iz javno dostopnih virov, s strani ministrstva pristojnega za javno upravo in kadrovskih služb posameznih ministrstev; (3.) z analizo sekundarnih virov (študij temeljne literature na področju

---

<sup>10</sup> Sprejem in uveljavitev Zakona o javnih uslužbencih, Zakona o državni upravi in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.



politizacije državne uprave tako v svetu kot tudi v Sloveniji, pregled relevantnih intervjujev s strokovnjaki in visokimi državnimi uradniki, itd.); (4.) z analizo empiričnih podatkov, pridobljenih z anketnim vprašalnikom<sup>11</sup> izvedenim na populaciji državnih uradnikov, pri čemer sem se poleg relevantnih splošnih podatkov (uradniški naziv in položaj ter ministrstvo, iz katerega anketiranec prihaja), osredotočil na participacijo v politiki (članstvo v političnih strankah), odnos do politizacije in percepcijo do stopnje politizacije državne uprave v Sloveniji; ter s (5.) primerjalno analizo politizacije državne uprave v nekaterih drugih državah, pri čemer se je poleg številnih raziskav strokovnjakov smiselno uporabilo tudi nekatere že obstoječe mednarodno primerjalne študije.

Ker v vseh državah prihaja do razkoraka med normativnim pričakovanjem delovanja državne uprave in realno prakso, se bo politizacijo državne uprave razdelilo na: (1.) formalno in na (2.) materialno<sup>12</sup>. Pri politizaciji se bo avtor omejil predvsem na preučevanje politizacije državnih uradnikov, ki poleg političnih funkcionarjev igrajo ključno vlogo v državni upravi, pri čemer bo zanemaril politizacijo ostalih strokovno-tehničnih delovnih mest<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Anketni vprašalnik je bil izveden aprila in v prvem delu maja 2013 v elektronski obliki, predvsem zaradi občutljivosti obravnavane teme (zagotovitev večje anonimnosti) in pridobitve bolj verodostojnih odgovorov.

<sup>12</sup> Podobno razlikovanje je podal tudi Matas (Haček 2009, 134).

<sup>13</sup> Pri tem pa je treba izpostaviti, da tudi Rakočević v svojo definicijo uprave ne uvršča različnih pomožnih-tehničnih in drugih manipulativnih dejavnosti, čeprav so za delovanje državne uprave nujno potrebne (Rakočević 1994, 27).

## 4 UPRAVA

*»Uprava je najbolj očiten del vlade; to je vlada v akciji; je njena izvršilna, operativna, najbolj vidna stran in je seveda stara toliko kot vlada sama« (Wilson 1887, 198).*

Uprava je v vsakdanji govorici eden izmed največkrat uporabljenih pojmov, kljub temu pa je v splošni rabi o njenem pomenu malo jasnega (Šmidovnik 2001a, 11). Dojema se jo kot nek organ (navadno vodstveni), ki je izven temeljne dejavnosti organizacije, izven koristnega, produktivnega dela. Enači se jo s pisarniškim delom, birokracijo, administracijo in uradništvom (Rakočević 1994, 10 in Šmidovnik 2001a, 11). Vsi ti izrazi pa imajo v splošnem smislu slabšalen pomen, zato se upravo večkrat opredeljuje v negativnem smislu kot nekaj neučinkovitega, togega, neprijaznega in predragega. »Na njo se gleda kot na nekaj sterilnega, mehanično organizacijo, ki proizvaja morje brezobraznih birokratov, ki se izrabljajo v proceduri in rutini« (Ingraham 1995, 1). Šmidovnik gre celo dlje in navaja, da je v splošnem prepričanju dejavnost uprave »parazit na telesu družbe« (Šmidovnik 2001a, 11).

Ob razlagi pomena uprave je treba omeniti, da se je v preteklosti ta pojem »dolgo časa vezal predvsem na državo« (Rakočević 1994, 11); rezerviran je bil torej za državno upravo<sup>14</sup>. V tem kontekstu Bučar (1981, 71) kot temeljno značilnost uprave navaja tehnološko racionalnost in politično nevtralnost. Pojem uprava ima v današnji rabi večplastni pomen. »Uprava« se lahko uporablja v (a.) **organizacijskem smislu**, s čimer se označuje določene organizacije ali organe (občinska uprava, uprava podjetja) oziroma konkretne organizacijske oblike posameznih organov ali organizacij (npr. geodetska uprava) ali pa (b.) v **funkcionalnem smislu**, pri čemer gre za označevanje določenega delovanja – upravljanja (Bučar 1981).

V literaturi obstaja izredno veliko definicij in opredelitev uprave, ki so navadno zelo obširne. Rakočević pa je v petih točkah uspel strniti bistvene elemente, »ki se pri upravi pretežno pojavljajo in so za njo značilni« (1994, 26-27), in sicer: (1.) **uprava**

---

<sup>14</sup> Uvodni citat Wilsona iz leta 1887, ki pojem »uprava« povezuje z »državno upravo«.

je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni soodvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije; (2.) pri upravni dejavnosti ne gre za neposredno uresničevanje postavljenih ciljev, ampak je uprava vključena v proces odločanja (upravo sestavljajo dejavnosti povezovanja, koordiniranja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti in aktivnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo sprejeti cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost, to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij (z opravljanjem teh dejavnosti je uprava vključena v proces odločanja); (3.) uprava je **tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja** in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi (uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja); (4.) za upravo **se ne šteje različnih pomožnih-tehničnih in drugih manipulativnih dejavnosti** (npr. pisarniško poslovanje), ki so sicer nujno potrebne, ker omogočajo tako temeljno kot tudi upravno dejavnost; (5.) uprava je **specifična strokovna dejavnost** (dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti in imajo svoj »lex artis«, po katerem se morajo ravnati<sup>15</sup>) (ibid.).

---

<sup>15</sup> Bučar (2001, 84) kot značilnost sodobnega strokovnega delovanja opredeli »razgrajevanje določene delovne naloge na vedno manjše enote, ki jih lahko obvladujemo z obstoječim znanjem in delovno sposobnostjo. Čim bolj napreduje znanje, toliko večji je doseg našega obvladovanja našega okolja, toliko večja je potreba po delitvi dela« (Bučar 2001, 84).

## 4.1 Uprava kot birokratska organizacija

*»V skladu s svojim dostojnim poklicem se pravi uradnik ... ne bo udeleževal v politiki. Namesto tega se bo udeleževal v nepristranski "administraciji"« (Weber 1921, 414).*

Izraza »uprava« in »birokracija« imata danes v splošni rabi negativno konotacijo. Del odgovornosti za takšno konotacijo je zagotovo tudi pri tistih politikih, ki ob nezmožnosti za realizacijo svojih politik za to krivijo birokracijo (Brezovšek 1992, 1094). V nasprotju s tem pa so teoretiki političnih sistemov v 19. in v začetku 20. stoletja na vlogo uprave gledali zelo pozitivno. Poleg Wilsona in Webra je treba izpostaviti tudi Josepha Schumpetra (1885-1950), ki je ugotavljal, da »birokracija ni ovira demokraciji, ampak njen neločljiv, sestavni del« (1962, 206). Za omenjene teoretike je birokracija »predstavljala nujno in istočasno tudi najbolj učinkovito sredstvo, potrebno za modernizacijo družbe« (Bugarič 2005, 419). V modelu birokracije slovitega nemškega političnega ekonomista in sociologa Maxa Webra je vloga uprave povezana s širšimi trendi modernizacije in naraščanjem »formalne racionalnosti« v družbi (Weber 1968). Poglede t. i. nemških etatistov je že leta 1944 sarkastično ocenjeval priznani filozof in ekonomist avstrijske šole Ludwig Von Mises (1881-1973), saj naj bi na državne uradnike naivno gledali kot na »sveta bitja, neke vrste menihe, ki so se odrekli vsem zemeljskim užitek in vsej osebni sreči, da bi lahko služili po svojih najboljših zmožnostih« (Von Mises 1944, 78). Toda tudi Von Mises je kljub omenjeni kritiki kontradiktorno ostal zvest svojemu času »fin de siècle« in je na koncept birokracije, kljub pomislekom, gledal pozitivno<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Platonovo idejo vladavine filozofov je namreč primerjal z vladavino plemenitih birokratov. To udejanjanje Platonovega ideala vladavine »prosvetljene elite« in »popolne birokracije« pa je videl v katoliški cerkvi, ki je po Tridentinskem koncilu uspešno rešila dilemo nedemokratskih družb oziroma izbora najvišjih odločevalcev. »Za vsakega fanta je dostop do najvišjih časti v Cerkvi namreč odprt. Lokalni župnik je inteligentni mladini v župniji željan utreti pot k izobrazbi; izobražujejo se v škofovih semeniščih, po posvetitvi pa je nadaljnja kariera popolnoma odvisna od karakterja, vneme in intelekta. ... Princi katoliške cerkve, opati in učitelji na teoloških fakultetah so telo uglednih mož. Celó v najbolj naprednih državah so vredni rivali najbolj briljantnim učenjakom, filozofom, znanstvenikom in državnikom« (Von Mises 1944, 101-102).

Uprava<sup>17</sup> je idealen tip birokratske organizacije, ki ga je v svojem modelu prvi podrobneje opisal Max Weber. Njegova teorija je imela do sedemdesetih let 20. stoletja prevladujoč vpliv in je bila temelj mnogim organizacijskim teorijam (Haček 2005a, 33). Za razumevanje Webrovega koncepta uprave, moramo biti seznanjeni z Webrovim konceptom treh idealnih tipov avtoritete, ki pojasnjujejo, zakaj posamezniki sledijo svojim voditeljem. Najstarejša naj bi bila (1.) tradicionalna avtoriteta, ki je prisotna v primitivnih družbah in temelji na prepričanju v svetost in nedotakljivost tradicije, (2.) drugi tip je karizmatična avtoriteta, ki temelji na karizmi voditelja(ev), (3.) tretji pa je legalno-racionalna avtoriteta, katero Weber smatra za temelj sodobnim civilizacijam. Avtoriteta temelji na prepričanju v legitimnost vzorca normativnih pravil in na pravici izvrševalcev podeljene avtoritete. Poslušnost vladanih izhaja iz legitimnega neosebne niza pravil in ni vezana na določenega posameznika. Omenjeni tretji tip predstavlja temelj za razumevanje Webrovega koncepta birokracije. Birokracijo pojmuje kot »institucionalno obliko legalno-racionalne avtoritete, ki zavzema osrednjo vlogo v urejanju in obvladovanju sodobnih družb« (ibid.).

Weber je v drugi polovici 19. stoletja opazil razmah birokratskega tipa organizacije v zahodni družbi. V tem tipu organizacije vodenje in avtoriteta izvirata iz veliko bolj racionalnih okvirov. Pred tem je avtoriteta izvirala bodisi iz karizme ali pa iz tradicije (karizmatični voditelji so gradili svojo avtoriteto na predanosti, lojalnosti in spoštovanju). Verjel je, da avtoriteta nove, birokratske, organizacije izvira iz veliko bolj racionalne osnove, saj so bili voditelji teh organizacij upoštevani zaradi predanosti logiki, učinkovitosti in razumu. Birokracija naj bi bila nagnjena k reševanju problemov, birokratsko odločanje pa vodi učinkovitost, preračunljivost in predvidljivost. Zato naj bi bile tudi odločitve veliko bolj racionalne in imune na osebne, iracionalne in čustvene povezave (Jain 2004, 1-2). Birokracija naj bi bila tako po Webru superiorna vsakršni drugi institucionalni obliki avtoritete (Haček 2004, 33).

Weber je identificiral tri glavne značilnosti birokratskih organizacij (Jain 2004, 2), in sicer: (1.) jasna hierarhična struktura moči in avtoritete, (2.) dovršena, racionalna

---

<sup>17</sup> V obravnavanem primeru predvsem javna in državna - več o razmejitvi v poglavju 4.2 in 4.3.

in sistematična delitev dela, ki jo vodijo (3.) vrsta splošnih, formalnih, jasnih, izčrpnih in relativno stabilnih pravil. Weber tudi izrecno navaja, da je za birokracijo značilno, da so zaposleni izbrani na podlagi kvalifikacij (ne pa na podlagi nepotizma) in so na položaj imenovani (ne izvoljeni). Glavni cilj birokracije je zato maksimizacija učinkovitosti (Jain 2004, 2). Mnogi avtorji tudi navajajo, da je za birokratske organizacije značilna stalna želja po rasti (npr. Šmidovnik 2001a, 11), kar se kaže tudi v realnosti, saj se je birokracija v zahodnih družbah v zadnjih desetletjih 20. stoletja enormno povečala. Bučar to utemeljuje z rastjo kompleksnosti systemskega okolja, v katerem je specializacija nujnost, zato je tudi »težnja po širitvi systemsko vgrajena v dejavnost organizacije« (2001, 84)<sup>18</sup>.

Resnica narave birokratskih organizacij naj bi bila med (a.) željo po njeni rasti in po povečanju proračuna ter med bolj naivnim stališčem, (b.) da se organizacije posvečajo povsem izvrševanju ustavnih in pravnih pooblastil in nalog (Peters 2001, 23). Resnica je torej med »željo organizacije po preživetju in opravljanjem funkcij, ki jih sprejema kot ključne za visok življenjski standard v družbi« (Peters 2001, 23). »Čeprav se ne more kriviti samih birokratskih institucij (ali se jim dati zasluge) za rast javnega sektorja, imajo vseeno nekaj vpliva na redistribucijo moči od izvoljenih institucij k birokraciji« (ibid.).

Kljub veliki naklonjenosti birokraciji, se je Weber zelo zavedal nevarnosti dejstva, da se moč politike izvaja preko uprave, ki pa se lahko uveljavi kot samostojna politična sila. Weber je izražal skrb nad tem, da bi uprava lahko postala cilj sama sebi, namesto sredstvo za služenje družbi (Jain 2004, 2). Birokracija lahko kot sredstvo v rokah politike »nadvlada politiko samo in se sama spremeni v gospodarja. V tem pa je velika nevarnost za politične vrednote sodobne demokracije« (Šmidovnik 2001b, 66). Po Webru bi bilo zato treba upravo in politiko strogo ločiti, upravni uslužbenci pa se ne bi smeli ukvarjati s politiko (ibid.).

---

<sup>18</sup> V večkrat nagrajeni nanizanki britanske televizije BBC »Da, minister« (»Yes minister« 1980-1984), ki na komičen način obravnava odnos med politiko in državno upravo, se jasno odraža stalna želja birokracije po njeni rasti. V enem od prizorov mlajši državni uradnik pripomne, da »mora obstajati nek način za merjenje uspešnosti v državni upravi«, medtem ko mu njegov starejši kolega nazorno razloži logiko birokracije, saj »British Layland /nekoč ogromno podjetje, ki je obvladovalo kar 40 odstotkov britanskega trga avtomobilov, op. p/ meri svoj uspeh na podlagi svojega dobička, ali bolj natančno, na podlagi svoje izgube. Mi nimamo dobička in izgub. Mi merimo svoj uspeh na podlagi števila svojih uslužbencev in višine proračuna. Po definiciji je bolj uspešen večji oddelek« (Lynn in Jay 1980a).

## 4.2 Javna uprava

*»V javni upravi ni tržne cene za merjenje uspešnosti. Zato je za delovanje javnih služb neizogibno, da delujejo po popolnoma drugačnih načelih od tistih uporabljenih v okviru motiva dobička« (Von Mises 1944, 47).*

Pojem »javna uprava« se v razmerju do pojma »uprava« uporablja, ko se želi jasno razmejiti upravo na področju javne sfere od tiste v zasebni sferi. Javna uprava kot sestavljena besedna zveza dobesedno pomeni upravljanje z javnimi zadevami, ki so tiste zadeve, katere se nanašajo na družbo kot celoto (Bučar 1969, 40). Zato je osrednji pojem javne uprave javni interes (Bučar 1969, 92).

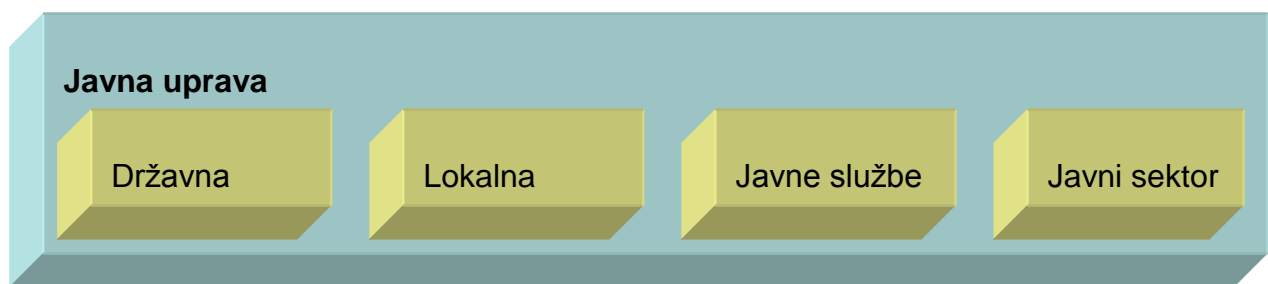
Za razumevanje tako obsežnega pojma kot je javna uprava je smiselno, da se ga najprej poskuša opredeliti s pomočjo določenih značilnosti, kot jih je identificiral Šmidovnik: (1.) delovanje države se kaže preko javne uprave, (2.) organizacijsko jo sestavljajo državne in paradržavne organizacije, (3.) funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb, (4.) bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade, (5.) financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi), (6.) normativno za javno upravo velja upravno, delno pa tudi civilno pravo, (7.) poseben pomen ima stroka, (8.) podvržena je posebnemu uslužbenišskemu sistemu (Šmidovnik 1996, 1070; Ferfila in Kovač 2000, 152).

Javna uprava je relativno nejasen oziroma neenotno definiran pojem, ki se v različnih državah različno uporablja. Vključuje državno upravo in del javnih služb, vključno z lokalno samoupravo in lokalnimi javnimi službami oziroma vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo javne naloge (Šmidovnik 1985, 129-130). Šmidovnik v svoji relativno široki definiciji javno upravo deli na štiri področja (Slika 4.1), in sicer:

- **državna uprava**, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;

- **lokalna samouprava**, ki predstavlja način upravljanja o družbenih zadevah utemeljen neposredno na lokalni skupnosti;
- **javne službe**, ki so dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, nujne za delovanje družbenega sistema in jih iz različnih razlogov ni mogoče umestiti v tržni sistem ter
- **javni sektor**, ki temelji na kriteriju državnega lastništva in združuje vse v državni lasti (Šmidovnik 1985, 25).

#### Slika 4.1: Javna uprava po Šmidovniku



Vir: Lastna izdelava na podlagi Šmidovnikove definicije javne uprave (Šmidovnik 1985, 25).

Bučar javno upravo definira še širše, in sicer kot »sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbe za zadovoljitev javnih koristi« (1969, 51). Javna uprava torej združuje tako fizične kot pravne osebe, ki »odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobne svoje odločitve uveljaviti« (ibid.). Bučar sistem javne uprave ne uvršča zgolj med izvrševalce politike, ampak tudi med kreatorje politike, kar pomeni tudi politiko samo oziroma vse predstavniške organe, ki »neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih« (ibid.).

Javna uprava torej predstavlja zaokroženo celoto organizacij, ki opravljajo naloge javnega pomena. To so organizacije, ki zagotavljajo nujno potrebne dobrine za obstoj in razvoj družbe, do katerih ni mogoče priti z delom posameznikov, niti s pomočjo organizacij (podjetij), ki delujejo po tržnih zakonitostih. V okviru javne uprave se torej opravljajo dejavnosti, ki jih za družbo ni mogoče zadovoljivo opravljati na tržni način, a so za obstoj in razvoj družbe neobhodno potrebne (Šmidovnik 1985, 132).



Pri tem pa se zastavlja logično vprašanje, katere so tiste dobrine, ki ne morejo biti prepuščene le posameznikom in trgu in jih označujemo kot »javne dobrine«. Odločitev o tem je odvisna od sleherne družbe in od stopnje razvitosti socialne države<sup>19</sup>. Bučar (1969, 45-46) navaja več razlogov, zakaj se nekaterih aktivnosti ne more oziroma ne sme prepustiti trgu, in sicer:

- nekatere dobrine morajo biti **na razpolago vsem**, ne glede na njihov status (izobraževanje, zdravstveno varstvo, kultura, splošni red in varnost, itd.)
- nekatere storitve ali proizvode je **treba potrošniku vsiliti**, zaradi širšega interesa, v skrajnih primerih tudi proti njihovi volji (npr. cepljenje proti nalezljivim boleznim, obvezno obiskovanje šole, zdravljenje alkoholikov, pridržanje družbi nevarnih oseb, itd.),
- nekaterih dobrin posameznik zaradi njihovih lastnosti **ne more kupiti** in so nujne vsem članom družbe in družbi kot celoti (npr. splošna varnost, ustrezna ureditev družbenih odnosov, izsledki znanosti, itd.).
- pri nekaterih dobrinah **tržna menjava ni mogoča**, saj ni mogoče ugotoviti posameznega koristnika in izmeriti obsega koriščenja proizvoda ali storitve. Dostopne morajo biti vsem ob enakih pogojih (npr. ceste, parki, trgi, dobrine v splošni rabi).
- na nekaterih področjih **delovanje tržnih zakonitosti ne more priti do izraza**, ker obstaja monopolni položaj proizvajalca, potrošnika ali obeh (npr. različne komunalne storitve).
- na nekaterih področjih ne gre za posamezne storitve ali proizvode, ki bi se lahko menjavali v tržnem procesu, ampak gre za kontinuirano delovanje, ki mora biti v interesu vseh (npr. delovanje državne uprave).

Bučar trdi, da je javna uprava »sistem, ki se po svoji velikosti in kompleksnosti lahko primerja z največjimi gospodarskimi sistemi. Zato veljajo oz. bi morale veljati tudi za upravljanje tega sistema metode in spoznanja, svojevrstna upravljanju velikih poslovnih sistemov. Predvsem načela racionalnosti in poslovnosti« (Bučar 2001, 81). Ob tem pa Bučar (2001, 81) ugotavlja tudi dejstvo, da »javna uprava uveljavlja poleg poslovne racionalnosti tudi vrednostne; politične cilje«, kar pa ni vedno v skladu z racionalnostjo. Javna uprava mora torej združevati odločanje o

---

<sup>19</sup> V ZDA kot najmočnejši demokratični državi so npr. zdravstvene storitve, upravljanje zaporov in tudi izobraževanje v pretežni meri prepuščene trgu, kar je v večini evropskih držav nepredstavljivo.

temelju čiste racionalnosti (racionalne presoje dejanskega stanja) in določanja racionalnih ciljev na eni strani, na drugi strani pa odločanje z vidika vrednot, ki pogosto niso merljive s kriteriji racionalnosti in ocenami dejanskega stanja in bolj odražajo svet želja kot svet stvarnosti (ibid.).

#### 4.2.1 Javna uprava v Sloveniji

*»Moderna država že dolgo ni več, če je sploh kdaj bila, enostavna hierarhija, pač pa prej omrežje... Javna uprava /pa/ je nujen in zelo pomemben element teh policy omrežij« (Brezovšek 2000, 268).*

V normativnem smislu javno upravo v Sloveniji relativno široko določa Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002 (Slika 4.2). Sistem javne uprave oziroma javnega sektorja sestavljajo:

- **državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti.** Zakon kot državni organ (6. čl.) definira organ državne uprave (ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota) in drug državni organ (Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ - sodišče, državno tožilstvo in državno pravobranilstvo in drug državni organ, ki ni organ državne uprave). Kot uprave lokalnih skupnosti pa zakon definira uprave občine ali pokrajine.
- **javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;**
- **druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.** Pri tem pa zakon izrecno določa, da **javna podjetja in gospodarske družbe**, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, **niso del javnega sektorja.**

**Slika 4.2: Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o Vladi Republike Slovenije**



Vir: Lastna izdelava na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (6. čl.) in Zakona o vladi Republike Slovenije (1. čl.).

Ker zakon pri organih v sestavi ministrstev ne določa izjem, v Sloveniji tudi uniformirani uslužbenci vojske, policije, carine in uprave za izvrševanje kazenskih sankcij sodijo v sistem javne uprave.

### 4.3 Državna uprava

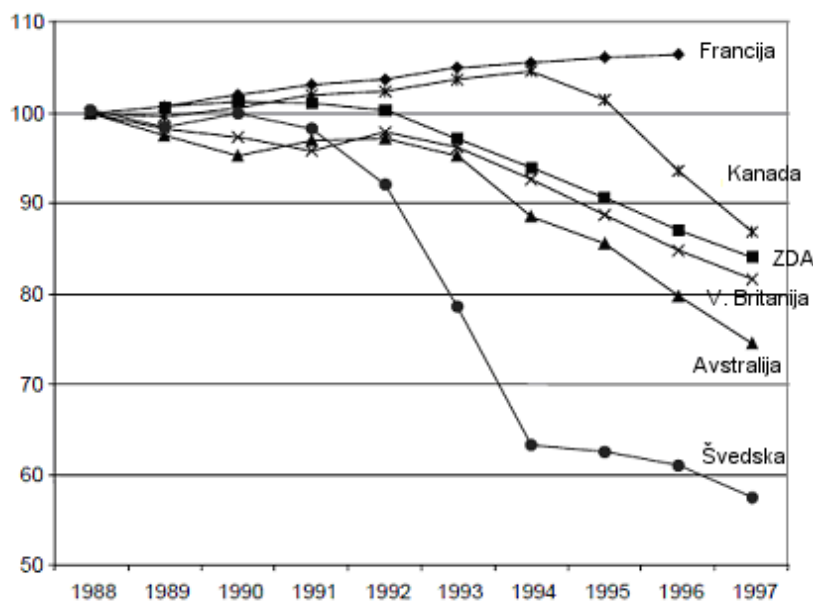
*»Naloga državnega uslužbenca je služiti javnosti. Njegov urad je bil ustanovljen – direktno ali posredno – s pravnim aktom in z dodelitvijo potrebnih sredstev iz državnega proračuna. On izvršuje zakone svoje države« (Von Mises 1944, 80).*

Čeprav se je v prejšnjem poglavju državno upravo posredno že definiralo preko definicije javne uprave (Slika 4.2), jo je zaradi razumevanja njenega odnosa s politiko treba še podrobneje obravnavati. Kot navaja Virant (1998, 63) je državna uprava – organizacijsko gledano – »skupek organov, ki upravljajo z državo – vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbene koristi, temveč v smislu izvajanja politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni«. Virant v odnosu politike do državne uprave poskuša biti zelo jasen. »Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje« (Virant 1998, 64). Kljub trditvam, da državna uprava ne določa politike, pa Virant vseeno priznava, da »pri vsakem odločanju, tudi najbolj konkretnem, obstaja določen maneverski prostor, ki ga zapolnjuje tisti, ki odloča s svojim vrednotenjem« (1998, 64). Čeprav Virant želi jasno razmejiti državno upravo in politiko, pa strogo razmejitvev zamegljuje tudi dejstvo, da država uprava s predlogi konkretnih politik zelo velikokrat posredno oblikuje politike. Zaradi njene vloge jo velika večina avtorjev umešča v del izvršilne oblasti.

Status in vloga vsake uprave je vedno odvisna od širšega okolja, v katerem se nahaja, zato značilnosti državne uprave izhajajo tudi iz značilnosti ureditve posameznih držav. Zaradi okolja v katerem deluje vsaka specifična državna uprava odseva značilnosti državne ureditve, njene tradicije ter zakonodajne in kulturne značilnosti. »Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri upravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene in katere so seveda naloge države« (Rakočević 1994, 155). Tako kot se je država in njene naloge v zgodovini, se je v časovnih obdobjih spreminjala tudi državna uprava.

Državna uprava se je predvsem v 20. stoletju v vseh demokratičnih državah enormno povečala<sup>20</sup>, saj so se s spremembami vloge države v družbi povečevale tudi naloge države<sup>21</sup>. Država je tekom svojega razvoja prevzemala naloge, s katerimi se pred tem klasična država sploh ni ukvarjala. Za klasično državo so bile značilne predvsem oblastne funkcije, ki jih je s svojimi organi prisilno izvajala. Za moderno državo pa je značilno opravljanje velikega števila nalog, ki nimajo oblastnega značaja (Rakočević 1994, 156). Ker se je spremenila vloga države v družbi, se je ta sprememba neobhodno izrazila tudi v spremembi vloge državne uprave in njenem enormnem povečevanju. V zadnjih dvajsetih letih 20. stoletja pa se je število zaposlenih v državnih upravah začelo nekoliko zmanjševati (v nekaterih državah relativno drastično – npr. Švedska) – Slika 4.3,

**Slika 4.3: Gibanje števila zaposlenih v državnih upravah po svetu (glede na leto 1988)**



Vir: OECD (OECD 2008,

5).

<sup>20</sup> Državna uprava v Veliki Britaniji se je vse od 19. stoletja izrazito povečevala (od 25.000 uslužbencev leta 1815 do 79.000 leta 1891), izjemno pa se je začela povečevati v 20. stoletju, predvsem ob nastopu večjih svetovnih dogodkov – prva in predvsem druga svetovna vojna (leta 1918 je državna uprava štela že 218.000 oseb, 1939 218.000, 1945 pa kar 1.100.000). Ob koncu 20. stoletja pa je opazen trend zmanjševanja državne uprave, saj se je število zaposlenih od leta 1997 (skupno število 730.000 zaposlenih) zmanjšalo za več kot 200.000 (Cannon 2004).

<sup>21</sup> Kot specifiko v razvoju slovenske oziroma jugoslovanske državne uprave je smiselno izpostaviti, da je Edvard Kardelj (1910-1979, glavni ideolog jugoslovanske partije in drugi človek Titove Jugoslavije) v svojem delu Naša državna uprava v novih pogojih (predgovor k reformam zakonodaje o državni upravi in upravnih organih v Jugoslaviji leta 1956), navajal, da se je celotna državna uprava na zvezni ravni v Jugoslaviji enormno zmanjšala, saj je leta 1948 štela več kot 47.210 oseb, v letu 1956 pred reformo državne uprave v Jugoslaviji pa zgolj 10.328 oseb (Kardelj 1956, 5). Kardelj je menil, da je aparat prešibak po številu nameščencev (Kardelj, 1956, 9).

Rakočević opozarja, da je dejavnost države uprave (kot tudi dejavnost javne uprave) strokovna dejavnost, saj opravljanje upravne funkcije države v velikem obsegu terja opravljanje strokovnih nalog. »Državna uprava mora sistematično in kontinuirano spremljati, kako se vladna politika, zakoni in druge odločitve izvršujejo v realnem življenju. Spremljati in ugotavljati mora učinke in posledice, ki jih sprejete odločitve povzročajo« (1994, 196). Vse to pa terja sistematično zbiranje in urejanje številnih podatkov ter temeljito analitično delo. Uprava naj bi delovala »strokovno po načelih poslovnosti in neodvisno od političnega vmešavanja in političnih kriz, v vsakem primeru pa naj bi na strokoven način uresničevala politične smernice vlade (Bučar 2001, 83). Treba pa je tudi izpostaviti vidik, na katerega opozarja Haček, in sicer, da državna uprava »upravnemu in družbenemu sistemu ... zagotavlja ustrezno stabilnost v času političnih kriz in nestabilnosti, in to je ena njenih najbolj prezrtih in nerazumljenih vlog« (Haček 2013).

Skoraj vsak avtor na različne načine sistematizira funkcije države uprave. Eden od najbolj enostavnih je pristop Godca (1993, 63-75), ki vse možne funkcije države uprave loči na tri skupine, in sicer:

- **Eksekutivno**, ki zajema izvajanje politike in izvrševanje abstraktnih norm v najširšem pomenu besede, kar vključuje tudi skrb za uveljavljanje pravnih predpisov.
- **Kurativno**, ki obsega poslanstvo določenega organa oziroma namen za katerega je bil posamezni organ v državni opravi ustanovljen. Upravni organi so namreč dolžni, da spremljajo stanje na področjih, za katera so ustanovljeni in dajejo morebitne pobude.
- **Servisno**, ki zajema naloge, ki jih upravni organi opravljajo za vlado in predstavniške organe (najrazličnejše strokovne naloge, priprava zakonov, predpisov, itd.). V to funkcijo so vključena tudi vsakovrstna druga (servisna) opravila.

Šmidovnik pa sistematizira državne organe nekoliko širše, glede na njihovo naravo, in sicer na: (1.) policijske naloge in skrb za obstoj sistema, (2.) javne službe v državni upravi, (3.) pospeševalne naloge državne uprave, (4.) servisne

naloge, (5.) predlaganje nove politike in (6.) naloge, ki pomenijo izvajanje politike (Rakočević 1994, 175).

Državna uprava je neposredno povezana s pojmom državni uslužbenec, s katerim se označuje »tiste uslužbenice, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade« (Bogdanor v Haček 2001, 40).

#### 4.3.1 Izvor državne uprave

*»Za sodnike, policijske uradnike, glavarje in uradnike bomo imenovali le može, ki poznajo pravo dežele in imajo dobro namero vzdrževati ga«*  
(Magna Charta Libertatum 1215).

Obvladovanje zapletenega sistema kakršne koli državne tvorbe, pa naj bo to imperij, kraljestvo ali država v modernem smislu, ni možno brez takšne ali drugačne države uprave. Zgodovina imperijev<sup>22</sup> je zato hkrati tudi zgodovina državnih uprav. »V vsaki državi, ne glede na konkretno politično in državno ureditev je potrebna upravna dejavnost, ki s svojo specifično vlogo in delovanjem zagotavlja realizacijo državnih nalog« (Rakočević 1994, 169).

Wilson (1887, 204-206) je ob koncu 19. stoletja na podlagi primerjalne analize takratnih držav identificiral tri obdobja razvoja državne uprave, in sicer: (1.) obdobje absolutističnih vladarjev, ko se je administrativni sistem prilagodil absolutnemu vladanju, (2.) obdobje oblikovanja ustav, v kateri absolutizem nadomesti oblast ljudstva in (3.) obdobje, ko suvereno ljudstvo prevzame obvezo za razvoj uradništva pod novo ustavo, ki jim je dala oblast. V povezavi s slednjim pa je Wilson (1887 207) podal pomenljivo ugotovitev, da je »administracijo za demokracijo težje organizirati kot za monarhijo«.

Pred nastankom večjih državnih tvorb je človeštvo živelo v plemenskih skupnostih, kjer je »poglarar majhnega primitivnega plemena praviloma v poziciji, da v svojih

---

<sup>22</sup> Jelavich navaja, da več kot tisočletni bizantinski imperij dolguje svoj obstoj dejstvu, da je serija avtokratičnih vladarjev poleg vojske uspešno nadzirala tudi birokracijo (1999, 29).

rokah skoncentrira vso zakonodajno, izvršilno in sodno oblast. Njegova volja je zakon. On je izvrševalec in sodnik« (Von Mises 1944, 40). Ko je ta poglavar po spletu različnih okoliščin prevzel več plemen, povečal svoj teritorij in v končni fazi morda postal despot, je moral svojo moč delegirati podrejenim, njegovim namestnikom, ki so delovali v njegovem imenu. Ker svojo moč ni izvrševal neposredno, je to potencialno ogrozilo njegovo moč, zato je skušal moč svojih namestnikov omejiti z direktivami, navodili, dekreti, statuti, itd. S tem se je podložnikom omejila prosta diskrecija, glavna dolžnost pa je postala sledenje predpisom (ibid.). Ali kot je prvotno birokratsko miselnost zelo preprosto označil Von Mises: »Niso več željni, da rešujejo vsak primer najbolje kot ga znajo; ne prizadevajo si več, da bi našli najbolj primerno rešitev za vsak problem. Njihova glavna skrb je, da se podredijo pravilom in predpisom, ne glede na to ali so razumna ali v nasprotju s prvotno namero. Glavna vrлина upravnika je, da je zvest zakonom in dekretom. On postane birokrat« (Von Mises 1944, 41).

Po znanih podatkih so na Kitajskem v obdobju dinastije Han (206 pr. n. št do 200 n. št) prvič začeli načrtno izbirati državne uradnike z uveljavitvijo določenih metod testiranja in izbora najboljših kandidatov (meritorkatski sistem oziroma t. i. »merit« sistem). Ta sistem pa se je v obdobju dinastije Sung (od 960 do 1279) še razvil in je vključeval tudi izbor za najpomembnejše pozicije v državni upravi (The Columbia Electronic Encyclopedia 2007). Na zahodu pa je izbor državnih uradnikov na podlagi sposobnosti rezultat obdobja po 17. stoletju. Kljub pomembnim prispevkom antičnega Rima k administrativnim proceduram in strukturam, je po znanih podatkih Rimski imperij rekrutiral in napredoval svoje uradnike na podlagi običajev (na dedni osnovi in patronažnega sistema<sup>23</sup>) in sodb nadrejenih, ne pa na podlagi sposobnosti (The Columbia Electronic Encyclopedia 2007). Verjetno je bil sistem podoben kot v Angliji v 18. stoletju, ko so imenovanja potekala na podlagi patronažnega sistema in se je nazive v državni upravi velikokrat kupovalo.

---

<sup>23</sup> Značilnost patronažnega sistema, ki se imenuje tudi »spoils system«, je zaposlovanje uslužbencev v skladu s političnimi merili (Haček 2005a, 65). Po mnenju nasprotnikov patronažnega sistema naj bi »ustvarjal najemniški politični razred, oligarhijo plačancev, birokracijo najslabše vrste, ki kontrolira stranke z neizprosno despotizmom, ki jim na volitvah vsiljuje zadeve nepovezane z dejanskimi občutji in interesi države, ampak zgolj s potrebami in profiti oligarhije« (Curtis v Rosenbloom 2008, 58).



Državne uprave pred 18. stoletjem so bile relativno majhne in večinoma niso zaposlovale profesionalnega uradništva, ampak uradništvo, ki je bilo vezano na mandat in voljo vsakokratnega suverena<sup>24</sup> (patronažni oziroma »spoils« sistem). »Popolnoma razumljivo je, da se je absolutni vladar obdal z ljudmi, na katere se je lahko popolnoma zanesel« (Jelavich 1999, 380). »Despotski "spoils" sistem je bil ključen del moči krone in branik plemstva in cerkve« (Eaton 1880, 333). Predvsem v drugi polovici 19. stoletja so se razmahnili centralizirani birokratski sistemi, ki so bili splošno sprejeti kot moderni in razsvetljeni. Posledica tega trenda pa je bilo, da so bile predstavniške institucije po velikem delu Evrope ukinjene, »nadomestila pa jih je močna in centralizirana birokracija, ki je s kontrolo policije in volilnih postopkov uspela dominirati v političnem procesu« (ibid.). Moč suverenov je »v veliki meri temeljila na državnem upravnem aparatu, ki je tako dobil avtonomno in pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti« (Haček in Bačlija 2007, 31). V razvitih demokratičnih državah je meritokratski sistem zmagal nad patronažnim, oziroma kot se je v zanosu izrazil eden ključnih reformatorjev ameriškega sistema državne uprave Dorman B. Eaton (1823-1899): »mašinerija novega sistema je delovala tako lahkotno, stroški so bili nizki, gotovost pridobitve najboljših s pomočjo izpitov pa je bila tako izrazito dokazana, da je bila kritika utišana, nasprotniki reform pa so bili presenečeni« (Eaton 1880, 355).

Ustanovitev moderne državne uprave je neposredno povezana s propadom fevdalnega sistema in z rastjo nacionalnih držav, ali kot je ob precejšnji meri idealizma ugotovil Wilson (1887, 200), »če je vlada nekoč utegnila slediti muhavosti dvora, mora sedaj slediti mnenju naroda«. To pa je bistveno spremenilo kontekst, v kateri se je nahajala državna uprava. Pričakovanja in zahteve ljudstva so bile veliko večje in tudi ne popolnoma jasno artikulirane, zato se je posledično kompleksnost in velikost države uprave začela izrazito povečevati. Wilson (1887, 207) je to utemeljeval tudi z dejstvom, da je za vsak napredek treba poučiti in prepričati »večglavega monarha, ki se imenuje javno mnenje, kar je veliko težje izvedljivo, kot prepričati enotnega monarha ... Individualen suveren bo sprejel preprost načrt in ga tudi neposredno izvedel. Imel bo samo eno mnenje, ki ga bo

---

<sup>24</sup> Skrajni primer vezanosti uradništva na voljo vsakokratnega suverena je primer bizantinskega imperija, ko so bila na vrhuncu njegove moči mesta v državni administraciji in najvišja mesta v vojski zapolnjena s strani sužnjev – t.i. »kul« sistem, kar naj bi bila v preteklosti tudi redna praksa nekaterih islamskih vladarjev (Jelavich 1999, 40-41).

utelesil v enem ukazu. Drug suveren, ljudstvo, pa bo imelo morje različnih mnenj«. Wilson precej pesimistično trdi, da se »ljudstvo ne more zediniti glede enostavnih zadev, napredek pa mora biti narejen s kompromisi, z mešanico razlik in kleščanjem načrtov ter zadušitvijo preveč premočrtnih načel« (ibid.).

Tako britanska kot ameriška državna uprava sta sprva zaostajali za zgodovinskimi tokovi profesionalizacije državne uprave, saj se je profesionalizacija začela šele v 18. stoletju. V ZDA pa še danes velja, da imajo relativno veliko politično imenovanih mest, v nasprotju z Veliko Britanijo, kjer sega politična nevtralnost uradnikov do vrha (Krašovec 1997, 294)<sup>25</sup>.

Država uprava v Veliki Britaniji je bila v 17. stoletju izredno majhna, saj sta jo obvladovala vsega skupaj dva državna sekretarja, ki sta imela približno petnajst zaposlenih (Cannon 2004). Večja rast državne uprave se je v Veliki Britaniji začela šele v 19. stoletju z rastjo družbenih sprememb, prebivalstva in nalog, ki jih je začela opravljati država. Šele v sredini 19. stoletja<sup>26</sup> so z ustanovitvijo Komisije za državno upravo, ki je nadzorovala zaposlovanje državnih uradnikov, uveljavila meritokratska načela (Cannon 2004). Kljub temu, da je boj med patronažnim in meritokratskim sistemom potekal med letoma 1845 in 1855, je meritokratski sistem dokončno prevladal šele leta 1870 (Eaton 1880, 169).

Močnejši pritisk za reforme v državni upravi ZDA se je začel šele po državljanski vojni (1861-1865). Šele pred koncem 19. stoletja (1883) pa je zagovornikom meritokratskega sistema v določeni meri uspelo uveljaviti meritokratski sistem, kljub temu pa se je tudi po tej reformi večino državnih uradnikov še vedno nastavljal po patronažnih principih. Zagovorniki meritokratskega sistema so verjeli, da bo ukinitvev patronažnega sistema zagotovila sposobnejše politične voditelje (Rosenbloom 2008, 57). Reformator Dorman B. Eaton je z zanosom ugotavljal, da naj bi »volilni proces začel privabljati tiste s karakterjem in sposobnostmi, brez pretiranih pričakovanj po strankarskih uslugah ali plačah« (Eaton 1880, 355). Število državnih uslužbencev, postavljenih po meritokratskih

---

<sup>25</sup> Čeprav večina evropskih držav dopušča oblikovanje ministrovih kabinetov po osebni, politični presoji ministra.

<sup>26</sup> Prusija je bila izmed prvih evropskih držav, ki je v sredini 17. stoletja začela ustvarjati učinkovito državno upravo na podlagi meritokratskega izbora državnih uradnikov. V Franciji pa so podobne reforme sledile po francoski revoluciji 1789, predvsem v obdobju Napoleona, ko je kraljevo upravo nadomestila državna uprava (The Columbia Electronic Encyclopedia 2007).

načelih, se je v 20. stoletju izrazilo povečalo. S tem se je tudi v ameriški državni upravi počasi vzpostavljala meritokratski sistem, kar je imelo za posledico večjo usposobljenosti in učinkovitost (The Columbia Electronic Encyclopedia 2007). V zvezi s politizacijo državne uprave v ZDA je treba opozoriti na specifičnost političnega sistema, v katerem ima Kongres v primerjavi z evropskimi parlamenti veliko večjo moč – o čemer priča podatek, da Kongres na podlagi svoje pobude sprejme kar 50 odstotkov zakonov (Loewenberg in Patterson v Aberbach in drugi 1981, 22)<sup>27</sup>. Poleg tega pa je v političnem sistemu ZDA moč v političnih strankah veliko bolj razpršena, zato Long zaključuje, da »ameriški politični sistem ne generira dovolj moči na nobeni žariščni točki vodenja, da bi lahko ustvarjal pogoje za vsaj delno uspešno ločitev politike od administracije« (Long v Aberbach in drugi 1981, 23). Politizacija državne uprave v ZDA mora biti torej razumljena v drugačnem kontekstu v drugih demokratičnih državah, predvsem zaradi zgodovinske dediščine patronažnega sistema in splošnega sprejemanja političnih imenovanj več tisočih oseb na vrhu vladne piramide<sup>28</sup> (Peters 2004, 135-136). Najvišja mesta v ameriški državni upravi so politično imenovana, saj predsednik države ne imenuje le državnih sekretarjev (ministrov) in njihovih namestnikov, ampak tudi državne podsekretarje in njihove namestnike ter tudi vodje velikih državnih agencij (Haček in Bačlija 2007, 181).

Državna uprava se je v vseh zahodnih družbah od druge polovice 19. stoletja začela enormno povečevati, obenem pa se je zaradi vse večje kompleksnosti procesov in nalog začela tudi pospešeno profesionalizirati. Kot posledica večje profesionalizacije in demokratizacije pa se je začela povečevati dihotomija med politiko na eni strani in profesionalno državno upravo na drugi. »Ločitev med politiko na eni strani in strokovno, profesionalno in nepolitično državno upravo na drugi strani je že dolgo časa eden od temeljnih idealov moderne ustavne demokracije in položaja uprave v takšni demokraciji« (Bugarič 2005, 419).

---

<sup>27</sup> V evropskih državah (kar vključuje tudi Slovenijo) je ta odstotek znatno nižji, parlamenti pa sprejemajo večino zakonov na predlog vlad.

<sup>28</sup> Bugarič navaja, da naj bi v ZDA obseg političnega plena obsegal okrog 4500 mest v državni upravi (Bugarič 2005, 426).

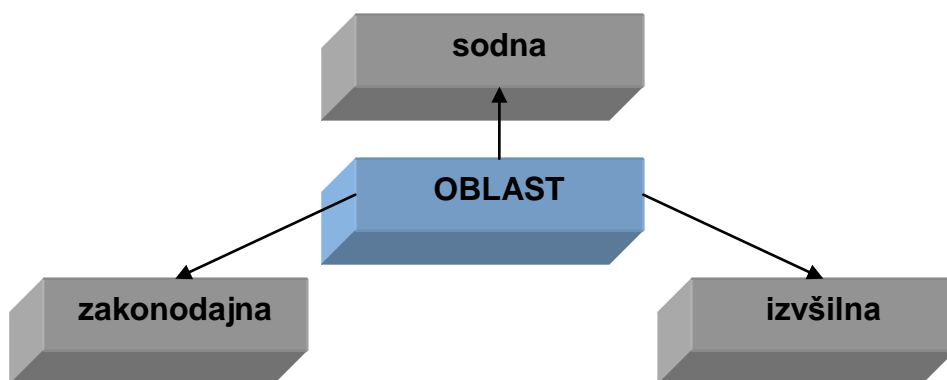
#### 4.3.2 Državna uprava v okviru delitve oblasti

*»Pri opredeljevanju pojma državne uprave je načelo delitve oblasti izhodišče pravno-političnih zamisli, saj povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti« (Brezovšek 1996, 998).*

Državna ureditev je »ključnega pomena za funkcije, ki jih bo državna uprava v določeni državi prevzela. Državna ureditev tudi posredno določa pravni red neke države, ki določa, kako bo družba delovala, katere naloge morajo biti uresničene in kako morajo biti uresničene« (Rakočević 1994, 164). Če želimo razumeti državno upravo v demokratični družbi, jo je treba razumeti v okviru koncepta delitve oblasti.

Običajno v demokratičnih družbah govorimo o treh klasičnih funkcijah državne oblasti, in sicer o zakonodajni, izvršilni (ali izvršilno upravni – Virant 2001, 54) in sodni (Slika 4.4). Kljub temu pa nekateri avtorji ločijo samo dve funkciji oblasti, drugi pa tudi več kot tri, ki največkrat poleg omenjenih treh vsebujejo še upravno kot samostojno vejo oblasti (Brezovšek 1996, 1000; Virant 2001, 44).

**Slika 4.4: Klasična delitev oblasti**



Vir: Lastna izdelava.

Načelo delitve oblasti se je oblikovalo kot antiteza absolutistični in policijski državi (17. in 18. stoletje) in izhaja iz politične misli Johna Locka (1632-1704) in Charlesa Montesquieuja (1689-1755). Temelj delitve oblasti je razpršitev oblasti na več nosilcev, ki naj bi se med seboj omejevali in nadzirali. Montesquieu je v svojem

najpomembnejšem delu »O duhu zakonov« med drugim zapisal: »Vse bi bilo izgubljeno, če bi isti človek ali isto telo prvakov, plemičev ali ljudstva izvrševalo vse tri oblasti, namreč tisto, ki daje zakone, tisto, ki izvršuje pravne odredbe in tisto, ki sodi zločine ali spore med posamezniki« (Virant 2001, 45). Obenem pa je tudi zapisal, ko »isti človek ali isto telo v svojih rokah združi tako zakonodajno oblast kot upravo, je svoboda nemogoča, kajti v pravu nihče ne more biti omejen s svojo lastno voljo, pač pa s tujo« (Brezovšek 2001, 51). »Montesquieu je vzpostavil razlikovanje med izvršilno (upravno), zakonodajno in sodno vejo oblasti in s tem postavil temeljni kamen triadne oblasti moderne države« (Haček in Bačlija 2007, 31).

V razmejitvi oblasti na več delov pa se zastavlja vprašanje razmejitve med izvršilno, zakonodajno in sodno oblastjo. Tradicionalno naj bi izvršilna oblast izvrševala zakone (ki jih sprejme zakonodajna oblast – parlament). Brezovšek vidi problem v tem, da izvršilna oblast iz logičnega vidika predpostavlja tako »sprejemanje podzakonskih aktov (npr. uredb) kot tudi sprejemanje posamičnih aktov. Ti slednji so lahko sodni (sodbe) in upravni (odločbe), kar pomeni, da izvršilna funkcija zajema tako sodno kot upravno funkcijo« (2001, 52). Za razrešitev omenjene dileme se večkrat uvaja dodatno razmejitev, ki sodno in upravno oblast loči glede na organe (na sodišča in upravne organe). Največji problem tradicionalne razmejitve oblasti pa obstaja razmejitev med izvršilno in upravno funkcijo. Kljub temu pa se danes poudarja, da se upravna oblast in izvršilna oblast ne moreta izenačiti, saj se današnja izvršilna oblast ne ukvarja samo z izvrševanjem zakonov, ampak »tudi z oblikovanjem politike oziroma sprejemanjem najpomembnejših strateških političnih odločitev« (Brezovšek 2001, 54). To pa neizogibno vodi v problem ločevanja izvršilne in zakonodajne funkcije, saj bi po klasični definiciji zakonodajna oblast morala biti pristojna za sprejemanje najpomembnejših odločitev. Brezovšek gre v svojih razmišljanjih še dlje, saj navaja, da je uporaba termina »izvršilna funkcija postala neustrezna in bi bilo bolje namesto tega izoblikovati dve novi funkciji državne oblasti, funkcijo vlade in upravno funkcijo« (2001, 54).

V Sloveniji pravni akti normativno razmejujejo javno upravo kot širši pojem od državne uprave, pri čemer državna uprava sodi v izvršilno vejo oblasti<sup>29</sup>. Podobno je tudi npr. v Veliki Britaniji, kjer so državni uradniki (»Civil Servants«) tisti, ki sodelujejo v izvršilni veji oblasti. Javna uprava (»Public Service«) pa je širši pojem, ki vključuje vse zaposlene v javnem sektorju. V ZDA pa zakonodaja definira državno upravo kot skup vseh pozicij v izvršilni, sodni in zakonodajni veji Vlade ZDA, razen mest v uniformiranih službah<sup>30</sup> (Zakonik ZDA, št. 2101). V večini držav je državna uprava opredeljena kot del izvršilne oblasti, v ZDA pa tudi kot del zakonodajne in sodne oblasti. Nekateri avtorji državno upravo definirajo kot del izvršilne in zakonodajne oblasti (ne pa tudi sodne), saj trdijo, da državna uprava s svojo dejavnostjo dejansko »omogoča delovanje predstavniških in političnoizvršilnih oziroma vladnih organov« (Rakočević 1994, 196). Spet drugi pa trdo zagovarjajo stališče, da je »uprava tisto, kar ni niti zakonodaja niti sodstvo (Pusić v Bučar 1981, 70-71).

Definicije državne uprave se od avtorja do avtorja in od države do države precej razlikujejo. Pri definiranju pojma državne uprave v Sloveniji se bo prevzelo normativno definicijo, kot jo opredeljuje slovenska zakonodaja, in sicer kot del javne uprave, ki v celoti sodi v izvršilno vejo oblasti<sup>31</sup> (Slika 6.2). Širši pojem javna uprava pa sodi tako v izvršilno, sodno kot tudi v zakonodajno vejo oblasti. »Praktično v vseh parlamentarnih in skupščinskih sistemih so upravni organi (ministrstva, sekretariati, idr.) odgovorni vladi oziroma izvršilnemu organu. Vlada izvršuje kontrolo in koordinacijo upravnih organov. Upravni organi so najpomembnejše sredstvo za uresničevanje vladne politike, ki je seveda morala biti sprejeta v predstavniškem organu« (Rakočević 1994, 168).

Dejstvo, ki ga je pri razumevanju državne uprave treba sprejeti je, da je državna uprava »pomemben akter pri oblikovanju in izvajanju javnih politik«, da se je ne da popolnoma nadzorovati z zakonodajnim programiranjem in da »upravni aparat ne postavlja odločevalskih premis izključno prek demokratičnih institucij in političnih

---

<sup>29</sup> To jasno določa Zakon o državni upravi, saj »državna uprava kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji izvršuje upravne naloge« (1. čl.).

<sup>30</sup> Termin državna uprava (»Civil Service«) tako v Veliki Britaniji kot v ZDA izključuje uniformirane sile, ki so v Sloveniji vključene tako v sistem javne kot državne uprave.

<sup>31</sup> Zakon o državni upravi v 1. členu nedvoumno navaja, da je državna uprava »del izvršilne oblasti«.

predstojnikov, pač pa (tudi) prek interesnih skupin, omrežij klientov in profesionalnih standardov«, zato je treba sprejeti »kompleksnost večsubjektivnih in večracionalnih omrežij« (Kiskert v Haček 2001, 63).

#### 4.3.3 Državna uprava v Sloveniji

*»Brez visoko strokovne uprave, predvsem njenega vrhunsko usposobljenega strokovnega aparata, je upravljanje sodobne države vnaprej obsojeno početje« (Bučar 2001, 80-81).*

Bučar v svoji razpravi o reformi javne uprave nadaljuje s trditvijo, da take uprave pri nas nimamo. Temeljni razlog vidi v tem, da »v realsocializmu taka uprava ne samo, da ni bila potrebna. Bila je celo nezaželena. Upravo s takim sestavom in takim izročilom smo prevzeli kot temeljni instrument za upravljanje sedanje države« (Bučar 2001, 81). Bučar vidi glavni problem v tem, da se takšno stanje nadaljuje. »Ključ za spremembo je v ločitvi politike in uprave. Ta proces pa se začne pri vladi kot vrhu državne uprave in izvršilne oblasti« (Bučar 2001, 81).

Vsaka država ima svojo državno upravo in v vsaki državi je le-ta specifična, saj je pogojena z zgodovinskimi razlogi in prilagojena obstoječi stvarnosti. Na demokratičnih temeljih zgrajena slovenska državna uprava je še relativno mlada in jo še vedno lahko obravnavamo kot tranzicijsko<sup>32</sup>. Slovenska uprava izhaja iz totalitarnega jugoslovanskega državnega sistema, v katerem je, kljub obstoju zelo različnih obdobj<sup>33</sup>, veljalo načelo enotnosti oziroma nedeljivosti oblasti. Znotraj te enotnosti pa je imela državna uprava popolnoma drugačno vlogo in bila v celoti podrejena vodilni vlogi ene stranke. Državna uprava je bila »sredstvo za uveljavljanje volje partije, uprava pa postane slabšalno okarakterizirana kot

---

<sup>32</sup> Slovenija se še vedno »nahaja v posttotalitarnem družbenem redu, v prehodnem obdobju med nekdanjim nedemokratičnim družbenim sistemom, temelječim na monopolni oblasti komunistične partije in novim vzpostavljačim se sistemom ustavne demokracije« (Šturm 1998, 30).

<sup>33</sup> Šturm formalnopravno loči tri takšna obdobja: (1.) obdobje ljudske demokracije (1945-1950), (2.) obdobje socialistične demokracije (1950-1963) in (3.) obdobje samoupravne socialistične demokracije (1962-1990), pravno-sociološko pa dva, in sicer od 1945 do 1958 in od 1958 do 1990 (Šturm 1998, 253).

»administracija«<sup>34</sup> (Bučar 2001, 81). »Gospodarstvo in druge dejavnosti so dejansko vodili in upravljali državni organi – predvsem organi državne uprave, tako da so bile vse te dejavnosti inkorporirane v okvir države in njenih organov. Takšna ureditev pa je dajala družbi in državi izrazito etatistični značaj (Rakočević 1994, 161). V takšnem kontekstu je bila kakršna koli lastna ustvarjalnost nezaželena in je postavljala izziv političnemu vrhu. Kar je morda za razumevanje današnje državne uprave najbolj pomembno pa je Bučarjeva trditev, da je »tako upravo, ne samo kot personalni sestav, ampak predvsem kot miselni vzorec, prevzela nova demokratična država« (ibid.). Pučnik ocenjuje, da je bilo strukturno določilo o nedeljivosti oblasti, ki jo je uveljavila komunistična oblast, eno najnevarnejših premikov v razumevanju urejanja družbe in države in v zgodovinskem smislu očitna regresija (Pučnik 2003, 266). »Strateški namen določila o nedeljivosti oblasti je bil seveda odpraviti medsebojni nadzor nad različnimi deli oblasti. To pa pomeni, da to načelo odpravlja in preprečuje prav tisto, kar je dotedanjemu razvoju v strukturi oblasti uspelo uveljaviti v več kot stoletnem razvoju od postavitve znamenite triade v 18. stoletju« (ibid.). Ob tem pa Pučnik tudi dodaja, da so komunisti z uvedbo nedeljive »ljudske« oblasti izvedli strahovito regresijo v razvoju juristične pameti in slovensko pravno kulturo znova pomaknili v 18. stoletje, v obdobje absolutizma in hierarhične samovolje vladajočega subjekta (Pučnik 2003, 266-267). Ustavno sodišče Republike Slovenije je v eni izmed svojih odločb zelo jasno izpostavilo izjemen pomen konteksta umestitve državne uprave (OdlUS IV, 20, U-I-158/94) in kot eno »od bistvenih novosti veljavne slovenske ustave v primerjavi s prejšnjo« prepoznalo »prehod od načela enotnosti na načelo delitve oblasti. Šele v tem kontekstu se lahko govori o ločenosti« (ibid.). Šele v sistemu demokratične delitve oblasti pa se lahko govori o konceptu profesionalne državne uprave, kakršno poznamo danes.

Kot se je že obravnavalo v prejšnjem poglavju, je državna uprava v Sloveniji tudi v normativnem smislu del izvršilne oblasti (Zakon o državni upravi, 1. čl.), v kateri politika predstavlja njen vodeči oziroma politično izvršilni del (v parlamentarnem sistemu ga izvaja vlada), uprava pa njen strokovni oziroma izvršilno upravni del, ki neposredno izvršuje zakonodajo (Kaučič in Grad 2007, 279-282). Izvoljeni ali

---

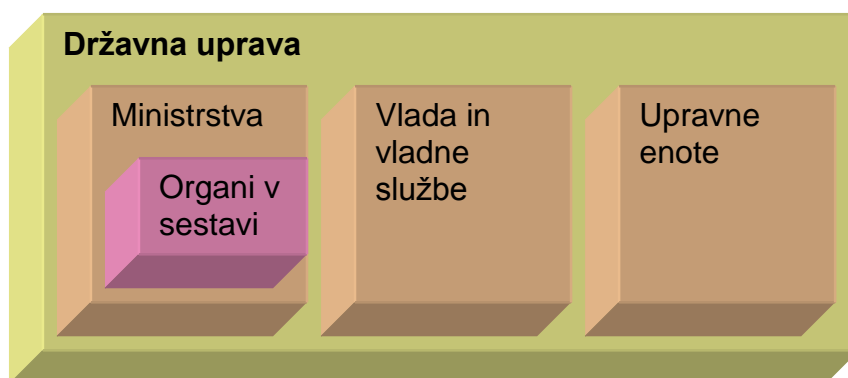
<sup>34</sup> Sam po sebi nevtralen izraz je zreduciral upravo na »slepega« izvrševalca odločitev nadrejenega (političnega) vrha.



imenovani predstavniki ljudstva so upravičeni do določanja politike, »medtem ko je odgovornost za strokovnost in izvajanje te politike v rokah upravnih uslužbencev« (Košir 1997, 283).

Ustava Republike Slovenije v 120. členu določa, da »upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov«. Po mnenju Ustavnega sodišča »samostojnost delovanja državne uprave terja določeno stopnjo samostojnosti položaja državnih uradnikov, kajti brez nje ni mogoče zagotoviti zakonitega in učinkovitega delovanja državne uprave« (OdlUS XIV, 66, U-I-90/05-13). Sestavo državne uprave v Sloveniji določa Zakon o državni upravi in Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002 (Zakon o državni upravi se je začel uporabljati že junija 2002, Zakon o javnih uslužbencih pa junija 2003). Državno upravo v Sloveniji sestavljajo vsa ministrstva, vladne službe in upravne enote, v skladu z Zakonom o Vladi Republike Slovenije pa državno upravo sestavlja tudi vlada, ki jo zakon opredeljuje kot »najvišji organ državne uprave Republike Slovenije«<sup>35</sup> (Slika 4.5).

**Slika 4.5: Sestava državne uprave po Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o Vladi Republike Slovenije**



Vir: Lastna izdelava na podlagi Zakona o javnih uslužbencih (6. čl.) in Zakona o vladi Republike Slovenije (1. čl).

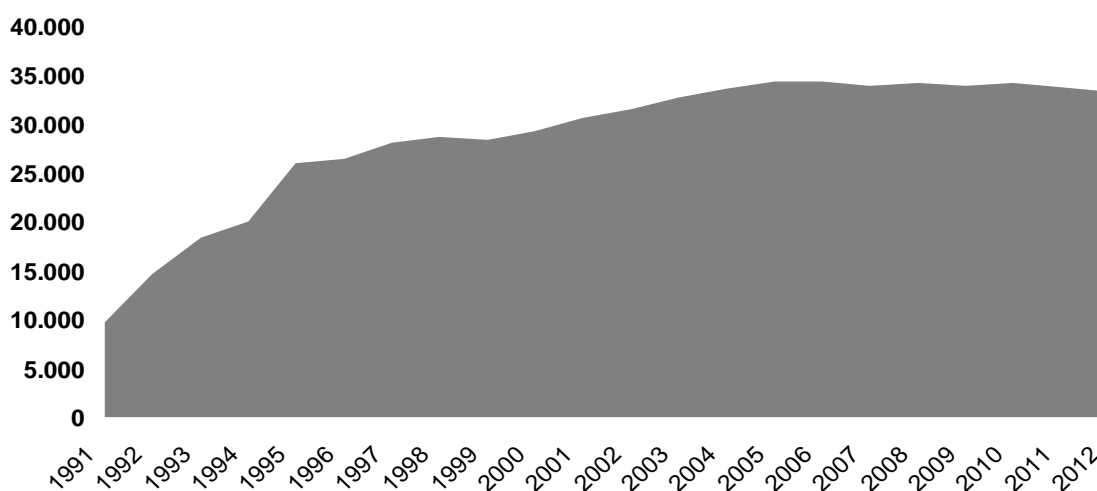
Zakon o javnih uslužbencih v 23. členu določa, da so državni uradniki tisti javni uslužbenci, ki v državnih organih opravljajo javne naloge – »naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa«. Strokovno-tehnični uslužbenci pa so tisti državni uslužbenci, ki v organih državne

<sup>35</sup> Zanimivo je, da Zakon o javnih uslužbencih ne govori o vladi kot o sestavnem delu državne uprave.

uprave opravljajo spremljajoča dela – kadrovsko in materialno-finančno poslovanje, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

Državna uprava se je v Sloveniji od osamosvojitve, predvsem zaradi procesa vzpostavitve države, zelo razmahnila in danes zaposluje okrog 32.000 oseb, kar vključuje približno 16.000 pripadnikov vojske in policije. V začetku 1991 je državna uprava zaposlovala nekaj manj kot 9.800 oseb, leta 1993 pa že skoraj 18.300. Število zaposlenih se je do leta 1995 povzpelo na 26.000, nato se je od leta 2000 do leta 2012 gibalo med 30.000 do največ 34.000 oseb. Po letu 2012 pa je zaznati rahlo zmanjševanje števila zaposlenih (Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo 2013).

**Slika 4.6: Gibanje zaposlenih v državni upravi od osamosvojitve**



Vir: Lastna izdelava na podlagi podatkov Ministrstva za notranje zadeve in javno upravo (2013).

Sprejem Zakona o državni upravi in Zakona o javnih uslužbencih v letu 2002 se lahko uvrsti tudi v kontekst takratnega približevanja Slovenije Evropski uniji in ciljem, ki so bili postavljeni v dokumentih o strateškem razvoju slovenske državne uprave, kjer je bil eden od ciljev tudi »vzpostavitev sistema javnih uslužbencev kot sistema, ki bo ob zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost, politično nevtralnost ter nepristranskost pri opravljanju javnih nalog« (Korade Purg 2003, 21). Kot je iz zunanje perspektive zapisal Meyer-Sahling, ki je analiziral razvoj državne uprave držav Srednje in Vzhodne Evrope, se je »Slovenija upirala

zahtevam EU za vzpostavitev novega zakona o državni upravi vse do leta 2002« (Meyer-Sahling 2006, 20).

Zakon o državni upravi v 1. členu določa, da je državna uprava del izvršilne oblasti in izvršuje upravne naloge. V nadaljevanju pa določa, da državna uprava svoje delo opravlja samostojno in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov (2. čl.), po pravilih stroke, politično nevtralnno in nepristransko (3. čl.). V zvezi z relacijo s politiko, zakon tudi določa, da državna uprava sodeluje pri oblikovanju politik, in sicer za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva in zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik (8. čl.). Vlada v usmerjanju državne uprave igra ključno vlogo, saj določa način njenega delovanja (7. čl.), potrjuje notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstev (26. čl.), politično usmerja delo ministrstev (56. čl.), obenem pa ministrstva vodijo ministri, ki so hkrati člani vlade (16. čl.).

Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o državni upravi sta ob svoji uveljavitvi 2002 oziroma 2003 v posameznih ministrstvih vzpostavila jasno ločnico med politično in uradniško strukturo. Določila sta, da sta minister in državni sekretar<sup>36</sup> politično imenovana funkcionarja, medtem ko so generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi najvišji položaji v uradniški strukturi, ki naj bi se jih imenovalo na podlagi strokovnih kriterijev. V primerjavi s prejšnjo ureditvijo sta zakona prinesla pomembno novost, saj omenjene vodstvene naloge ne opravljajo več politični funkcionarji, »ampak gre za uradniška delovna mesta« (Korade Purg 2003, 22). Zakon je »ob spoštovanju ustavne določbe, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja« (ibid.), za omenjene najvišje uradnike določil poseben postopek izbire, v katerem naj bi izbira primernih kandidatov temeljila predvsem na njihovi strokovni usposobljenosti. Podlaga za ugotavljanje strokovne usposobljenosti pa so standardi, ki jih določi novoustanovljeni organ – Uradniški svet (Korade Purg 2003, 21-22).

---

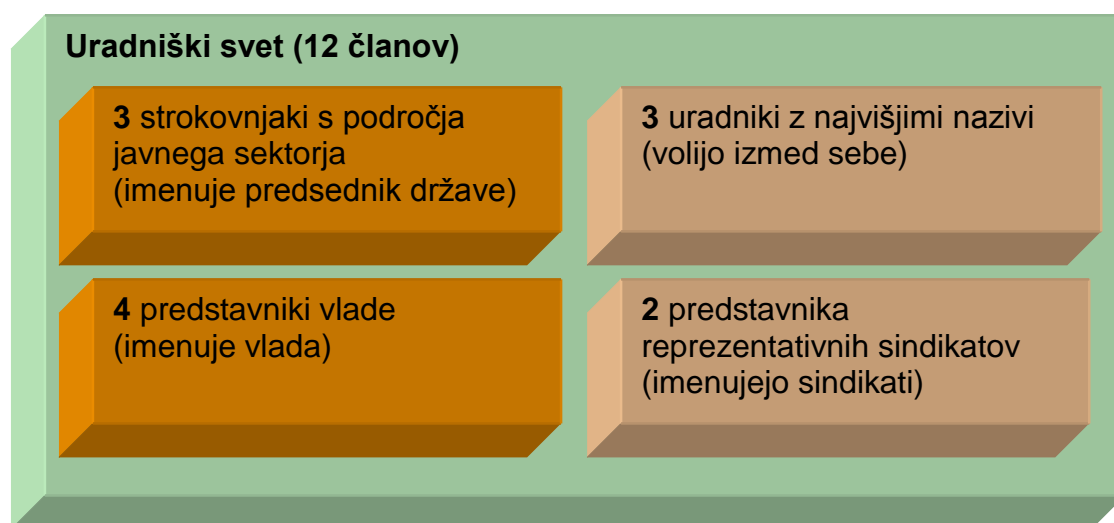
<sup>36</sup> V skladu z zadnjimi popravki zakona ob formiranju nove vlade v letu 2012 lahko vlada imenuje do dva državna sekretarja na ministrstvo.

#### 4.3.3.1 Uradniški svet

Slovenija je z Zakonom o javnih uslužbencih leta 2002 dobila nov dvanajstčlanski organ imenovan Uradniški svet (174. do 178. čl.). Nova uradniška zakonodaja (poleg Zakona o javnih uslužbencih je bilo sprejetih še več temeljnih zakonov iz uradniškega področja) je nastala pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo, zato je zakonodaja produkt konkretnega časovnega obdobja, kjer so veliko vpliva pri nastajanju zakonodaje imele tudi evropske institucije. »Celotna reforma javne uprave namreč temelji na sodobnih načelih javne uprave, ki poudarjajo odprtost, preglednost, ... kakovost in usmerjenost k uporabnikom, ki pa jih brez ustreznega pristopa k upravljanju kadrovskih virov ne bo možno uresničiti v praksi« (Korade Purg 2003, 21).

Glavna naloga Uradniškega sveta je izbira najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju – Slika 6.2) z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti (178. čl.), to je za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot (60. čl.). Za posamezne postopke javnih natečajev uradniški svet imenuje natečajne komisije (174. čl.). Zakon zagotavlja tudi samostojnost Uradniškega sveta pri svojem delu (174. čl.), zato je predviden šestletni mandat članov. V dvanajstčlanski sestavi Uradniškega sveta pa je predvideno, da 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 (naziv višji sekretar in sekretar), dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (Slika 4.7). Predsednika uradniškega sveta izvolijo člani sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov (175. čl.). Ob tem je treba izpostaviti, da ima kljub relativno razpršenemu zastopstvu v Uradniškem svetu prevladujoč vpliv politika, saj izmed dvanajstih imenuje sedem članov (temnejša barva na Sliki 4.7), vlada pa lahko člane uradniškega sveta, ki jih imenuje, v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih kadarkoli razreši (176. čl.).

**Slika 4.7: Sestava uradniškega sveta po Zakonu o javnih uslužbencih**



Vir: Lastna izdelava na podlagi določb Zakona o javnih uslužbencih (174. čl.).

oziroma predstojnik uradnika na položaju (predsednik vlade, generalni sekretar vlade ali minister) uradniškemu svetu posreduje predlog za začetek posebnega javnega natečaja z besedilom posebnega javnega natečaja (4. čl.). Na podlagi Zakona o javnih uslužbencih, ki določa, da javni natečaj za uradnike na položaju »izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet« (60. čl.). Uradniški svet zato za vsak primer na podlagi seznama možnih kandidatov (strokovnjaki iz državne uprave kot tudi iz univerzitetnih vrst in drugih strokovnih institucij) imenuje od tri do največ pet člansko posebno natečajno komisijo (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 6. čl.). Natečajne komisije se neposredno srečajo s kandidati za delovna mesta uradnikov na najvišjih položajih in izpeljejo celoten postopek, v okviru katerega najprej ugotovijo, »kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj, nato pa še, kateri izmed kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za položaj, so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj« (Korade Purg 2003, 24). Posebna natečajna komisija nato »kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje in so hkrati tudi primerni za položaj ... izda odločbo, kandidatom, ki sicer izpolnjujejo pogoje za položaj, pa se, upošteva njihovo strokovno usposobljenost, niso uvrstili med kandidate, ki so primerni za položaj, pa poseben sklep« (ibid.). Predsednik natečajne komisije posreduje predstojniku organa, ki je začel postopek posebnega javnega natečaja, seznam primernih kandidatov za posamezni položaj po abecednem vrstnem redu (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 1. čl.). Izbiro najprimernejšega

kandidata pa je v pristojnosti posameznega političnega funkcionarja (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade), dokončno pa ga z odločbo potrdi vlada ali v primeru načelnikov upravnih enot minister pristojen za upravo. Pri tem pa je izjemno pomembno, da 64. člen Zakona o javnih uslužbencih političnemu funkcionarju (predsednik vlade, generalni sekretar vlade in minister) omogoča, da od Uradniškega sveta zahteva, da postopek ponovi, če po prostem poudarku oceni, da noben izmed kandidatov s predloženega seznama ni primeren. Zakon pa celo izrecno navaja možnost, da v tem primeru lahko celo ignorira institucijo Uradniškega sveta in »sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek« namesto Uradniškega sveta (64. čl.).

Uradniški svet je na podlagi določb Zakona o javnih uslužbencih določil standarde strokovne usposobljenosti in oblikoval tri sklope, in sicer: izkušnje, znanja in menedžerske sposobnosti (Korade Purg 2003, 23). Predsednica Uradniškega sveta v letu 2011 Polona Kovač je izpostavila, da se je razmerje kriterijev in meril v zadnjem času spremenilo, če je bil v preteklosti vidik menedžerskih veščin manj pomemben, zdaj predstavlja 50 odstotkov ocene kandidata (Zorko 2011). Dejstvo je, da Uradniški svet prednostno išče dobre menedžerje, vendar z vsaj minimalnim poznavanjem stroke oziroma konkretnih področij. Kovačeva je v tem kontekstu navedla slikovito prisposodbo, »da bi bil najboljši minister za kulturo pesnik. A izgubili bi dobrega pesnika, pridobili pa slabega menedžerja« (Zorko 2011).

Dokončna izbira kandidatov za najvišja uradniška delovna mesta v državni upravi je v pristojnosti političnih funkcionarjev in zato v končni fazi predvsem politična. To dejstvo pa podpira tudi podatek, da je bilo od julija 2009 do julija 2010 na položajna mesta imenovanih kar 85 odstotkov takih kandidatov, ki so bili že pred natečajem na teh mestih vršilci dolžnosti (Zorko 2011). Ob tem pa je treba izpostaviti, da vršilca dolžnosti brez javnega natečaja (vendar mora izpolnjevati določene predpisane pogoje) za največ šest mesecev imenuje politika (vlada) brez vloge Uradniškega sveta, vendar le v času od sprožitve natečajnega postopka do imenovanja novega uradnika na položaju. Rok šestih mesecev lahko v primeru ponovitve postopka javnega natečaja prične ponovno teči (Zakon o javnih uslužbencih, 83. čl.).

Pomembna naloga Uradniškega sveta je tudi ta, da daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov (Zakon o javnih uslužbencih, 174. čl.). Poleg navedenih funkcij v okviru državne uprave pa Uradniški svet opravlja tudi pristopnost v okviru organov lokalnih skupnosti (Korade Purg 2003, 25), saj »v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu ter strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti, sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti« (Zakon o javnih uslužbencih, 174. čl.).

## 5 POLITIKA

*»Pameten politik upošteva tudi tuja stališča, zlasti tista, ki so identična z njegovimi« (Petan 1974, 75).*

V ožjem pomenu je politika upravljanje z družbo in državo. V zgodovinskem smislu je še pred stotimi leti politiko tako v izvršilni kot zakonodajni veji oblasti izvrševal aristokratski razred in nižje lokalno plemstvo, ki je živelo za politiko, ne pa od nje (Aberbach in drugi 1981, 2). Šele po prvi svetovni vojni, še bolj izrazito pa po drugi, se je s pojavom splošne volilne pravice in razmahom množičnih medijev v politiki pojavil trend profesionalnih, kariernih politikov. Danes se je število tistih, ki živijo od politike, izrazito povečalo, število predstavnikov aristokratskega razreda v politiki pa se je tudi v zelo tradicionalnih državah (npr. Velika Britanija) skrčilo na minimum.

Politika v modernih državah naj bi bila urejanje države v dobro vseh državljanov. Značilnost in nujni sestavni element politike pa predpostavlja tudi prisotnost kulturno in zgodovinsko konkretiziranega vrednostnega sistema. Politika brez vrednot je zreducirana zgolj na boj za oblast kot avtonomno dobrino (Pučnik 2003, 258). V nasprotju s tem pa naj bi bil eden od elementov sodobne državne uprave ravno njena vrednostna nevtralnost (Bučar 1981, 72).

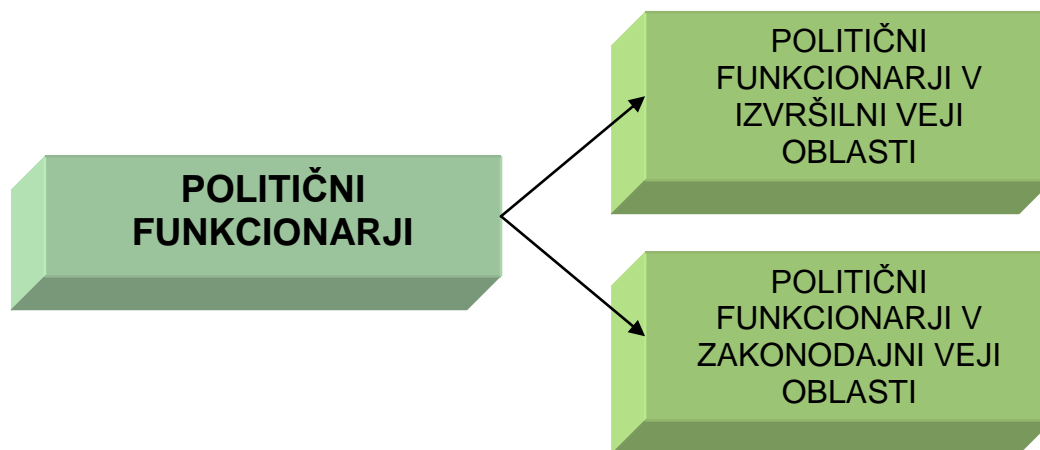
Politiko izvršujejo in predstavljajo politiki oziroma voljeni ali imenovani politični funkcionarji, ki naj bi v demokratičnih političnih sistemih uresničevali interes javnosti. Kljub temu, da se politični sistemi zahodnih demokracij precej razlikujejo, so vsaj na nivoju države politični funkcionarji v vseh sistemih izvoljeni v zakonodajno vejo oblasti na podlagi neposrednih volitev. Za oblikovanje izvršilne veje pa so prakse tudi znotraj evropskih političnih sistemov zelo različne. V večini političnih sistemov so v vrh izvršilne veje oblasti politični funkcionarji izvoljeni ali imenovani posredno preko predstavniških organov. V nekaterih državah s (pol)predsedniškim sistemom pa so najvišji politični funkcionarji neposredno izvoljeni tudi v izvršilno vejo oblasti (tako imata npr. predsednik ZDA in Francije prevladujočo vlogo v izvršilni veji oblasti). V nekaterih državah s parlamentarnim



sistemom pa se tudi predsednike držav voli neposredno<sup>37</sup> – v takih sistemih je predsednik države zreduciran na bolj ali manj predstavniško funkcijo (npr. Slovenija). V parlamentarnih oziroma demokratičnih monarhijah, kjer je uradni vodja države monarh (npr. Španija in Združeno kraljestvo), pa za najvišjega predstavnika države ni neposredne demokratične legitimacije – po moči v političnem sistemu bi ga lahko enačili s predsednikom v parlamentarnih sistemih.

Situacija je bolj zapletena, če se preučí imenovanje ali izvolitev političnih funkcionarjev v različnih demokratičnih državah na ravni lokalne samouprave (člani občinskih svetov in župani). Za namen analize politizacije državne uprave v Sloveniji je najpomembnejša splošna ugotovitev, da so politični funkcionarji prisotni tako v zakonodajni kot tudi izvršilni veji oblasti, pa naj bo to na državni ali na lokalni ravni (Slika 5.1). Glede na sestavo slovenskega političnega sistema se bo preučevalo odnos med političnimi funkcionarji v izvršilni veji oblasti in med državno upravo<sup>38</sup>.

**Slika 5.1: Prisotnost političnih funkcionarjev v dveh vejah oblasti**



Vir: Lastna izdelava.

<sup>37</sup> Večino parlamentarnih držav svoje predsednike voli posredno preko zakonodajne veje oblasti – parlamenta (npr. Nemčija, Italija, Avstrija, itd.).

<sup>38</sup> Zaradi relativne šibkosti predsednika republike v slovenskem političnem sistemu, se bo zanemarilo njegovo vlogo in vlogo njegovega kabineta pri vplivu na državno upravo.

## 5.1 Vlada

*»Gledano od zunaj me presenečata dve stvari: nič čudnega ni, da vodenje države prevzame nekdo, ki se prvič v življenju ukvarja z menedžiranjem. To sicer ne pomeni, da potencialno ni dober menedžer, a dejstvo je, da se menedžerskih veščin šele uči, in to kar na najvišji politični funkciji v državi« (Mintzberg v Jenko 2012, 4)*

Najvišje funkcije v demokratičnih državah znotraj izvršilne oblasti (mesta predsednikov vlad in ministrov) zasedejo politični funkcionarji, ki zelo velikokrat nimajo predhodnih menedžerskih izkušenj, kljub temu da zasedajo zelo odgovorne in kadrovske obsežne resorje<sup>39</sup>. Henry Mintzberg, avtoriteta na področju menedžmenta, priznava, da sta voditi podjetje ali vlado povsem različni stvari, zato vodenje podjetja ne more biti trening za vodenje vlade, kar slikovito ponazori tudi s primerom: »v svojem podjetju lahko rečete: »Skočite!« In ljudje prikimajo: »Da gospod«. V Vladi pa se morate pogajati, prepričevati druge« (Mintzberg v Jenko 2012, 4). Na vprašanje, ali so menedžerji iz gospodarstva primerni, da jih postavimo v politični kontekst, pa Mintzberg priznava, da nima odgovora (ibid.)<sup>40</sup>.

V demokratičnih državah je vlada najpomembnejši organ izvršilne oblasti in obenem tudi najvišji organ države uprave in je za svoje delo v državah s parlamentarnim političnim sistemom tudi neposredno odgovorna parlamentu oziroma zakonodajni veji oblasti, ki jo tudi imenuje (Brezovšek in drugi 2008, 83-84). Vlada je kolegijski organ političnih funkcionarjev, ki formalno izvajajo le vlogo izvrševalca in predlagatelja politike, vendar ima v političnem sistemu bistveno večjo dejansko moč, kot bi to izhajalo iz njene formalne vloge (Virant 1998, 48). Kljub temu, da je vlada odgovorna zakonodajnemu telesu oblasti (parlamentu), ki

---

<sup>39</sup> Nekdanja ministrica za obrambo Republike Slovenije Ljubica Jelušič (mandat od 2008-2012), ki je položaj ministrice zasedla zgolj s predhodnimi akademskimi izkušnjami, je na primer iskreno priznala, da je pred svojim imenovanjem »na obrambni sistem gledala kot raziskovalka, od zunaj. Ko pa si znotraj, ugotoviš, kako v resnici poteka upravljanje. V bistvu spoznaš realnost birokratskega sveta. Zaveš se, kako težko uresničljive so nekatere ideje, ki si jih imel prej« (Jelušič v Mekina 2009, 33).

<sup>40</sup> V komični knjigi, ki sta jo napisala Lynn in Jay po zelo uspešni nanizanki »Yes Minister« je minister za administrativne zadeve britanske krone v svojem dnevniku iskreno priznal: »poskušam delovati kot neke vrste vodilni direktor zelo velikega in pomembnega podjetja, vendar nimam nič predhodnih izkušenj, tako na področju dela ministrstva kot tudi kakršnega koli upravljanja. Kariera v politiki ni predpriprava za vlado« (Lynn in Jay 1989, 30).

jo tudi z večino imenuje, pa ji obenem ravno ta podpora daje možnost, da dejansko vodi državno politiko oziroma kot je že leta 1998 ugotavljal upravni strokovnjak, kasnejši politik in predsednik državnega zbora Gregor Virant, parlament se spremeni v »glasovalni stroj« (Virant 1998, 48), saj le-ta večinoma potrjuje predloge vlade. »Če upoštevamo še dejstvo, da ima vlada (za razliko od parlamenta) neposredno "na razpolago" celoten strokovni aparat državne uprave, celoten korpus informacij, s katerimi uprava razpolaga, kakor tudi represivni in obveščevalni del države uprave, potem se nam predstava od dejanski moči vlade še zbistri« (Virant 1998, 48). V sodobnih politični sistemih se politična moč torej koncentrira v vladi (pogosto se tudi vladajoči politični vrhovi personalno pokrivajo s sestavo vlade) (ibid.). V nasprotju od Viranta pa Rakočević nekoliko relativizira moč vlade oziroma politično izvršilnih organov (vlade, izvršilni sveti, ipd.), ki se pojavljajo kot vmesni člen med zakonodajnimi organi (organi, ki sprejemajo odločitve) in upravnimi organi. Po njegovem so znotraj državne strukture upravni organi tisti, ki sprejemajo pravzaprav končne odločitve pred neposrednim izvrševanjem (v določenih primerih pa te odločitve celo sami izvršujejo) (Rakočević 1994, 166).

Vlado sestavljajo ministri, ki so hkrati predstojniki upravnih resorjev (ministrstev). Člani vlade, ki opravljajo politično izvršilno funkcijo vodijo upravni aparat<sup>41</sup>. Ministri torej opravljajo dvojno (Janusovo) vlogo, saj so z vrha svojih resorjev usmerjeni navznoter kot predpostavljeni upravnemu aparatu in navzven kot politični voditelji (Aberbach in drugi 1981, 17).

Rakočević podobno kot Aberbach, Putnam in Rockman loči usmerjevalno in politično-izvršilno dejavnost vlade, ki sovpadata z vlogo vlade navznoter in navzven. »Politično-izvršilna dejavnost vlade oz. izvršilnih organov je izvršilna glede na zakonodajne oziroma predstavniške organe, glede na upravo pa je predvsem usmerjevalna, nadzorna in v veliki meri tudi vodstvena« (Rakočević 1994, 168). Zato tudi »od ministrov ni mogoče pričakovati, da bodo sami obvladali široko področje upravnega resorja, na čelu katerega so, niti da bodo seznanjeni z vsemi relevantnimi informacijami, potrebnimi za sprejemanje odločitev. Zato se

---

<sup>41</sup> Slovenska zakonodaja (Zakon o Vladi Republike Slovenije) izrecno določa, da je vlada »organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave Republike Slovenije« (1. čl.).

odločitve sprejemajo bodisi v sodelovanju z visokimi javnimi uslužbenci bodisi s prenosom pooblastil nanje« (Haček 2009, 133)<sup>42</sup>.

Za vlado, ki je politični organ, je značilna njena vrednostna opredeljenost, ki mora sloneti na idejah in potrebni viziji. »Vse vlade so postavljene pred dve veliki in močno različni zahtevi: zagotoviti učinkovito administracijo (upravo) in nujnosti držati se določene politične usmeritve« (Brezovšek 1992, 1090). Vlada mora zato opravljati svojo politično poslanstvo in ne sme biti preobremenjena s strokovnim delom, za katerega ni ne pristojna in ne kvalificirana. Vlada se namreč lahko izgubi v reševanju sprotnih, trenutnih in parcialnih problemov, brez prepotrebne pogleda nad celoto in brez potrebne vizije (Bučar 2001, 82). Zato ni redkost, če taka vlada svojo nemoč občuti kot pomanjkanje pristojnosti za samostojno določanje politike, medtem ko v resnici sama ne vodi in ne ustvarja ustrezne izvršilne politike, predvsem pa ne sprejema nujnih političnih odločitev (Bučar 2001, 84). Bučar trdi, da je v delu vlade potrebna sinteza. »Bistvo sinteze je povezovanje razpršenega in parcialnega poznanja v nova dognanja. Ta niso samo matematični seštevek vseh parcialnih vedenj, ampak kvalitetna novost, novo spoznanje« (ibid.). Vlada mora biti sposobna in predvsem pripravljena sprejemati politične odločitve v podporo upravno izvršilni dejavnosti ter se soočati s političnimi krizami; ne sme pa se izogibati odločitvam v kriznih položajih in puščati stvari, da se razrešijo same po sebi (Bučar 2001, 83). Kljub temu, da so se Bučarjevi pozivi nanašali na obdobje Slovenije pred več kot desetimi leti, so njegove ugotovitve še danes aktualne.

---

<sup>42</sup> Selekcijo najpomembnejših političnih funkcionarjev v odnosu do selekcije državnih uradnikov sta slikovito opisala Lynn in Jay v priznani nanizanki »Yes Minister«: »Ministri so v nasprotju z državnimi uradniki izbrani popolnoma naključno, na podlagi kapric predsednika vlade, kar vključuje prejetanje dvomljivih uslug, ali pa izogibanje imenovanja nekoga z resničnimi zmožnostmi, ki bi lahko postal grožnja (Lynn in Jay 2009, 89).

## **5.2 Politične koalicije in vlade v Sloveniji**

*»Ministri pridejo in ministri odidejo. Povprečni rok trajanja ministra katerega koli resorja je manj kot enajst mesecev« /pogovor visokih državnih uradnikov britanske krone v nanizanki BBC-ja »Yes Minister«/ (Lynn in Jay 1980a).*

Kot v ostalih evropskih demokratičnih političnih sistemih, je tudi v Sloveniji vlada najpomembnejši organ oblasti, saj preko koalicije v zakonodajnem organu (Državnemu zboru) dejansko vodi državo. Paradoksalno je, da je predvsem v parlamentarnih sistemih parlament v praksi zreduciran le na potrjevalca predlogov vlade oziroma na glasovalni stroj. V ZDA in tudi v drugi evropskih državah sta oba predstavniška domova veliko bolj samostojna kot je to npr. v Sloveniji. Kljub temu, da zakone v slovenskem političnem sistemu v skladu z 88. in 97. členom ustave (zakonska iniciativa) poleg vlade lahko predlaga tudi vsak poslanec, najmanj pet tisoč volivcev ali državni svet, se to le redko dogaja. Zakone v Sloveniji sprejema oziroma praviloma »potrjuje« Državni zbor na predlog Vlade.

Slovenija ima proporcionalni volilni sistem, ki omogoča tudi manjšim političnim strankam preboj v parlament, v nasprotju z večinskim volilnim sistemom, kjer štejejo samo glasovi namenjeni zmagovalcu določene volilne enote. Posledica proporcionalnega sistema je, da v državni zbor vedno uspe priti več političnih strank, kar pomeni, da samo ena politična stranka do sedaj še ni nikoli uspela zbrati dovolj glasov poslancev za samostojno oblikovanje vlade. Slovenija je obsojena na vlade, sestavljene iz več političnih strank oziroma na koalicijske vlade (Tabela 5.2).

Slovenska država je od razglasitve svoje neodvisnosti imela enajst različnih koalicijskih vlad. Če izzamemo t. i. DEMOS-ovo vlado, katere glavni namen je bila realizacija projekta osamosvojitve, so bile tri vlade bolj desno sredinsko usmerjene, sedem pa je bilo levosredinskih. Kar štiri vlade je vodil Janez Drnovšek, povprečni »rok trajanja« slovenskih vlad pa je okrog dve leti. Dejstvo je, da so bile zaradi proporcionalnega volilnega sistema do danes še vse vlade

koalicijske – povprečno je bilo v vsaki vladi 4,4 koalicijskih partnerjev. Po dveletnem mandatu (od 1990 do 1992) prve t. i. Demosove vlade, ki je združevala šest novo ustanovljenih političnih strank (Slovensko demokratično zvezo, Socialdemokratsko zvezo Slovenije, Slovenske krščanske demokrate, Slovensko kmečko zvezo, Slovensko obrtniško stranko in Zelene Slovenije), je od leta 1992 do 2000 vodenje druge, tretje in četrte vlade prevzel Janez Drnovšek, vodilna koalicijska stranka pa je bila Liberalna demokratska stranka oziroma kasneje preimenovana v Liberalno demokracijo Slovenije (LDS). Vladavina LDS se je za nekaj mesecev od junija 2000 do novembra 2000 prekinila s 5. vlado Andreja Bajuka, v kateri je bila največja stranka SLS+SKD Slovenska ljudska stranka. Sledil je še en mandat pod vodstvom LDS do 2004, kjer sta bila po dve leti predsednika vlade Janez Drnovšek in Anton Rop. Od decembra 2004 do novembra 2008 je sledila vlada Janeza Janše kot prva – in do danes še vedno edina – vlada s polnim mandatom, v kateri je bila največji koalicijski partner Slovenska demokratska stranka (SDS). Deveto slovensko vlado je od konca 2008 do začetka 2012 vodil Borut Pahor iz Socialnih demokratov (SD). Janez Janša je februarja 2012 drugič prevzel vodenje slovenske vlade. Njegovo koalicijo je do januarja 2013 sestavljalo pet strank, in sicer SDS, Državljska lista (DL), Demokratična stranka upokoјencev Slovenije (DeSUS), Slovenska ljudska stranka (SLS) in Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka (NSi). Janševa koalicija je ob odhodu treh strank dokončno razpadla marca 2013, ko je bila imenovana zadnja, 11. slovenska vlada pod vodstvom Alenke Bratušek iz Pozitivne Slovenije (PS). Koalicijo pa sestavljajo PS, SD, DL in DeSUS (Tabela 5.2).

**Tabela 5.2: Pregled vlad in vladnih koalicij v Republiki Sloveniji**

Vlada RS	KOALICIJA (PO VELIKOSTI STRANK)	Predsednik	Mandat
1. vlada	DEMOS	Alojz Peterle	maj 1990 do maj 1992
2. vlada	Liberalna demokratska stranka (LDS) Socialdemokratska stranka Slovenije (SDSS) Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) Zeleni Slovenije (ZS) Demokratska stranka Slovenije (DSS) Socialistična stranka Slovenije (SSS)	Janez Drnovšek	maj 1992 do januar 1993
3. vlada	Liberalna demokracija Slovenije (LDS) Slovenski krščanski demokrati (SKD) Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) – do januar 1996 Socialdemokratska stranka Slovenije (SDSS) – do marec 1994	Janez Drnovšek	januar 1993 do februar 1997
4. vlada	Liberalna demokracija Slovenije (LDS) Slovenska ljudska stranka (SLS) Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	Janez Drnovšek	februar 1997 do junij 2000
5. vlada	SLS+SKD Slovenska ljudska stranka Socialdemokrati Slovenije (SDS)	Andrej Bajuk	junij 2000 do november 2000
6. vlada	Liberalna demokracija Slovenije (LDS) Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) Slovenska ljudska stranka (SLS) Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) Stranka mladih Slovenije (SMS)	Janez Drnovšek	november 2000 do december 2002
7. vlada	Liberalna demokracija Slovenije (LDS) Združena lista socialnih demokratov (ZLSD) Slovenska ljudska stranka (SLS) – do april 2004 Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) Stranka mladih Slovenije (SMS)	Anton Rop	december 2002 do december 2004
8. vlada	Slovenska demokratska stranka (SDS) Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka (NSi) Slovenska ljudska stranka (SLS) Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	Janez Janša	december 2004 do november 2008
9. vlada	Socialni demokrati (SD) Zares - nova politika (ZARES) – do junij 2011 Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) – do maj 2011 Liberalna demokracija Slovenije (LDS)	Borut Pahor	november 2008 do februar 2012
10. vlada	Slovenska demokratska stranka (SDS) Državljska lista (DL) – do januar 2013 Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS) – do februar 2013 Slovenska ljudska stranka (SLS) – do februar 2013 Nova Slovenija - Krščanska ljudska stranka	Janez Janša	od februar 2012 do marec 2013
11. vlada	Pozitivna Slovenija (PS) Socialni demokrati (SD) Državljska lista (DL) Demokratska stranka upokojencev Slovenije (DeSUS)	Alenka Bratušek	od marec 2013

Vir: Lastna izdelava.

### 5.3 Politični funkcionarji v Sloveniji

*»V nasprotju z domnevno urejenostjo sveta birokrata je njegov svet voden s strani mnogovrstnih zahtev strankarskih voditeljev, interesnih skupin, lokalnih interesov in kar je najbolj pomembno državljanov, ki volijo« (Aberbach in drugi 1981, 209).*

Če izvzamemo funkcionarje v političnih strankah, so politični funkcionarji vsi funkcionarji v izvršilni in zakonodajni veji oblasti, tako na državni kot tudi na lokalni ravni, ki so bili na svoj položaj politično imenovani s strani političnega organa, ali pa so bili izvoljeni neposredno na splošnih volitvah. Njihove dohodke financira proračun (lokalni ali državni), funkcijo pa opravljajo za določen čas, kar je neposredno ali posredno pogojeno s procesom demokratičnih volitev. Zelo pomembno je tudi, da so politični funkcionarji nosilci mandata za izvrševanje »tistih politik, ki so jih oni sami ali pa politična stranka, ki jih je podprla za imenovanje, predstavljali volivcem tekom predvolilne kampanje (Peters v Haček 2009, 85).

Na državni ravni bi politične funkcionarje v grobem lahko razdelili na (a.) politične funkcionarje v izvršilni veji oblasti in na (b.) politične funkcionarje v zakonodajni veji oblasti – Slika 5.3. Bolj natančno pa politične funkcionarje opredeljuje zakonodaja posameznih držav, v nekaterih državah jih opredeljuje zelo široko, v drugih pa bolj ozko. Ob tem je pomembno izpostaviti, da se je v Sloveniji po zadnji večji reformi uprave leta 2002 število političnih funkcionarjev drastično zmanjšalo iz več kot 170 na sedanjih manj kot 40.

Zakon o funkcionarjih v državnih organih iz leta 1990 je krovni zakon, ki definira tudi politične funkcionarje v Sloveniji, njihove pravice in dolžnosti. Zakon je popolnoma zastarel in se v več delih nanaša na danes neobstoječe organe<sup>43</sup>, saj

---

<sup>43</sup> Zakon opredeljuje funkcionarje kot »osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani predsedstva Republike Slovenije in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije« (Zakon o funkcionarjih v državnih organih, 1. čl.).



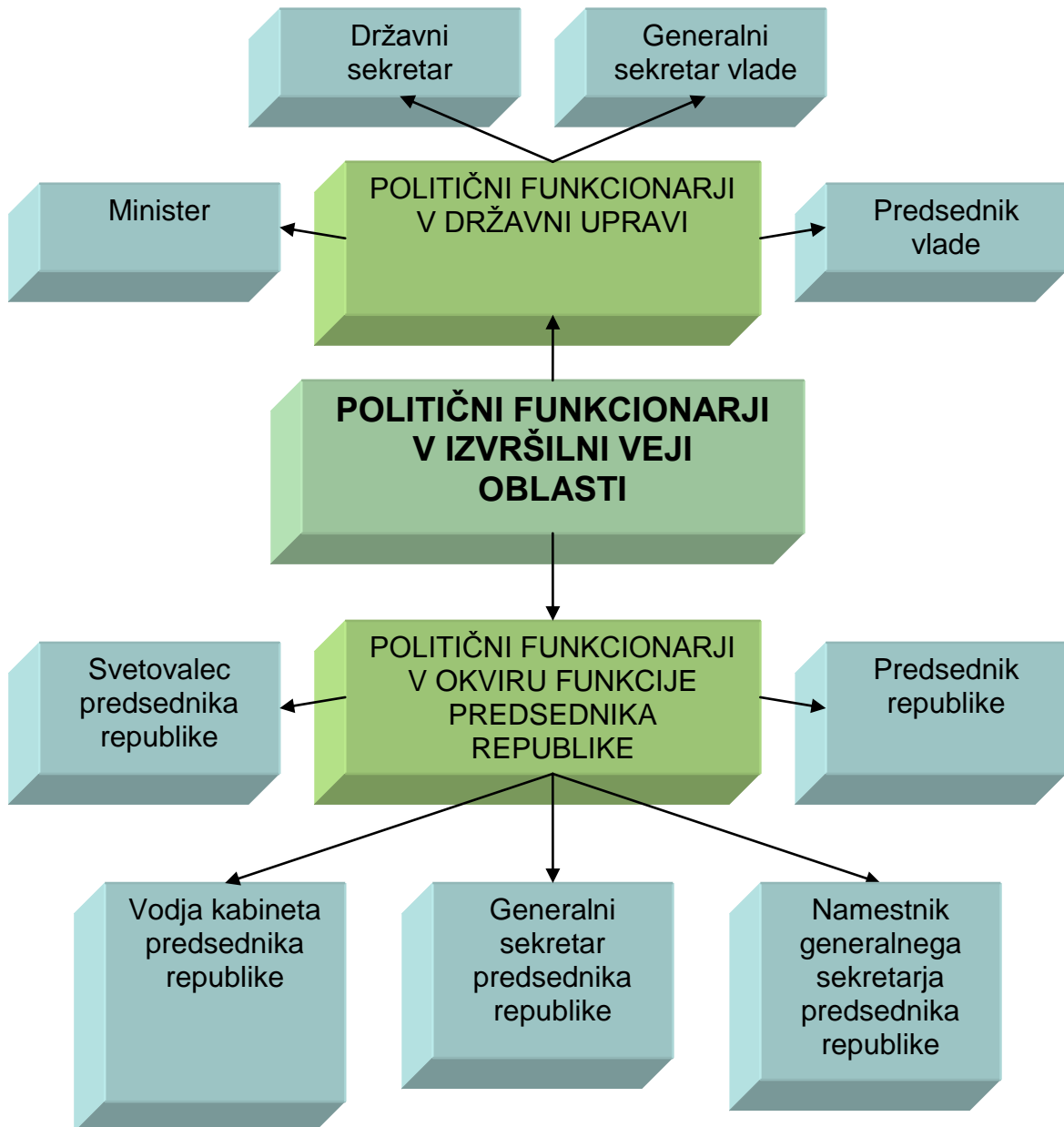
je bil sprejet še v nekdanji Republiki Sloveniji v okviru Jugoslovanske federacije, zadnjič pa dopolnjen leta 1994. Kljub temu pa je še vedno v veljavi in se ga večkrat tudi smiselno uporablja. Zaradi omenjenega dejstva je za definicijo političnih funkcionarjev smiselno uporabiti Zakon o sistemu plač v javnem sektorju iz leta 2002, ki zelo široko definira funkcionarje kot »osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru Republike Slovenije ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne ali sodne oblasti« (2. čl.).

Za bolj natančno definicijo političnih funkcionarjev pa je poleg Zakona o sistemu plač v javnem sektorju smiselno uporabiti tudi Odlok o plačah funkcionarjev (4.-6. čl.), ki ob uvrščanju političnih funkcionarjev v plačne razrede le-te tudi pregledno opredeljuje, pri čemer upošteva relevantno zakonodajo (predvsem Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o Vladi Republike Slovenije, smiselno pa tudi že navedeni Zakon o funkcionarjih v državnih organih). Na podlagi uporabe omenjenega zakona in odloka lahko na državni ravni politične funkcionarje razdelimo v tri kategorije, in sicer na tiste, ki opravljajo (1.) funkcije predsednika republike (predsednik republike, vodja kabineta predsednika republike, generalni sekretar predsednika republike in njegov namestnik ter svetovalec predsednika republike), (2.) funkcije izvršilne oblasti (predsednik vlade, minister, državni sekretar in generalni sekretar vlade) in (3.) funkcije zakonodajne oblasti (predsednik in podpredsedniki državnega zbora, poslanci evropskega in slovenskega parlamenta, generalni sekretar parlamenta, predsednik državnega sveta ter sekretar državnega sveta. Med politične funkcionarje pa lahko štejemo tudi člane Državnega sveta, ki pa svojo funkcijo opravljajo neprofesionalno.

Za politizacijo državne uprave so ključni politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti, ki posredno in neposredno vplivajo na politizacijo državne uprave v Sloveniji. Le-te pa se v skladu s slovensko zakonodajo lahko razdeli na (a.) politične funkcionarje v državni upravi (to so tisti, ki jih Odlok o plačah funkcionarjev uvršča v funkcije izvršilne oblasti - predsednik vlade, minister, državni sekretar in generalni sekretar vlade) in na (b.) politične funkcionarje v okviru funkcije predsednika republike

(predsednik republike, vodja kabineta predsednika republike, generalni sekretar predsednika republike in njegov namestnik ter svetovalec predsednika republike) – Slika 5.3.

**Slika 5.3: Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti**



Vir: Lastna izdelava ob smiselni uporabi Odloka o plačah funkcionarjev (4.-6. čl.).

## 6 ODNOS MED POLITIKO IN UPRAVO

*»V imenitni restavraciji vlade so državni uslužbenci kuharji, politiki pa so natakarji. Mi pripravljamo vse jedi, oni pa jih servirajo uporabnikom« /pogovor visokih državnih uradnikov v nanizanki BBC-ja Yes Minister/ (Lynn in Jay 2009, 35).*

Državna uprava se razvila iz potrebe politike, da vlada, kar jo že v samem bistvu neločljivo povezuje s politiko. »Tako (visoki) javni uslužbenci kot tudi politični funkcionarji so pomembni in nezamenljivi akterji v okviru upravo-politične dihotomije in hkrati ključni akterji v procesu oblikovanja javnih politik« (Haček 2005a, 187). Stopnja povezanosti oziroma ločitve uprave in politike se je tekom zgodovine spreminjala. V splošnem pa lahko ugotovimo, da se je v 20. stoletju odnos med politiko in upravo razvijal v smeri njune ločitve. »Nastanek profesionalne uprave v prvi polovici 20. stoletja je temeljil na uporabi dveh načel: (a.) hierarhična subordinacija uprave s strani politike in (b.) istočasne ločitve upravne od politične kariere« (Bugarič 2005, 419-420). Velika večina avtorjev pa v zadnjih desetletjih ugotavlja obratni proces, saj politični funkcionarji danes investirajo veliko več svoje energije v politizacijo državne uprave kot nekoč. Vmešavanje politike v državno upravo naj bi bilo v zadnjem obdobju v porastu tudi v ekonomsko razvitih zahodnih državah (Peters in Pierre 2004, 6).

Vzporedno pa se je v 20. stoletju – tudi zaradi profesionalizacije uprave in zaradi naraščanja kompleksnih vprašanj, ki jih je morala razreševati država – državna uprava širom celotnega sveta enormno povečevala<sup>44</sup>. Kljub razvoju v smeri ločitve uprave od politike, se je povezanost med njima od države do države (geografsko) kakor tudi časovno zelo razlikovala. V pretežnem delu 20. stoletja sta v socialističnih državah (tudi v Sloveniji) uprava in politika, kljub obratnemu trendu v zahodnih demokratičnih državah, postali zelo tesno prepleteni. Intenzivnost povezanosti uprave in politike pa se je spreminjala tudi v zahodnih demokracijah<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Kot primer se lahko navede, da je državna uprava v Veliki Britaniji v letu 1870 štela 50.000 oseb, leta 1970 pa kar 800.000 (Aberbach in drugi 1981, 2).

<sup>45</sup> V ZDA je npr. v 30. letih 19. stoletja v času predsednika Andrewa Jacksona (1829-1837) obstajala zelo velika prepletenost uprave in politike (Krašovec 1997, 293).

Kljub temu pa v splošnem velja, da so »politični funkcionarji v procesu oblikovanja politik v stalnem stiku z javnimi uslužbenci (predvsem najvišjimi), ki v ta odnos vnašajo tradicijo strokovnosti, menedžmenta in sposobnosti« (Haček 2009, 87); vzajemna soodvisnost obeh skupin v procesu oblikovanja in izvrševanja politik pa je realnost in potrjeno znanstveno dejstvo že več desetletij (ibid.).

Za razumevanje politizacije državne uprave v sodobnih demokratičnih družbah je ključno razumevanje odnosa med političnimi funkcionarji in državnimi uradniki v izvršilni veji oblasti (znotraj katere ključno vlogo igra vlada) – Slika 6.1. »Uprava in politika sta medsebojno tesno povezani in ena drugi omogočata preživetje. Uprava zagotavlja politiki servis za izvajanje sprejete politike, politika pa upravi, kot vojski nevoljenih uradnikov, s svojim delegiranjem določenih nalog nanjo, omogoča izvajanje njenega vpliva kot legitimnega« (Krašovec 1997, 294). Tudi Haček ugotavlja poseben odnos med politiko in upravo in celo ugotavlja, da »med politiko in upravo ni ostre in jasne meje. Politiki, ki delajo v upravi kot ministri, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, se za doseg svojih ciljev naslanjajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svojih karieri« (Haček, 2001, 61).

**Slika 6.1: Sestava izvršilne veje oblasti**



Vir: Lastna izdelava.

Za razumevanje zapletenega odnosa med politiko in administracijo so Aberbach, Putnam in Rockman (1981) v svoji odlični analizi odnosa med birokrati in politiki v Zahodnih demokracijah v zgodovinski perspektivi kategorizirali štiri splošne modele razvoja odnosa politike in državne uprave, in sicer: (1.) **politika/administracija** (značilen za zadnjo polovico 19. stoletja), (2.)

**dejstva/interesi** (značilen za prvo polovico 20. stoletja), (3.) **energija/ravnotežje** (značilen predvsem za čas po drugi svetovni vojni) in (4.) **čisti hibrid** (značilen za čas od zadnje četrtine prejšnjega stoletja). Avtorji tudi ocenjujejo, da prva dva modela bolj prihajata do izraza na nižjih nivojih hierarhije državne uprave, medtem ko sta tretji in četrti bolj točna na višjih nivojih (1981, 4-23).

V skladu s prvim modelom »**politika/administracija**« naj bi se politiki ukvarjali s politiko, državni uradniki pa naj bi jim pri tem zgolj pomagali. Politiki naj bi sprejemali odločitve, birokrati pa naj bi jih udejanjali (Aberbach in drugi 1981, 4). Omenjeno predstavo ločitve politike od uprave zelo dobro povzema Wilson: »Področje administracije je področje posla. Umaknjeno je naglici in razprtijam politike ... Je del političnega življenja ... le kot so stroji del proizvedenega izdelka« (Wilson 1887, 209-210). Kot razlaga Bugarič je omenjena jasna »ločitev pomenila predvsem to, da je politična oblast sprejemala odločitve, uprava pa jih izvrševala. Vendar pa je precej kmalu, s porastom vloge države v družbi, še posebej pa z razvojem države blaginje, takšna ločnica postala veliko bolj problematična (Bugarič 2005, 420).

Aberbach, Putnam in Rockman so v prvi polovici 20. stoletja opazili spremembo odnosa med politiko in upravo, kar so poimenovali »**dejstva/interesi**«. Model predpostavlja, da tako politiki kot državni uradniki sodelujejo pri oblikovanju politik, kjer prvi v proces vnašajo interese in vrednote (ugotavljajo, ali je določena politika sprejemljiva), drugi pa nevtralna dejstva in znanje (ugotavljajo, ali določena politika deluje) (Aberbach in drugi 1981, 6). Ali kot se je izrazil Virant: »funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo usposobljeni javni uslužbenci« (Virant 1998, 193).

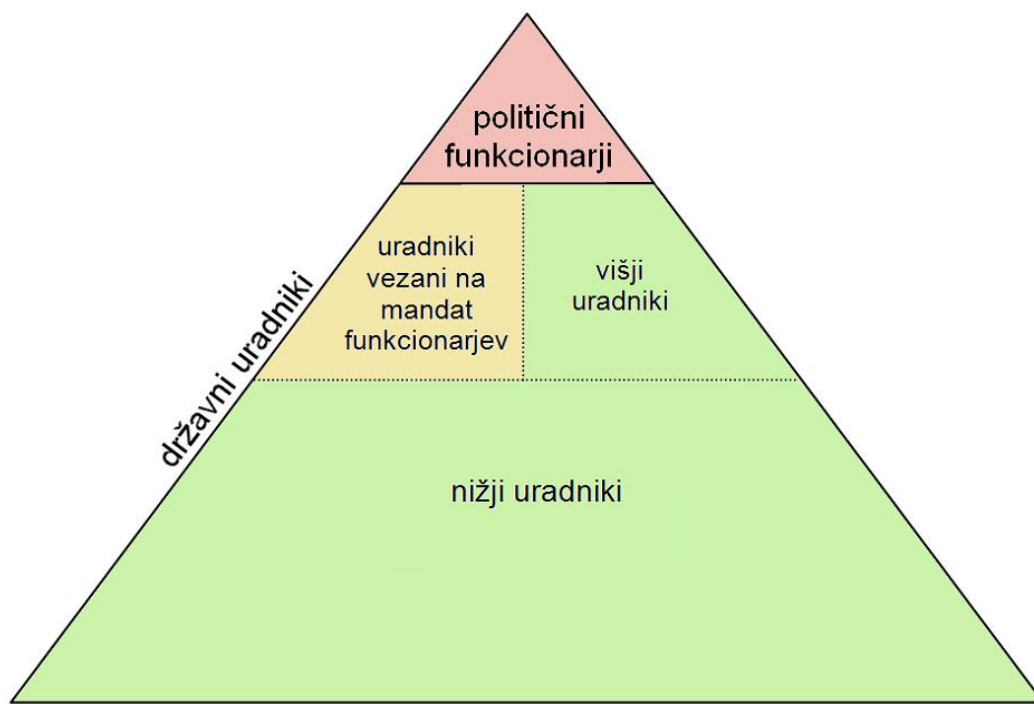
Tretji model, značilen za čas po drugi svetovni vojni, imenovan »**energija/ravnotežje**« domneva, da politiki artikulirajo široke, razpršene interese neorganiziranih posameznikov, birokrati pa medirajo med konkretnimi, usmerjenimi interesi organizirane klientele. Politiki so zato strastni, vdani, idealistični, ideološki in iščejo javno pozornost, birokrati pa so preudarni, sredinski, praktični, pragmatični in stremijo k zaprtemu delovanju iz ozadja (Aberbach in drugi 1981, 9).

Po mnenju Aberbacha, Putnama in Rockmana je v zadnji četrtini prejšnjega stoletja začel izginjati t. i. weberjanski model popolne delitve vlog politika in birokrata (prvi model), začel pa ga nadomeščati model odnosov imenovan »čisti hibrid«, kar reflektira pojav, ki ga nekateri avtorji imenujejo politizacija birokracije ali birokratizacija politike (Aberbach in drugi 1981, 16-19). Na primeru Nemčije je tudi Goetz (1999, 149) je v zadnjih desetletjih prejšnjega stoletja opazil trend politizacije birokracije. Ugotovil je, da kabinet vlade povečuje svoj vpliv nad ministrstvi, v ministrstvih pa se krepi politična kontrola nad aktivnostmi ostalih organov s pomočjo politično podpornih enot, ki so direktno povezane s političnim vodstvom resorja. Zato se tudi vloga uspešnih birokratov do neke mere spreminja. »Profil učinkovitega višjega uslužbenca se postopno spreminja iz ustvarjalca dnevnega reda in pobudnika politik v politično visoko občutljivega koordinatorja politik« (Goetz 1999, 149). Koncept čistega hibrida sta povzela tudi Mayntz in Scharpf v tezi o integraciji politike z administracijo. Višji državni uslužbenci morajo namreč pri svojem delu razviti dve sposobnosti, in sicer (a.) tehnično znanje in neodvisno ekspertizo ter (b.) politično strategijo. Zato morajo poznati jezik tako politika kot tudi birokrata. To pa je velikokrat preveč za mnoge karijerne javne uslužbenke in odpira prostor za zaposlitev zunanjih strokovnjakov, s predpostavko, da bodo znali razviti drugo identiteto birokrata (Mayntz in Scharpf v Aberbach in drugi, 1981, 17-18). »Klasični birokrati, ki se izogibajo političnem vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem pa se razvija nov model političnega birokrata, ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino birokracije« (Aberbach in drugi 1981, 239).

»Čisti hibridi« so prisotni v vseh vodilnih strukturah državne uprave, še posebej skoncentrirano pa so prisotni v nekaterih državnih institucijah, kot je kabinet predsednika vlade in kabineti ministrov. V Sloveniji »čiste hibride« v formalnem smislu predstavljajo uradniki v kabinetih določenih najvišjih političnih funkcionarjev (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade), ki so vezani na njihov mandat, v neformalnem smislu pa so to tudi ostali uradniki v kabinetih (zaposleni za nedoločen čas) in najvišji državni uradniki oziroma predstojniki organov, ki niso politični funkcionarji. V splošnem velja, da tisti, ki so v

organizacijskem smislu bližje političnim funkcionarjem, opravljajo bolj hibridne naloge.

**Slika 6.2: Struktura državne uprave (brez strokovno-tehničnih delovnih mest)**



Vir: Lastna izdelava.

Razlikovanje med politiko in upravo je zelo dobro definiral tudi Bučar, ki govori o tem, da se »vlada in uprava medsebojno v temelju razlikujeta ne samo na ločnici politika in strokovnost, ampak tudi na ločnici analiza in sinteza kot metoda delovanja. Za vlado je značilna sinteza, za upravo analiza« (Bučar 2001, 83-84). Če bi Bučarjevo definicijo razložili s predstavo Aberbacha, Putnama in Rockmana, bi lahko rekli, da je Bučar zajel tako drugi kot tudi tretji model.

Navedene poglede in modele odnosa med politiko in državno upravo pa bi lahko uvrstili tudi v odličen model razumevanja odnosa med političnimi funkcionarji in državnimi uradniki, ki ga je razvil Svara (Slika 6.3): »Na odnos med izvoljenimi funkcionarji in administracijo se lahko enostavno gleda kot na interakcijo med političnim nadzorom in strokovno neodvisnostjo« (Svara 2001, 179). Politični nadzor je razumljen kot zmožnost dajanja smernic in navodil, medtem ko strokovna neodvisnost vsebuje strokovne zmožnosti oblikovanja in izvajanja politik (ibid.).

**Slika 6.3: Razumevanje odnosa med političnimi funkcionarji in državnimi uradniki**



Vir: Svava (2001, 179).

V zahodnih demokratičnih državah je najbolj uveljavljeno t. i. dopolnjevanje med funkcionarji in uradniki. »Rezultati politik ne odsevajo prevladovanja državnih uradnikov, niti politikov, temveč spreminjajoče koalicije, ki vključujejo člane obeh skupin« (Suleiman v Aberbach in drugi 1981, 21).



## 6.1 Izvori moči državnih uradnikov

A: »Ti si bil na položaju več let. Ti poznaš vse trike državnih uradnikov.«

B: »Niti približno, stara sablja. Samo nekaj sto.«

A: »Kako se kosati z njimi? Kako jih pripraviti do tega, da naredijo nekaj, česar nočejo storiti?«

B: »Moj dragi kolega, če bi to vedel, ne bi bil v opoziciji.«

/Pogovor britanskega ministra za javno upravo s svojim predhodnikom v nanizanki BBC »Yes Minister«/ (Lynn in Jay 1980b).

Na podlagi izraženih stališč številnih avtorjev v prejšnjih poglavjih je smiselno opredeliti in kategorizirati prednosti državne uprave v odnosu do politike oziroma političnih funkcionarjev, saj je »boj za politično moč in za možnost vplivanja na javne politike med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci stalen pojav« (Wake Carroll v Haček 2009, 87) – Slika 6.4. Najpomembnejša prednost državne uprave oziroma birokracije, ki jo je identificiral in obenem problematiziral že Max Weber, je njena **(1.) strokovna (pre)moč**. Kot ugotavlja Šmidovnik, ki se je navezoval na Webra, so upravni uslužbenci »po svojem znanju in po poznavanju državnih institucij premočni za politiko« (Šmidovnik 2001b, 66). Ob tem pa je Weber izrazil bojazen, da državna uprava »kot sredstvo v rokah politike lahko nadvlada politiko samo in se sama spremeni v gospodarja« (ibid.). Pred rastočo profesionalizacijo pa je v Webrovem duhu posvaril tudi Rus, ki je opazil, da »z vse večjo profesionalno specializacijo prihaja tudi do vse večje "horizontalizacije" državne uprave, kar postavlja pod vprašaj tudi tradicionalno podrejenost upravnih organov političnim centrom moči. Pravzaprav je postavljen po vprašaj celoten sistem nadzora politike nad upravo, s tem pa tudi zaščita politično opredeljenih javnih interesov v procesu njihovega uresničevanja« (Rus 2001, 119-120)<sup>46</sup>.

Naslednja izrazita prednost državne uprave pred politiko je njena **(2.) stalnost**. Politični funkcionarji imajo omejen mandat in so vezani na menjave političnih koalicij, kar je navadno posledica demokratičnih volitev, medtem ko na drugi strani

---

<sup>46</sup> Manifestacijo strokovne premoči sta genialno, na cinični način izrazila Lynn in Jay ob pogovoru dveh državnih uradnikov v nanizanki Yes Minister: »Mi smo tu, da vidimo, da predsednik vlade ni zmeden. Politiki so preprosti ljudje. Oni imajo radi preproste izbire. Jasne smernice. Oni ne marajo dvoumja in konfliktov« (Lynn in Jay 2009, 33).

mandat državnih uradnikov v veliki večini ni omejen in je vezan na karierni sistem, znotraj katerega ima velika večina zaposlenih pogodbe za nedoločen čas (v Sloveniji več kot 80%<sup>47</sup>). Medtem pa »ministri pridejo in ministri odidejo« (Lynn in Jay 1980a; Peters 2001, 236) – opravljanje politične funkcije je namreč relativno kratko (po že predstavljenih podatkih je povprečno trajanje vlad v Sloveniji dve leti). Kljub temu pa se »osnovno delo državnih uradnikov ne spreminja, enostavno zato, ker imajo ministri redko čas, da se naučijo kaj je treba spremeniti, da bi se določen program uresničilo« (Peters 2001, 236-237). Stalnost državnim uradnikom (oziroma njihov praktično neomejen mandat) v razmerju do stalno izmenjujočih političnih funkcionarjev omogoča zelo veliko moč. Virant kot največjo razliko med politiki in uradniki izpostavlja dejstvo, da funkcionar pride na svoj položaj v državnem organu z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem za določeno obdobje oziroma mandat na podlagi političnih kriterijev, državni uradnik pa opravlja službo v državni upravi trajno, kot svoj poklic (Virant 1998, 193). Stalnost državnim uradnikom v povezavi s strokovno premočjo omogoča monopol nad informacijami (Peters 2001, 234 v Haček 2009, 87), dolgoročnost pogleda na določene probleme javnih politik, uporabo strategije čakanja in zavlačevanja<sup>48</sup>, itd. (Haček 2009, 88)<sup>49</sup>.

Tretja prednost državne uprave je njena **(3.) številčnost**, ki pa je v demokratičnih družbah v navezavi s četrto prednostjo (»dvojna vloga«) še toliko bolj pomembna. V vsakem demokratičnem sistemu je število državnih uslužbencev neprimerno večje od števila političnih funkcionarjev. V Sloveniji je razmerje med političnimi funkcionarji in osebjem, vezanim na njihov mandat ter med uslužbenci v državni upravi približno 1:360 ali 1:180 (če se izvzame policijo in vojsko). Zaposleni, vezani na politiko torej predstavljajo le nekaj več kot pol odstotka vseh zaposlenih (Tabela 7.3).

---

<sup>47</sup> V letu 2010 je bilo po podatkih Kadrovskega poročila za leto 2010 Ministrstva za javno upravo 81,1 odstotka zaposlenih v državni upravi za nedoločen čas.

<sup>48</sup> Kot primer lahko navedem izjave nekdanje ministrice za obrambo v Pahorjevi vladi (2008-2012) Ljubice Jelušič, ki je razlagala, kako so ob začetku uveljavljanja nove obrambne strategije, ki je bila del koalicijskega sporazuma, »naleteli na neizmerno količino pogajanj, svetovanj, usklajevanj ali amandmajev. Vsi branijo svoje načine delovanja. Brez kompromisov na vsakem koraku se ne moreš premakniti naprej« (Jelušič v Mekina 2009, 33).

<sup>49</sup> Moč državne uprave, ki ji jo daje njena stalnost, sta skozi usta političnega funkcionarja zelo dobro izrazila tudi Lynn in Jay v nanizanki »Yes Minister«: »Parlamentarna opozicija ni opozicija. Oni so opozicija v izgnanstvu. Državna uprava je opozicija v rezidenci« (Lynn in Jay 1980b; Lynn in Jay 2009, 31).

Številčnost daje državnim uradnikom izjemno moč tudi v povezavi z opravljanjem **(4.) dvojne vloge**, saj so državni uradniki izvršilne oblasti države in obenem volivci oziroma del političnega telesa (kar je še bolj izrazito v državah, kjer državni uradniki nimajo omejene politične participacije – več o tem v 7.1.4). To dvojno vlogo je izpostavil tudi Von Mises, saj »birokrat ni le uslužbenec vlade. On je v skladu z demokratično ustavo hkrati tudi volivec in kot tak del suverena, svojega delodajalca« (Von Mises 1944, 80). Obenem pa je Von Mises kot ekonomist opozoril tudi na problematičnost te dvojne vloge, v okviru katere se uradnikov »gmoten interes v vlogi zaposlenega dviga nad interes delodajalca, saj iz javnih sredstev prejme veliko več kot prispeva /kot davčni zavezanec, o. p. p./« (ibid.), zato je »birokrat kot volivec bolj zainteresiran za povišico, kot za izravnavo proračuna« (ibid.). Von Mises zaključuje, da »reprezentativna demokracija ne more obstajati, če je velik del volivcev na vladni plačilni listi. Če člani parlamenta sebe več ne smatrajo kot pooblaščenec s strani davkoplačevalcev, ampak so odposlanci tistih, ki prejemajo plače, mezde, subvencije, podpore in ostale koristi iz zakladnice, potem je z demokracijo opravljeno« (Von Mises 1944, 81).

Kot zadnjo prednost uprave v primerjavi s politiko pa je treba omeniti **(5.) nepopolno organizacijsko odgovornost** državnih uslužbencev za svoja dejanja, saj v končni fazi za morebitno slabo delovanje in vodenje izvršilne veje oblasti in države v prvi vrsti odgovarjajo politiki, ki jih (v bolj ali manj racionalnem) demokratičnem procesu volitev državljanji posredno ali neposredno razrešijo in imenujejo novo garnituro političnih funkcionarjev. Nepopolna odgovornost državne uprave izhaja iz domnevne apolitičnosti, saj je formalno popolnoma ločena od strankarske politike (Haček 2009, 88). »Za javne uslužbence ni potrebno, da so izvoljeni in niso soočeni z nenehnimi pritiski lastne volilne baze in lastne politične stranke« (ibid.). Brezovšek (1992, 1095) trdi, da »anonimnost, ki jo ločitev politike in uprave ponuja javnim uslužbencem, lahko dejansko poveča moč poklicnih uradnikov nad politikami«. V svetu ločenosti uprave in politike bi se to lahko ponazorilo tudi z naslednjo primerjavo: »Kot žganjekuhi niso odgovorni za opitostseb, tako tudi vladni uradniki niso odgovorni za nezaželene posledice nespametnih zakonov (Von Mises 1944, 77)<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Nepopolno odgovornost državnih uradnikov sta ponazorila tudi Lynn in Jay v nanizanki Yes Minister skozi očitek ministra visokemu državnemu uradniku: »Če v zasebni industriji kaj zafrknete, dobite nogo; če pa kaj v državni sferi, potem jaz dobim nogo« (Lynn in Jay 2009, 31).

## 6.2 Izvori moči političnih funkcionarjev

*»Nikoli ne smeš politikom dopustiti, da se tako temeljito vpletejo. Naslednje kar se boš zavedal bo, da bodo diktirali politiko«* /pogovor dveh visokih državnih uradnikov v nanizanki BBC Yes Minister/ (Lynn in Jay 1980c).

Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti posedujejo dva izjemno močna vzvoda oblasti, s katerima neposredno vplivajo na delovanje državne uprave, in sicer **(1.) normativno moč** oblikovanja »pravil igre« in **(2.) hierarhična predpostavljenaost** v sistemu državne uprave (Slika 6.4). Rus navedena vzvoda oblasti političnih funkcionarjev (imenuje jih »zakonska določila« in »hierarhični nadzor«) vidi kot zaščitne mehanizme, saj v kontekstu Webra dvomi v zanesljivost zaščite javnih interesov s strani javnega sektorja (Rus 2001, 119). Po drugi strani pa Rus opozarja na problem, da v dinamičnem in kompleksnem svetu ti dve regulativi generirata vedno večjo neučinkovitost in vedno bolj ovirata vse bolj profesionalizirano upravo, ki za svojo inovativno profesionalno delovanje potrebuje samostojnost (ibid.).

Na podlagi pridobljene legitimnosti imajo v zahodnih demokracijah posamezni politični funkcionarji možnost izdaje podzakonskih aktov, s katerimi usmerjajo tudi delovanje državne uprave. Vlada kot kolektivni organ političnih funkcionarjev pa lahko tudi predlaga zakone v sprejem parlamentu. Predvsem v parlamentarnih političnih sistemih ji to daje izjemno moč pri oblikovanju in predlaganju zakonskih aktov, saj je predlagateljica velike večine zakonov ravno vlada<sup>51</sup>. S tem pa politični funkcionarji v bistvu postavljajo celoten okvir delovanja državne uprave in izvršilne oblasti (med drugim preko proračuna določajo tudi finančna sredstva državnih upravi). Hierarhična predpostavljenaost pa političnim funkcionarjem (predvsem vladi kot kolektivnemu organu in ministrom, ki vodijo posamezne resorje) omogoča neposredno vodenje državne uprave, kar vključuje izjemno moč nad interpretacijo in izvrševanjem zakonov, neposredni nadzor nad finančnimi sredstvi, obenem pa

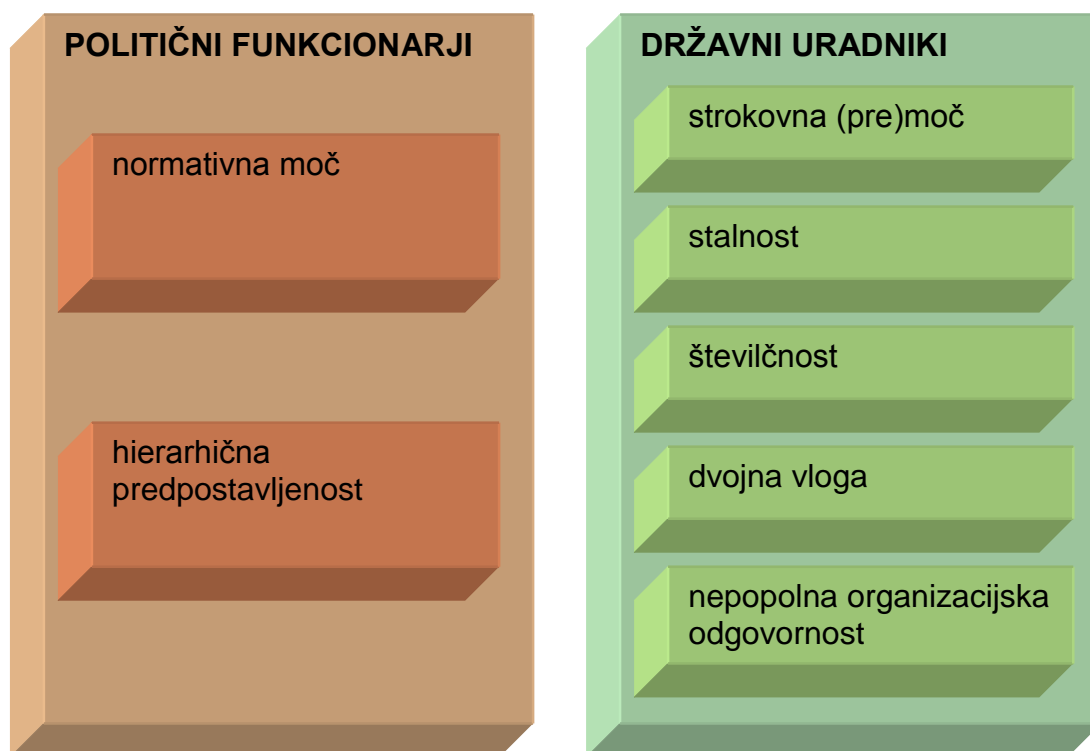
---

<sup>51</sup> V parlamentarnih političnih sistemih vlado izvoli parlament. V vlado pa so največkrat imenovani najvidnejši in najpomembnejši člani političnih strank vladajoče koalicije, tudi predsedniki strank. Zato se le redko zgodi, da člani političnih strank, ki sedijo v parlamentu, glasujejo v nasprotju s politično voljo svojih predsednikov.

tudi neposredno imenovanje najvišjih državnih uradnikov ter neposredno in posredno vplivanje na ostale kadrovske odločitve. Omenjena predpostavljena politikom omogoča tudi zlorabo svoje moči s političnim nameščanjem svojega kadra v državno upravo, ne (samo) na podlagi strokovnosti, ampak (predvsem) na podlagi političnih kriterijev.

Zaradi velike moči, ki jo uresničujejo politični funkcionarji preko izvršilne oblasti s svojo normativno močjo in hierarhično nadrejenostjo državni upravi, se politično vodstvo v demokratičnih državah praviloma stalno menja. To pa onemogoča preveliko koncentracijo moči, s čemer pa se v končni fazi, vsaj v teoriji, tudi omogoča demokracijo. Parlamentarna demokracija naj bi s svojimi sistemskimi vzvodi ločenosti oblasti, nadzora in ravnotežja, v načelu onemogočala »polastitev države«, obenem pa tudi polastitev državne uprave (Pučnik 1990, 460).

**Slika 6.4: Izvori moči političnih funkcionarjev in državnih uradnikov**



Vir: Lastna izdelava.

### **6.3 Politično nevtralna uprava**

*»"Dobri" javni uslužbenci so ne glede na morebitne drugačne osebne poglede vedno zvesti trenutnemu političnemu režimu, hkrati pa nanj ne skušajo niti vplivati niti (si) ne dovolijo biti vplivani« (Aberbach in Rockman v Haček 2005b, 761).*

Koncept politične nevtralnosti sledi ideji klasičnega (Webrovega in Wilsonovega) pogleda na državno upravo, ki je podrobneje obravnavan v Aberbachovem, Putnamovem in Rockmanovem modelu »politika/administracija« (poglavje 6). »Temeljna ideja politično nevtralne uprave je v nedopustnosti vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec« (Haček 2001, 61). Politiki naj bi ustvarjali politiko, državni uradniki pa naj bi jim pri tem zgolj pomagali. Temu principu so sledile tudi vse moderne demokratične države, ki so kot eno temeljnih izhodišč uslužbeniškega sistema tudi normativno ločile politiko od uprave in v svoj pravni red zapisale načelo politične nevtralnosti državne uprave. Peters kot določeno prednost birokracij vidi formalno ločenost od strankarske politike, saj državnim uradnikom »ni treba na volitve in se soočati s pritiski volilne baze ali svojih političnih strank« (Peters 2001, 235). Pri tem pa ne smemo pozabiti, da je koncept politične nevtralne uprave, ki se ga v zahodnih družbah dojema za samoumevnega, star šele stoletje, »medtem ko je želja po politični lojalnosti veliko starejša in verjetno tudi močnejša« (Peters 2001, 209).

Upravni aparat je »del izvršilne veje oblasti, ki je po definiciji politična« (Haček 2005a, 760). Čeprav birokracija ni voljena, nikakor ni mogoče trditi, da je apolitična (Haček 2009, 88). Dejstvo je, da je »v najširšem smislu, politična institucija, saj birokratska aktivnost nenehno skuša vplivati na to, komu politična oblast kaj nameni in kot taka ne more biti brez vrednot; torej je vsa javna uprava v tem smislu politična« (Haček 2005b, 759). Bučar zato izrecno nasprotuje uporabi izraza »politično nevtralna uprava«, saj »to nasprotuje samemu njenemu bistvu« (Bučar 1981, 71). Uprava je lahko samo »bolj ali manj politično nevtralna« (ibid.). Zato predlaga uporabo izraza »vrednostno nevtralna uprava«. »Kar je vrednostno nevtralno, je zato tudi trdno, utečeno, nas ne vznemirja, ker nas ne sili v nove

položaje. Zato smo taki upravi naklonjeni in jo sprejemamo kot del našega vsakdanjega življenja. Taka uprava nas tudi z vidika pravne varnosti pomirja« (Bučar 1981, 72).

Po drugi strani pa Haček relativizira načelo »politične nevtralnosti«, saj obstoj koncepta politično nevtralne uprave še ne pomeni, da politično nevtralna uprava v praksi res obstaja. Dejstvo je, da imajo tudi javni uslužbenci pravico do svojega političnega mnenja in politične opredelitve, zato se lahko govori le o relativni politični nevtralnosti (Haček 2001, 61) .

Redno menjavanje političnega in določenega uradniškega vrha državne uprave onemogoča koncentracijo prevelike moči v rokah državnega uradništva, ki ima že tako ali tako »strokovno premoč« nad vsakokratnimi političnimi funkcionarji (Haralambos in Holborn 1999, 281-283). Z redno menjavo vrha državne uprave pa se paradoksalno generira tudi neodvisnost državnih uradnikov, saj naj bi vsaj del državnih uradnikov ob stalnih menjavah spoznal, da je politična nevtralnost in neodvisnost garant za njihovo blagostanje. Če želimo imeti strokovno, samostojno, stabilno, nepristransko, učinkovito in zaupanja vredno državno upravo, potrebujemo takšno upravo, ki se idealu politično nevtralne uprave čim bolj približa<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Svojevrstni in obenem cinični pogled na politično nevtralnost sta podala tudi Jay in Lynn v televizijski seriji »Yes Minister«, saj »državna uprava ni ne desna, ne leva. Politična usmerjenost se spreminja od resorja do resorja« Resor obrambe, industrije in notranjih zadev, katerih glavni klienti so vojska, delodajalci in policija, naj bi bili desno usmerjeni, resor za izobraževanje, zaposlovanje in izobraževanje, katerih klienti so socialni delavci, sindikati in učitelji, pa naj bi bili levo usmerjeni. Rezultat pa je »popolnoma uravnotežena in nevtralna državna uprava« (Jay in Lynn 2009, 36).

## 6.4 Politizacija državne uprave

*»Birokracija, izolirana od politike ni demokratična; birokracija, hlapčevska do politike, pa žali koncepte objektivnosti in enakosti«*  
(Mainzer v Haček 2009, 87).

Na najbolj osnovni ravni se politizacijo državne uprave razume kot nadomestitev meritokratskih kriterijev selekcije, napredovanja, nagrajevanja in kaznovanja državnih uslužbencev s političnimi kriteriji (Peters in Pierre 2004, 2). Sam »termin "politizacija" pa ima v demokratičnih družbah v splošnem negativno konotacijo« (Peters in Pierre 2004, 3). Politizacijo državne uprave se največkrat preučuje v kontekstu zaposlovanja v javnem sektorju. »Predpostavka je, da je najboljši način pridobitve nadzora nad javno birokracijo, zmožnost imenovanja sebi zvestih na mesta, ki vplivajo na vodenje javnih politik« (Peters in Pierre 2004, 4). Kljub temu pa Peters in Pierre (2004, 4-5) izpostavljata, da se omenjene cilje lahko doseže tudi z veliko »mehkejšim« pristopom, saj politika lahko z veliko manj napora na svojo stran pridobi vse tiste, ki so že zaposleni v državni upravi (npr. z uporabo ideologije, vodstvene karizme ali strahu pred izgubo zaposlitve).

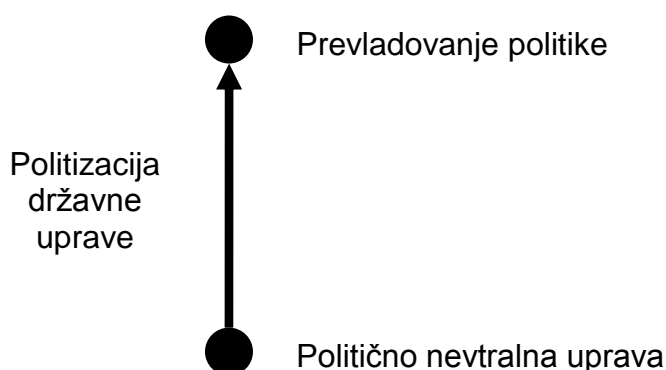
V politizirani državni upravi »zaposlovanje in odpuščanje temelji na podlagi političnih simpatij, nepotizma in skupinskih interesov, namesto na podlagi profesionalnih standardov (Voican 2007, 157)<sup>53</sup>. Pojem politizacije državne uprave mnogo upravnih teoretikov ocenjuje »kot sinonim za kršitev načela politične nevtralnosti« (Haček 2009, 131). Politizacija državne uprave je proces, ki državno upravo oddaljuje od ideala politične nevtralnosti in vodi v drugo skrajnost, ki jo Svava imenuje »prevladovanje politike« (Svava 2001, 179), v okviru katere je raven neodvisnosti državnih uradnikov zelo nizka, stopnja nadzora s strani političnih funkcionarjev pa zelo visoka (Slika 6.5).

---

<sup>53</sup> Voican je na podlagi študije politizacije v Romuniji identificirala tri tehnike politizacije, in sicer selektivno – pristransko ravnanje, profesionalno degradacijo in prestrukturiranje organov z namenom odstavitve določenih politično neustreznih uradnikov (Voican 2007, 157-159).



### Slika 6.5: Proces politizacije države uprave



Vir: Lastna izdelava.

Državna uprava ima znotraj izvršilne oblasti izjemno moč, kar jasno kaže tudi vseh pet izvorov moči državne uprave identificiranih v poglavju 6.1. Zato se politični funkcionarji »pogosto pritožujejo, da njihove napore v procesu oblikovanja politik preprečuje moč dobro utrjene birokracije« (Peters v Haček 2005a, 82). Da bi procesi oblikovanja politik potekali brez »zapletov« ima vsakokratna politična elita, tudi v demokratičnih družbah, praviloma interes, da tako ali drugače obvladuje delovanje državne uprave oziroma da državno upravo podredi volji politike. Za omejitev tega interesa različne države v različnih obdobjih uporabljajo različne prakse in zakonske rešitve, na podlagi tega pa se lahko tudi kategorizira družbe z bolj ali tiste z manj politizirano državo upravo.

Politizacija države uprave se nanaša na več različnih dimenzij. Aberbach in Rockman se npr. omejujeta na dve dimenziji, in sicer na (1.) stopnjo in vrsto politične aktivnosti državnih uslužbencev in na (2.) poskuse posameznikov in skupin, da bi na njih politično vplivali (Aberbach in Rockman v Haček 2009, 131). Haček (2005b, 760) ugotavlja, da se je večina upravnih strokovnjakov poenotilo, da se pojem politizacije državne uprave lahko nanaša na vsaj tri različne dimenzije. Ob upoštevanju Hačkove razmejitev je smiselno izpostaviti: (1.) politizacijo participacije državne uprave v procesu sprejemanja javnih politik (angleško »policy«), (2.) politizacijo strukture državne uprave, kar vključuje tako organizacijo administracije, financiranje in karierni razvoj državnih uradnikov ter (3.) politično udejstvovanje državnih uradnikov.

Ker v vseh državah prihaja do razkoraka med normativnim pričakovanjem delovanja državne uprave in realno prakso, je politizacijo državne uprave smiselno razlikovati glede na: (1.) **formalno politizacijo**, ki določa, kakšna so formalna pravila o vplivu politike na delovanje državne uprave in se jo lahko oceni že na osnovi skrbnega študija zakonodaje<sup>54</sup> in na (2.) **materialno politizacijo**, ki določa kakšna je dejanska politizacija in jo je tudi veliko težje objektivno meriti, lahko pa si pomagamo z različnimi indikatorji<sup>55</sup>. Izpostaviti je treba, da se tudi določeni akti materialne politizacije v nekem smislu formalizirajo – vsi konkretni kadrovske akti se namreč realizirajo na podlagi in s pomočjo formalnih pravnih aktov (od zakona do posamezne odločbe in končne pogodbe o zaposlitvi). Razlika med formalno in materialno politizacijo je v stopnji neposrednosti formalizacije. Pomembno je izpostaviti, da ima lahko posamezna država kljub relativno nizki formalni politizaciji visoko stopnjo materialne politizacije in obratno.

Po ugotovitvah Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981, 260-261) naj politizacija v višjih sferah državne uprave ne bi bila nujno negativni pojav, saj v raziskavah ne opažajo, da bi politizacija zniževala strokovnost. Kljub temu pa opozarjajo, da lahko prevelika stopnja političnih imenovanj dolgoročno vodi do preveč strankarskega vpliva v rutinskih upravnih odločitvah. Peters in Pierre (2004, 3) priznavata, da so v določenih primerih politični kriteriji morda celo pomembnejši za nemoteno izvajanje politik in za zagotovitev demokratičnih vrednot kot pa konvencionalni meritokratski kriteriji, saj karierna državna uprava ni zadostno odzivna na spremembe prioritet ob demokratičnih spremembah političnega vodstva. Kljub temu pa se pridružujeta večinskemu stališču, da je sistem s politizirano državno upravo v splošnem manj učinkovit kot sistem z izdelanim meritokratskim sistemom (Peters in Pierre 2004, 8). Veliko bolj kritičen do politizacije pa je Bučar, ki na podlagi zgodovinskih izkušenj Slovenije svari pred neposrednim posegom politike v izvršilni proces, v okviru katerega se »izvršilni proces podreja izključno zahtevam politike« (Bučar 2001, 79). Opozarja, da se v tem primeru znotraj večstrankarskega sistema lahko »nekdanji partijski vzorec

---

<sup>54</sup> Kot primer formalne omejitve politizacije se lahko navede npr. Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev (2001), ki ga je z resolucijo sprejel Evropski parlament (velja za ustanove in organe Evropske unije, njihove uprave in uradnike). V 8. členu je namreč navedeno, da »na ravnanje uradnika nikoli ne vplivajo osebni, družinski ali nacionalni interesi ter politični pritisk«.

<sup>55</sup> Podobno razlikovanje je podal tudi Matas (Haček 2009, 134).

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

Primerjava različnega odnosa do politizacije državne uprave med ameriškimi avtorji (Aberbach in drugi)<sup>56</sup> in med Bučarjem potrjuje dejstvo, da »pojava politizacije uprave ni mogoče proučevati brez upoštevanja družbenega razvoja, politične kulture in zgodovinskega razvoja posamezne države. Poleg tega politizacija javne uprave ni le kompleksen fenomen, ampak tudi spremenljiv proces, ki se znotraj posamezne države lahko hitro spreminja in prilagaja (Haček 2005b, 759). Ključno vprašanje procesa politizacije državne uprave je, kje je meja med še dopustnim in nedopustnim vplivom politike. Ta meja dopustnosti pa se tako zgodovinsko kot prostorsko razlikuje.

---

<sup>56</sup> V ZDA je, zaradi specifičnosti političnega sistema (šibkejša struktura političnih strank, bolj razpršena moč, itd.), vpliv politike na delovanje državne uprave veliko bolj neposreden, posledično pa je razlikovanje med državno upravo in politiko veliko bolj zamegljeno (Aberbach in drugi 1981, 21-23).

## 7 POLITIZACIJA DRŽAVNE UPRAVE V SLOVENIJI

*»Čeprav politika določa naloge administracije, se v njenem okviru ne sme dopuščati manipulacije z zaposlitvami« (Wilson 1887, 210).*

Pred preveliko politizacijo državne uprave je leta 1887 posredno svaril že Woodrow Wilson v svojem znamenitem eseju o administraciji. Povezoval jo je predvsem s kadrovanjem v državni upravi, saj naj »administracija ne bi smela biti usmerjana s strani strankarske patronaže in volilne politike« (Rosenbloom 2008, 57).

Pred politizacijo državne uprave pa je še pred nastankom samostojne države svaril tudi eden od utemeljiteljev Slovenije Jože Pučnik. V članku »K političnemu sistemu Republike Slovenije«, v katerem je marca 1990 načrtoval del svoje vizije o novi Sloveniji, je zapisal, da sta važen kriterij pravne države »strokovno in politično nevtralni uprava in policija. To sta najbolj občutljiva dela državnega aparata. Tukaj se največkrat začne privatno prisvajanje države in njena zloraba. Parlamentarna kontrola teh služb in izključno strokovna merila pri zasedanju delovnih mest sta najmočnejši sredstva za varovanje tega dela pravne države« (Pučnik 1990, 460). Zato je Pučnik po grenki totalitarni izkušnji (tudi osebni) z jugoslovanskim enopartijskim sistemom podal zahtevo po političnem sistemu, ki bo onemogočil prilastitev slovenske države s strani politike (Pučnik 1990, 459).

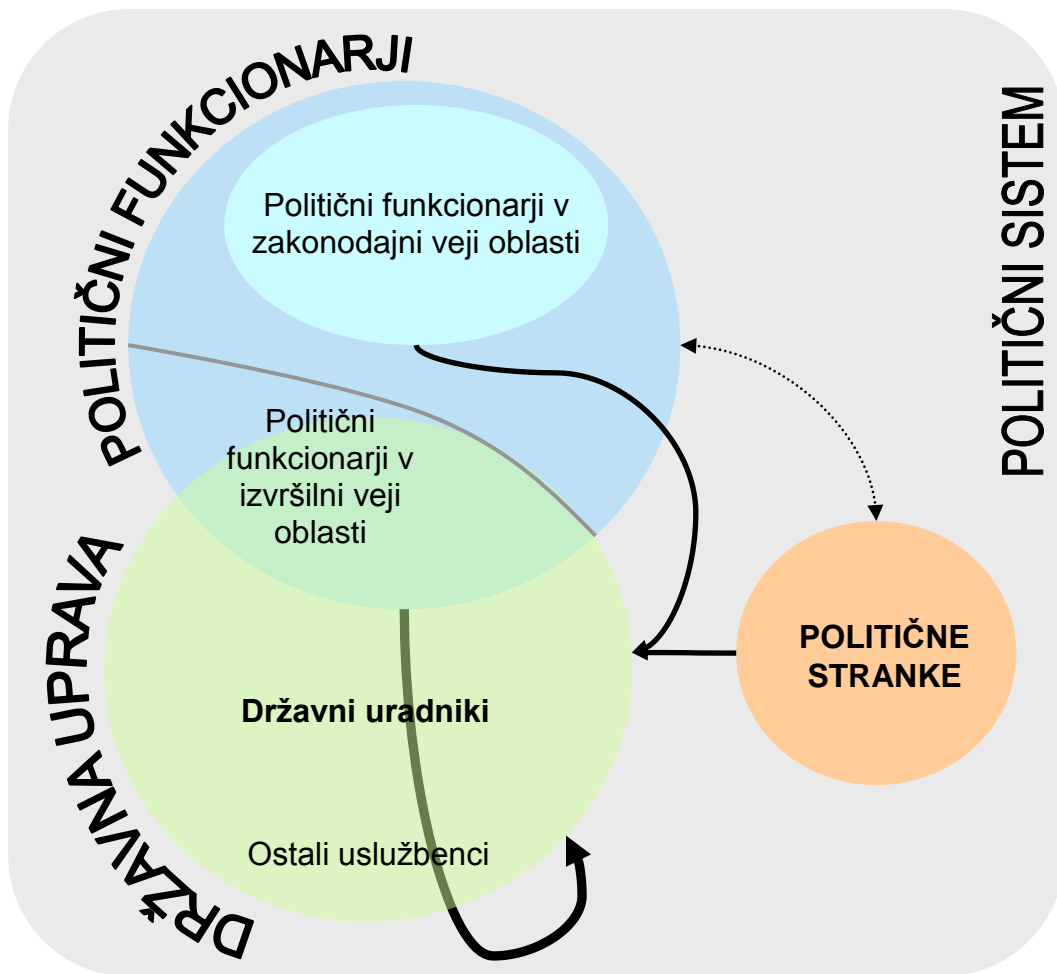
Enajst let po Pučnikovi zahtevi je še eden od utemeljiteljev slovenske države, prvi predsednik slovenskega Državnega zbora in eden najpomembnejših slovenskih upravnih teoretikov France Bučar z obžalovanjem ugotavljal, da vlada »namesto ene partije vrsta političnih strank, ki pa enako pojmujejo državo, vsekakor pa javno upravo, kot svoj plen ("spoils system" po davno pretečenem ameriškem vzorcu)« (Bučar 2001, 82). Zaskrbljujoče je, da se je taka javna uprava »povsem skladala tudi z novim političnim pojmovanjem. Konflikti so nastajali kvečjemu med posameznimi političnimi strankami za prevlado na posameznih delih upravnega področja. Tako pojmovanje uprave je bilo povsem komplementarno s političnim vzorcem prevzetim iz prejšnjega sistema« (ibid.).

Velik korak naprej v smeri ločitve uprave od politike (npr. Colnar 2006, 151) naj bi prinesel sprejem Zakona o državni upravi in Zakona o javnih uslužbencih v letu 2002, kar se lahko uvršča v kontekst takratnega približevanja Slovenije Evropski uniji. Eden izmed ciljev uveljavitve zakonov je bila tudi vzpostavitev sistema javnih uslužbencev, ki bo temeljil na strokovnosti, nepristranskosti in politični nevtralnosti (Korade Purg 2003, 21). Omenjena zakona sta v slovenski pravni red uvedla načelo politično nevtralne uprave in uveljavila karierni sistem javnih uslužbencev, s čimer je povezana tudi ustanovitev Uradniškega sveta za izbor najvišjih državnih uradnikov na podlagi strokovnih oziroma meritokratskih kriterijev.

Akterji politizacije državne uprave v Sloveniji so politični funkcionarji in politične stranke (Slika 7.1). Prevladujoč vpliv na državno upravo izvajajo predvsem tisti politični funkcionarji, ki so del izvršilne oblasti in so obenem (Zakon o Vladi Republike Slovenije, 1. čl.) tudi njen sestavni del. V slovenskem političnem sistemu so to člani vlade (predsednik vlade in ministri), generalni sekretar vlade ter ostali funkcionarji v posameznih ministrstvih in kabinetu predsednika vlade (državni sekretarji), ki so v relaciji do državne uprave v strukturi izvršilne oblasti nadrejeni državni upravi (hierarhična moč), obenem pa posedujejo tudi normativno moč predlaganja zakonov in oblikovanja podzakonskih aktov. Politični funkcionarji v izvršilni veji oblasti so poleg tistih, ki so sestavni del državne uprave še predsednik republike in nekateri politični funkcionarji v njegovem kabinetu. Ker je vloga predsednika republike v slovenskem ustavnem redu zelo omejena, je zanemarljiv tudi njegov vpliv na delovanje državne uprave in posledično na njeno politizacijo.

Na politizacijo državne uprave z oblikovanjem zakonov posredno vplivajo tudi politični funkcionarji v zakonodajni veji oblasti in politične stranke, ki svoj vpliv prakticirajo neposredno (npr. s članstvom zaposlenih v državni upravi v političnih strankah) in posredno prek političnih funkcionarjev v zakonodajni in izvršilni oblasti.

Slika 7.1: Subjekti politizacije državne uprave v Sloveniji



Vir: Lastna izdelava.

## 7.1 Formalna politizacija državne uprave

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

Formalna politizacija je določena z normativnimi akti, kar pomeni da je transparentna in relativno lahko določljiva. Matas trdi, da jo je možno določiti že »na podlagi skrbnega študija zakonodaje, ki ureja zaposlovanje javnih uslužbencev« (Matas v Haček 2009, 134). Kljub temu pa je, zaradi velike kompleksnosti politizacije, treba preučiti tudi drugo formalne akte, ki se nanašajo na ureditev državne uprave v Sloveniji. Stopnjo formalne politizacije slovenske državne uprave se bo raziskovalo s: (a.) preučevanjem formalnega vpliva politike na zaposlovanje in napredovanje državnih uradnikov, in (b.) formalnega vpliva politike na imenovanje najvišjih državnih uradnikov, (c.) analizo koalicijskih pogodb, (d.) pregledom normativne omejitve članstva državnih uradnikov v političnih strankah in (e.) preučevanjem prisotnosti koncepta politične nevtralnosti v slovenski zakonodaji (Slika 7.2).

**Slika 7.2: Formalna politizacija državne uprave**



Vir: Lastna izdelava.

**Tabela 7.3: Struktura zaposlenih v državni upravi**

	31. 12. 2002	31. 12. 2003	31. 12. 2004	31. 12. 2005	31. 12. 2006	31. 12. 2007	31. 12. 2008	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012
<b>Politični funkcionarji</b>	173	72	36	40	41	43	41	43	43	30	38
<b>Uradniki na položaju</b>	-	143	156	192	174	173	174	184	184	179	162
<b>Število državnih uslužbencev 1. kariernega razreda*</b>	-	-	2.097	2.257	2.520	2.786	3.166	3.366	3.413	3.433	3.354
<b>Zaposleni za določen čas, vezani na osebno zaupanje funkcionarja</b>	ni podatka	ni podatka	20	56	60	72	28	52	60	34	49
<b>Število vseh zaposlenih (brez policije in vojske)</b>	ni podatka	18.425	18.068	18.150	18.002	17.900	17.790	18.144	18.110	17.863	16.999
<b>Število vseh zaposlenih</b>	<b>32.209</b>	<b>33.875</b>	<b>34.650</b>	<b>34.981</b>	<b>34.977</b>	<b>34.501</b>	<b>34.284</b>	<b>34.998</b>	<b>34.637</b>	<b>34.236</b>	<b>32.922</b>

\* nazivi prvega kariernega razreda so:

višji sekretar, sekretar in podsekretar (Zakon o javnih uslužbencih, 85. čl.).

Vir: Lastna izdelava na podlagi podatkov za obdobje 2002-2011: Kadrovska poročila za leta 2003 do 2011, za leto 2012: odgovor Ministrstva za pravosodje in javno upravo.



### 7.1.1 Formalni vpliv politike na zaposlovanje in napredovanje državnih uradnikov

*»Državna uprava, ki ne zna ustvariti svojim najboljšim glavam življenja vredno življenje, si bo napravila iz njih najhujše in najbolj nevarne sovražnike. To pa meji na samomor« (Kirst 1969, 354).*

V večino demokratičnih držav se je kot ena od varovalk pred zaposlovanjem na podlagi osebnih ali političnih preferenc oziroma pred vzpostavitvijo t. i. »spoils« sistema kot pravilo za zasedbo uradniških delovnih mest uveljavilo načelo javnega ali internega natečaja (Haček 2009, 133-134).

V slovenskem pravnem redu je v tej luči izjemno pomemben 122. člen Ustave, ki določa, »da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. To predstavlja pomemben element demokratizacije in dostopnosti državnih služb« (Grad 1996, 163-164), obenem pa na ravni ustavne kategorije varuje profesionalno državno upravo pred vplivom politike oziroma pred politizacijo državne uprave. Ustava se odraža tudi v Zakonu o javnih uslužbencih (2002), ki za zaposlovanje javnih uslužbencev določa načelo javnega natečaja (27. čl.) in potek njegove izvedbe (60. - 64. čl.). Zakonodaja torej – kot je zatrdil nekdanji državni sekretar na Ministrstvu za notranje zadeve<sup>57</sup> Gorazd Terpin (1997-2000) – »natančno določa, kdo so tisti, ki jim je to poklicna služba, in kdo so tisti, ki jim je to funkcija, vezana na mandat. In zaposlovanje brez razpisa je mogoče zgolj na podlagi političnega mandata, kjer je seveda postopek drugačen« (Trpin v Šik 2000). Pri tem pa je treba Terpina nekoliko dopolniti. Zakonodaja namreč določa tudi nekatere izjeme (dopušča jih tudi že omenjeni 122. člen Ustave Republike Slovenije), v okviru katerih je zaposlovanje državnih uslužbencev brez javnega natečaja oziroma razpisa možno tudi brez »podlage političnega mandata«. V nekaterih organih državne uprave (kot npr. Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Obveščevalna varnostna služba Ministrstva za obrambo, nekateri segmenti Ministrstva za obrambo) je zaposlovanje za nedoločen čas možno tudi brez javnega razpisa<sup>58</sup>. Ko pa se

<sup>57</sup> Takrat je področje javne uprave sodilo v resor notranjih zadev.

<sup>58</sup> Zakon o Slovensko obveščevalno-varnostni agenciji izrecno govori o tem, da se delovno razmerje v agenciji lahko sklene brez objave oziroma razpisa (28. čl.). Zakon o obrambi pa zelo široko našteva celo vrsto področij, kjer za sklenitev delovnega razmerja ni potrebna javna objava, in sicer med drugim za vse »uradnike oziroma strokovno tehnične delavce, ki opravljajo operativna dela civilne obrambe,

določenega posameznika zaposli v sistemu državne uprave, ga je relativno enostavno razporediti na delovna mesta v druge organe. Omenjeni sistem pa politika lahko zlorablja kot vstopne točke za zaposlitev svojih kadrov v državno upravo – in tudi ga<sup>59</sup>. Obenem pa je treba opozoriti, da zakonodaja tudi ne zahteva javnega razpisa, če se posameznika zaposli za čas nadomeščanja javnega uslužbenca (porodniški dopust, ipd.). Le-to pa je možno izrabiti za zaposlovanje posameznikov, povezanih s političnimi strankami – še posebno v času krize, ko so nova delovna mesta zelo omejena<sup>60</sup>. V nekaterih segmentih državne uprave so zakonske podlage v zvezi z zaposlovanjem državnih uradnikov dovolj »prožne«, da politika lahko zaposluje sebi zveste ljudi tudi brez javnih razpisov.

Poleg zaposlovanja je zelo pomembno oceniti tudi formalni vpliv političnih funkcionarjev na napredovanje uslužbencev v državni upravi. V skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (16. čl.) lahko državni uradnik napreduje v višji plačni razred ali v višji naziv. »Napredovanje v višji plačni razred je napredovanje na podlagi delovne uspešnosti v okviru naziva, ki ga trenutno uradnik zaseda« in lahko »napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda« (16. čl.). Napredovanje v višji naziv (pri čemer posameznik pridobi tudi ustrezno višji plačni razred) pa se lahko doseže na podlagi sistema ocene delovne uspešnosti oziroma po t. i. »redni« poti. Takšno »redno« napredovanje je možno le do določene meje, v okviru sistemizacije delovnega mesta, kar konkretno pomeni, da posameznik lahko »redno« napreduje v relativno omejenem obsegu (v praksi največkrat od dva do tri nazive). Državni uslužbenec pa lahko napreduje tudi na »izreden« način, s prerazporeditvijo na zahtevnejšo delovno mesto, ki se opravlja v višjem nazivu (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 7. čl.). Ko uradnik doseže maksimalni nivo »rednih« napredovanj,

---

upravnih zvez, informatike in telekomunikacij, kriptozasčite in protielektronske zasčite, tehnične zasčite, vojaške, razvojne, obveščevalne in protiobveščevalne ter varnostne naloge« (89. čl.).

<sup>59</sup> Medijsko izpostavljen je primer iz leta 2008, ko se je posameznico, ki je kasneje kandidirala na drzavnozbornskih volitvah za DeSUS, brez javnega razpisa zaposlilo v Obveščevalno varnostno službo Ministrstva za obrambo, po treh tednih pa se jo je prerazporedilo na drugo uradniško mesto znotraj Ministrstva za obrambo – v tistem obdobju je Ministrstvo za obrambo vodil Karl Erjavec, predsednik DeSUS (Dimnik 2008). Drugi medijsko izpostavljen primer pa je iz leta 2013, ko je v javnost prišla informacija, da je direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije (v preteklosti simpatizer predsednika SDS Janeza Janše) v letu 2013 brez javnega razpisa zaposlil več oseb, povezanih z politikom – od tega nekaj vidnih članov SDS in sorodnikov članov ali vidnih simpatizerjev (Mekina 2013a).

<sup>60</sup> V Ministrstvu za notranje zadeve (minister je pripadal največji pozicijski stranki SDS) so za določen čas za čas nadomeščanje porodniškega dopusta (od septembra 2012 do maja 2013) brez javnega razpisa na uradniško delovno mesto zaposlili ženo občinskega svetnika in bivšega poslanca vladajoče stranke SDS (Mekina 2013b).

le-ta ne more več napredovati, razen če se ga prerazporedi na drugo delovno mesto, o čemer pa odloči predstojnik določenega resorja, kar je v sistemu državne uprave politični funkcionar (predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade).

Sistem napredovanja, uveden leta 2002, je v državno upravo prinesel večjo preglednost in transparentnost<sup>61</sup>, kar ima za posledico tudi zmanjšanje neposrednega vpliva politike na napredovanje državnih uradnikov. Kljub temu pa ima politika še vedno relativno široko odprta vrata za napredovanje sebi zvestega kadra na podlagi prerazporeditve na zahtevnejšo delovno mesto (ob izpolnjevanju določenih minimalnih pogojev<sup>62</sup>).

Zaradi posledic ekonomske krize je bilo začevši z letom 2010 naprej sprejetih več interventnih zakonov, ki so za več let močno omejili zaposlovanje in onemogočili t. i. »redno« napredovanje državnih uslužbencev (tako v višji plačni razred, kot v višji naziv) oziroma realizacijo pravice do izplačila plače v skladu s pridobljenim nazivom (v letu 2010: Zakon o interventnih ukrepih, 8. čl; v letu 2011: Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012, 6. čl.; v letu 2012: Zakon za uravnoteženje javnih financ in v letu 2013, 163. čl.; v letu 2013: Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, 62.č in 62.d čl.). Zakonodaja pa ni omejila t. i. »izrednih« napredovanj, doseženih s prerazporeditvijo na zahtevnejšo delovno mesto oziroma jih je v omenjenih zakonih celo izrecno dopuščala (v letu 2010: Zakon o interventnih ukrepih, 8. čl, 3. odst.; v letu 2011: Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012, 6. čl., 3. odst.; v letu 2012: Zakon za uravnoteženje javnih financ in v letu 2013, 163. čl., 3. odst.; v letu 2013: Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, 62.č čl., 3. odst.). Ker omenjena napredovanja preko soglasja predpostavljenih političnih funkcionarjev nadzoruje politika, se lahko ugotovi, da se je s tem povečala stopnja formalne politizacije državne uprave. Posledično pa je možno sklepati, da se je povečala tudi stopnja materialne politizacije, saj se lahko upravičeno domneva, da se je v relativnem smislu povečalo število tistih, ki so

---

<sup>61</sup> Kljub temu pa ima še vedno določene pomanjkljivosti, tako glede preglednosti, primerljivosti in transparentnosti, kar pa je tudi problem izvrševanja zakonodaje. Transparentnost bi lahko bila bistveno večja že na podlagi obstoječe zakonodaje, saj so ocene delovne uspešnosti državnih uradnikov javni podatek, vendar se jih v obstoječi praksi javno ne objavlja. Razkorak med rezultati ocenjevanja med različnimi resorji je relativno velik, saj nekateri nadrejeni ocenjujejo veliko bolj strogo kot drugi, ki v razdeljevanju najboljših ocen vidijo dodatno možnost za motivacijo zaposlenih.

<sup>62</sup> V praksi kot največjo omejitev za izjemno hitro »politično« napredovanje predstavlja minimalna zahteva o letih delovnih izkušenj in minimalna izobrazba.

napredovali na podlagi političnih povezav. Ko so resursi (v državni upravi) omejeni, je v družbah s pomanjkanjem politične in uradniške kulture povsem logično, komu se jih bo dodelilo – v največji meri zvestemu političnemu kadru.

### 7.1.2 Formalni vpliv politike pri imenovanju najvišjih državnih uradnikov

*»Večina zahodnoevropskih držav sicer ima formalne možnosti političnega kadrovanja v vrhu uprave, vendar teh možnosti z izjemo nekaj držav, ne uporablja preveč pogosto« (Bugarič 2005, 427).*

V nasprotju s formalno omejenim vplivom politike na zaposlovanje (nižjih) državnih uradnikov (kljub možnosti zaposlovanja brez javnega razpisa) ima v formalnem smislu politika prevladujoč vpliv na izbiro najvišjih državnih uradnikov oziroma t. i. uradnikov na položaju.

Zakon o javnih uslužbencih (80. čl., 1. odstavek) določa, da je položaj »uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu«. V skladu z drugim odstavkom 82. člena pa so najvišja uradniška mesta na položaju v državni upravi (oziroma t. i. uradniki na položaju): (1.) generalni direktorji direktorats, (2.) direktorji organov v sestavi ministrstev in (3.) vladnih služb, (4.) generalni sekretarji v ministrstvih ter (5.) načelniki upravnih enot. Ob koncu leta 2011 je število uradnikov na položaju v Sloveniji znašalo 179, ob koncu 2012 pa je bilo omenjeno število 162, saj je druga Janševa vlada (2012-2013) že na začetku svojega mandata februarja 2012 ukinila nekatera ministrstva, vladne službe in organe v sestavi ministrstev (Tabela 7.4).

**Tabela 7.4: Število uradnikov na položaju na dan 31. 12. 2011 in 31. 12. 2012**

Naziv položaja	Število 31. 12. 2011	Število 31. 12. 2012
Predstojnik vladne službe	12	8
Predstojnik organa v sestavi	38	35
Generalni direktor direktorata	56	50
Generalni sekretar	15	11
Načelnik upravne enote	58	58
<b>Skupaj</b>	<b>179</b>	<b>162</b>

Vir: Lastna izdelava na podlagi Kadrovskega poročila za leto 2011 in odgovora Ministrstva za pravosodje in javno upravo (2013b).

Uradniki na položaju so na svojo funkcijo v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih imenovani z odločbo za dobo petih let (82. čl.) na podlagi posebnega javnega natečaja, ki ga izvaja posebna natečajna komisija, ki jo imenuje Uradniški svet (60. čl.). Posebna natečajna komisija predlaga predstojniku, zadolženemu za imenovanje, ki mu bo uradnik na položaju odgovoren (predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade), seznam kandidatov, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti. Iz seznama, ki razporeja kandidate po abecednem vrstnem redu, predstojnik izbere kandidata po lastni presoji, pri čemer lahko po prosti oceni, brez obrazložitve (politična diskrecija) tudi oceni, da nihče od predlaganih ni primeren za položaj (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 14. in 15. čl.). Načelnike upravnih enot v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih imenuje minister, pristojen za upravo. Ostale uradnike na položaju v državni upravi pa imenuje »vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren« (82. čl.). Zakonodaja dopušča, da so na najvišje položaje v državni upravi lahko imenovani tudi zunanji kandidati (zaposleni izven države uprave), če imajo predpisane delovne izkušnje. Izjemo od tega pravila pa predstavljajo le najvišji uradniški položaji v Ministrstvu za zunanje zadeve, kar določa Zakon o zunanjih zadevah, ki zahteva, da so za uradnike na položajih (generalne direktorje in generalnega sekretarja) imenovani le uslužbenci v Ministrstvu za zunanje zadeve z najvišjimi nazivi (7. in 7 b. čl.).

Zelo pomembno za določitev formalne stopnje politizacije pa je, da uradnika na položaju lahko razreši »funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije... Razrešitev pa je ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj« (83. čl., 5. odstavek). Najvišjim uradnikom položaj preneha tudi s tem, da se ukine organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi (83. čl., 4. odstavek), kar pa lahko vlada naredi kadarkoli.

Uradnika, ki je bil pred začetkom opravljanja položaja že zaposlen v sistemu državne uprave, se »premesti na delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu in za katero izpolnjuje pogoje«. Tisti uradnik na položaju, ki »pred imenovanjem na položaj ni imel statusa uradnika, ima pravico do odpravnine v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, kot jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka

dobe imenovanja na položaj« (ibid.). Lahko pa se dogovori za premestitev na drugo ustrezno delovno mesto v državni upravi (ibid.). V primeru razrešitve oziroma prenehanja funkcije je Zakon o javnih uslužbencih od uveljavitve do leta 2008 (ko se je to določbo črtalo) uradniku na položaju celo grozil s prenehanjem delovnega razmerja, če v sistemu ni bilo primerne delovnega mesta, tudi če je bil pred nastopom funkcije že zaposlen v državni upravi.

Politika ima v slovenski državni upravi izjemno veliko pristojnosti tudi pri razrešitvah najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju), saj jih lahko vlada ali politični funkcionar pristojen za imenovanje (minister pristojen za upravo v primeru načelnikov upravnih enot) kadarkoli v enem letu od svojega imenovanja po svoji lastni (politični) presoji razreši. Takšna ureditev je bila uveljavljena s spremembo Zakona o javnih uslužbencih leta 2005 (v obdobju prve Janševe vlade), kar je bil politični kompromis. Takratna prva Janševa vlada (2004-2008) je želela še bolj deregulirati stopnjo zakonske zaščite uradnikov na položaju tako, da bi jih lahko vlada (ali minister pristojen za upravo v primeru načelnikov upravnih enot) kadarkoli razrešila<sup>63</sup>. Kot v mednarodno primerjalni raziskavi ugotavlja Meyer-Sahling so bile formalne spremembe po vključitvi Slovenije v EU izvedene v smeri manjše zaščite najvišjih državnih uradnikov (Meyer-Sahling 2009, 40). Ob vstopu Slovenije v EU je bilo od 2002 do leta 2005 v veljavi določilo (83. čl.), da je politika lahko razrešila zgolj generalne direktorje v ministrstvih in predstojnike vladnih služb (vlada ali za načelnike upravnih enot minister, pristojen za upravo) »po treh mesecih od nastopa funkcije novega političnega funkcionarja, pristojnega za imenovanje oziroma predlaganje imenovanja«. Zakon do leta 2005 ni predvidel predčasne (nekrivdne) razrešitve ostalih treh kategorij uradnikov na položaju (generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi ministrstev in načelnika upravne enote).

Na podlagi primerjalne analize med državami Srednje in Vzhodne Evrope, ki je bila leta 2009 izvedena za potrebe OECD in EU (projekt SIGMA) je Meyer-Sahling ugotovil, da glede zaščite služb visokih državnih uradnikov evropske principe delovanja javne uprave dosegajo le v Litvi, Latviji in Estoniji, medtem kot je diskrecija političnih funkcionarjev glede imenovanja uradnikov na položaju v Sloveniji

---

<sup>63</sup> O omenjenih predlogih sprememb zakona je takratni minister, pristojen za javno upravo, Gregor Virant trdil, da »nikakor ne gre za politizacijo državne uprave« (Delo 2005).

previsoka. Zakonodaja na Češkem, Madžarski, Poljski in Slovaški pa praktično z ničemer ne ščiti najvišjih državnih uradnikov (Meyer-Sahling 2009, 40).

Uradniški svet oziroma posebne natečajne komisije imajo v postopku imenovanja najvišjih državnih uradnikov zelo omejena pooblastila, saj ob koncu izbirnega postopka političnim funkcionarjem (ministrom, generalnemu sekretarju vlade ali predsedniku vlade) predlagajo zgolj abecedni seznam tistih kandidatov, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti za zasedbo določenega delovnega mesta. Zakonodaja (Zakon o javnih uslužbencih) ne določa načina, na katerega posebne natečajne komisije političnim funkcionarjem (predstojnikom) posredujejo seznam strokovno usposobljenih kandidatov, zato je to prepuščeno notranjim pravilom Uradniškega sveta. Uradniški svet se je na nek način samo omejil oziroma razbremenil odgovornosti in v interna pravila (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 14. čl.) zapisal, da posebne natečajne komisije posredujejo le abecedni seznam tistih, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti. Pri tem pa je zelo pomembno izpostaviti, da so do leta 2011<sup>64</sup> posebne natečajne komisije na podlagi Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij političnim funkcionarjem (predstojnikom) ob predložitvi abecednega seznama predstavile tudi ugotovljeno raven strokovne usposobljenosti kandidatov<sup>65</sup>. V obstoječem sistemu politični funkcionarji (predstojniki) torej niso seznanjeni, kdo od tistih, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti, le-te izpolnjuje najbolj oziroma najmanj. Zato je sistemsko onemogočeno, da bi politični funkcionarji za najbolj odgovorna mesta v državni upravi izbrali najbolj usposobljene kandidate, ampak se izbira na podlagi drugačnih kriterijev. Način predlaganja usposobljenih kandidatov (abecedni seznam) politične funkcionarje tudi razbremenjuje odgovornosti za izbor morda manj usposobljenih kandidatov za najvišja uradniška mesta v državni upravi.

Treba je tudi izpostaviti, da lahko politika (vlada oziroma minister pristojen za upravo v primeru načelnikov upravnih enot) brez javnega natečaja za dobo šestih mesecev imenuje vršilca dolžnosti uradnika na položaju, imenovanje pa se v primeru ponovitve

---

<sup>64</sup> Nov poslovnik je bil sprejet 8. novembra 2010, v veljavo pa je stopil 1. 1. 2011.

<sup>65</sup> Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, ki je bil v veljavi pred 2011 je v 15. členu določal, da »kandidate, ki izpolnjujejo natečajne pogoje in so glede na izpolnjevanje standardov strokovne usposobljenosti, ki jih je določil Uradniški svet, primerni za položaj, posebna natečajna komisija po abecedi uvrsti v seznam, pri čemer za vsakega kandidata ob tem navede, koliko je prejel odličnih, ustreznih oz. neustreznih ocen«.

postopka posebnega javnega natečaja lahko tudi večkrat podaljša. Zakonodajca dopušča, da politični funkcionar (predstojnik) ne izbere kandidata iz predloženega abecednega seznama ustreznih kandidatov. Zaradi česar se lahko ponovno izvede postopek posebnega javnega natečaja, politični funkcionar pa ima celo izrecno možnost, da v primeru »neugodnega razpleta« (če »politični favorit« ni prepoznan kot primeren za opravljanje funkcije) preprosto ignorira Uradniški svet oziroma posebno natečajno komisijo in sam imenuje »ad hoc« natečajno komisijo (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.). V vmesnem obdobju pa lahko politika (celo večkrat zaporedoma) ponovno za šest mesecev imenuje enega in istega vršilca dolžnosti, četudi posebna natečajna komisija ni ugotovila, da izpolnjuje strokovne kriterije<sup>66</sup>.

Glede na navedena pooblastila Uradniškega sveta se ustvarja vtis, da Uradniški svet služi le za legitimacijo političnih imenovanj posameznih kandidatov. Poleg tega posebne natečajne komisije, zaradi neizpolnjevanja strokovnih standardov, v procesu kandidature za najvišja uradniška mesta izločijo relativno malo kandidatov (v povprečju 30 odstotkov)<sup>67</sup>. V okviru mednarodno primerjalne raziskave izvedene za potrebe EU in OECD (v okviru projekta SIGMA) Meyer-Sahling ugotavlja, da je Uradniški svet »povečal preglednost in legitimnost izbirnega postopka, ni pa mu uspelo preprečiti dejanske politizacije višjih uradniških položajev« (Meyer-Sahling 2009, 34). Kljub temu pa je treba upoštevati, da je bila pred uvedbo Zakona o javnih uslužbencih (2002) dominacija politike nad uradniki na položaju še veliko večja, saj so bili le-ti namreč politični funkcionarji. Obstajala je »nenavadna struktura vrha državne uprave, v kateri je veliko število "političnih" državnih sekretarjev dejansko vodilo in upravljalo "dejanski management" različnih uradov po ministrstvih« (Bugarič 2005, 430). Uvedba uradniškega sveta je imela za posledico vsaj to, da so na najvišje položaje v državni upravi imenovani posamezniki, ki (velikokrat poleg

---

<sup>66</sup> Na Ministrstvu za obrambo je minister leta 2012 po zavrnitvi seznama strokovno usposobljenih kandidatov, kandidatko, ki na javnem razpisu ni izpolnjevala standardov strokovne usposobljenosti, imenoval za vršilko dolžnosti (Košak 2012). Kandidatka je kasneje, na podlagi pridobljenih izkušenj, izpolnila zahtevane standarde strokovne usposobljenosti in bila tudi imenovana za generalno direktorico.

<sup>67</sup> V letu 2012 je bilo podanih 83 predlogov za začetek posebnega javnega natečaja za izbiro uradnikov na položaju, izvedenih je bilo 73 sej posebnih natečajnih komisij. Skupno se je na posebne javne natečaje prijavilo 218 kandidatov, oziroma v povprečju trije kandidati na eno uradniško delavno mesto. Ker jih skupno 24 ni izpolnjevalo pogojev (ali pa od natečaja niso odstopili), jih je bilo 194 uvrščenih v izbirni postopek, od tega pa je bilo 136 kandidatov oziroma kar 70% ocenjenih kot primernih, 58 oziroma 30% pa kot neprimernih (Uradniški svet 2013a). Popolnoma identičen odstotek pa je bil tudi v letu 2011, saj je bilo od 90 vseh uvrščenih v izbirni postopek, 63 kandidatov oziroma (70%) ocenjenih kot primernih, 27 oziroma (30%) pa kot neprimernih (Uradniški svet 2012).



političnih) izpolnjujejo vsaj minimalne strokovne kriterije, čeprav je osip med vsemi, ki so izpolnjevali razpisne pogoje in ocenjenimi kot primerni za zasedbo najvišjih uradniških položajev relativno majhen – le 30 odstotni.

### **7.1.3 Analiza koalicijskih pogodb glede politizacije državne uprave**

*»Vse od padca komunizma dalje novim demokratičnim vladam ni uspelo preprečiti političnega kadrovanja v državni in javni upravi« (Bugarič 2005, 424).*

Koalicijska pogodba je temeljni programski dokument vsakokratne politične koalicije, ki jo sprejmejo politične stranke kot kompromisni dogovor pred formalno potrditvijo vlade. Koalicijske pogodbe sicer ne sodijo med zakonodajo oziroma med splošno formalno zavezujoče akte, vendar pa večkrat predstavljajo izhodišča, na podlagi katerih se kasneje sprejema zakonodaja. Kršenje koalicijske pogodbe s strani katere koli od pogodbenic (političnih strank) ima (lahko) zgolj politične posledice (ne pa tudi pravnih), kar lahko vodi v razpad koalicije in tudi do predčasnih volitev. Ker urejanje državne uprave sodi pod neposredno pristojnost vlade (Zakon o vladi Republike Slovenije, 1. čl.), koalicijske pogodbe vsebujejo tudi bolj ali manj obširne zaveze in stališča v zvezi z njenim urejanjem. Ob analizi koalicijskih pogodb se je ob zelo optimistično oblikovanih zavezah večkrat težko znebiti vtisa, da so posamezni deli v prvi vrsti namenjeni javnosti. To pa je najbolj razvidno iz primerjave razkoraka med napisanimi zavezami in njihovim uresničevanjem. V nadaljevanju se bo analiziralo dele koalicijskih pogodb, ki se nanašajo na politizacijo državne uprave, od leta 2004, kar vključuje koalicijske pogodbe prve (2004-2008) in druge Janševe vlade (2012-2013), Pahorjeve vlade (2008-2012) in aktualne vlade pod vodstvom Alenke Bratušek (2013-).

### **Koalicijska pogodba prve Janševe vlade (2004-2008)**

Koalicijsko pogodbo o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2004-2008 so sklenile Slovenska demokratska stranka, Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka, Slovenska ljudska stranka in Demokratična stranka upokojujencev Slovenije. Pogodba je bila v delu, ki se je nanašala na državno upravo zelo napredna, vsebovala je veliko dobrih rešitev in bila polna visokoletečih besed in ciljev. Če poskušamo v nekaj besedah strniti duh koalicijske pogodbe, se lahko izpostavi naslednje besede oziroma besedne zveze: debirokratizacija, dekoncentracija, deregulacija, kakovost, poslovna odličnost, elektronska uprava, odprto, pregledno, servis za državljane in podjetja, plačna reforma, merjenje uspešnosti, zmanjševanje števila državne uprave, itd. (Koalicijska pogodba 2004-2008, 52.-57. čl.).

Koalicijska pogodba politizacije državne uprave ne omenja in je tudi ne identificira kot problem. Kljub temu pa vsebuje zelo pomembno zavezo, da bo zaposlovanje »temeljilo na sposobnosti in kompetencah, na kar bo koalicija še posebej pozorna pri najvišjih, ključnih mestih v upravi« (Koalicijska pogodba 2004-2008, 56).

### **Koalicijska pogodba Pahorjeve vlade (2008-2012)**

Koalicijsko pogodbo o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012 so sklenile Socialni demokrati, ZARES – Nova politika, Demokratična stranka upokojujencev Slovenije in Liberalna demokracija Slovenije.

Koalicijska pogodba Pahorjeve vlade je v nasprotju s predhodno koalicijsko pogodbo prežeta z duhom depolitizacije uprave, kar je verjetno odgovor temeljitim kadrovskim posegom Janševe vlade (2004-2008), saj je bil obseg kadrovskih menjav relativno visok<sup>68</sup> – tudi zaradi desetletne vladavine levih koalicij pod vodstvom Liberalne demokracije Slovenije (Meyer-Sahling 2006, 20). Veliko vlogo za identifikacijo problema politizacije državne uprave je treba pripisati tudi osebnemu zavzemanju predsednika vlade Boruta Pahorja, ki je (vsaj na začetku mandata) optimistično gradil drugačno prakso in novo kadrovske politiko<sup>69</sup> ter jo utemeljeval z naslednjimi

---

<sup>68</sup> Po poročanju nekaterih novinarjev je le-ta že na začetku svojega mandata, »zaradi "kompatibilnosti", ..., poleg državnih sekretarjev zamenjala še vse direktorje direktoriatov in generalne sekretarje« (Mekina, 2008).

<sup>69</sup> Pahorjev namen je verjetno bil zares iskren. O medijsko izpostavljenem primeru zaposlitve Dimitrija Rupla, nekdanjega zunanjskega ministra in vidnega člana opozicijske SDS, ki ga je za krajši čas celo

izjavami: »V prihodnje boste lahko sledili praksi, ki bo drugačna, to vam zagotavljam, ker je to stvar, na kateri stoji ali pade nova politika nove vlade, nova paradigma. Za njo stojim. Za njo stojijo tudi moje ministrice in ministri« (Mekina 2009b). Po poročanju medijev naj bi Pahor celo obljubil, da »ne bo zamenjal niti enega človeka na javni funkciji, "če ne bo utemeljenega suma, da ni dobro opravil svojega dela. Niti z eno besedo ga ne bom vprašal, kateremu svetovnemu nazoru ali politični opredelitvi pripada"« (ibid.). Kljub temu pa je Pahor že po enem letu od nastopa funkcije v intervjuju leta 2009 priznal, da je želel »pripeljati novo prakso v kadrovske politiko. Ponekod uspešno, to nam mora javnost tudi priznati. Nekje pa neuspešno, kar moram jaz priznati« (Starič 2009a, 6). Obenem pa je tudi izjavil, da je bilo menjav »bistveno manj, kot bi si ministri želeli. Dogovorili pa smo se, da minister, če presodi, da iz konceptualnih razlogov s kom ne more sodelovati, poskuša doseči sporazumni dogovor« (ibid.).

Koalicijska pogodba Pahorjeve koalicije se je že v uvodu obsežno lotila depolitizacije državne uprave, saj so koalicijski partnerji izpostavili trdno privrženost »načelu profesionalnosti in sposobnosti ljudi, ki ima prednost pred njihovo politično in strankarsko lojalnostjo« (Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012 2008, 2) in se zavezali »da bo Vlada Republike Slovenije pri kadrovskih vprašanjih v okviru svojih pristojnosti ravnala v skladu s tem načelom« (ibid.). Koalicijski partnerji so se tudi strinjali »da posamezniki, ki so jih do sedaj na položaje imenovali dosedanje vlade (razen tistih, ki neposredno zadevajo sestavo kabinetov predsednika vlade in ministrov), ne bodo predmet političnih zamenjav, če bodo izpolnjevali profesionalne kriterije« (ibid.). Uvod koalicijske pogodbe se nadaljuje z ugotovitvijo, da »Slovenija potrebuje profesionalno in uspešno upravo z jasnimi načeli in kriteriji kariernega napredovanja zaradi posameznikovih sposobnosti« (ibid.), ob tem pa so koalicijski partnerji sprejeli »odločitev, da obseg kadrovskih zamenjav ob zamenjavi vlade poleg spremembe na ministrskih položajih in v kabinetih zaobjame samo še položaj državnega sekretarja.

---

imenoval za svojega svetovalca za zunanjo politiko, je namreč dejal: »Če bi to odločitev sprejel zaradi nekaterih političnih kalkulacij, bi jo zaradi odziva javnosti morda danes obžaloval. Toda sprejel sem jo zelo iskreno, v skladu z obljubo pred volitvami, da morajo imeti ljudje, ki imajo izkušnje in znanje, tudi po menjavi oblasti priložnost, da delajo za državo« (Starič 2009).

Direktorji direktorats<sup>70</sup> pa naj predstavljajo vrh uprave in naj bodo ob spremembi oblasti podvrženi le presoji strokovne kompetentnosti in izpolnjevanju profesionalnih standardov« (ibid.).

Koalicijska pogodba Pahorjeve vlade je imela celo poglavje namenjeno depolitizaciji državne uprave (Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2008-2012 2008, 43), v katerem po štiriletnem obdobju prve Janševe vlade (2004-2008) ugotavljajo, »da politizacija državne uprave v Sloveniji sega zelo globoko v strukturo državne uprave« (2008, 43). Zato so se koalicijski partnerji v koalicijski pogodbi zavezali, da bodo »pripravili spremembe Zakona o javnih uslužbencih, ki bodo okrepile strokovno vlogo uradniškega sveta pri imenovanju najvišjih državnih uradnikov in zmanjšale število javnih uslužbencev, ki se jih lahko zamenja brez krivdnih razlogov« (ibid.). Koalicijski partnerji so se strinjali tudi, da se zavzemajo »za razdelitev pristojnosti za politično in za strokovno odločanje« in obenem trdili, da »politični vpliv na nižje uradništvo ni sprejemljiv« (ibid.).

### **Koalicijska pogodba druge Janševe vlade (2012-2013)**

Koalicijsko pogodbo o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2012-2015 (Pogodba za Slovenijo 2012-2015) so sklenile Slovenska demokratska stranka, Državljanska lista Gregorja Viranta (kasneje samo Državljanska lista), Demokratična stranka upokojencev Slovenije, Slovenska ljudska stranka in Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka.

Tako kot že koalicijska pogodba prve Janševe vlade (2004-2008), tudi koalicijska pogodba njegove druge vlade izrecno ne omenja depolitizacije, osredotoča pa se ponovno na debirokratizacijo, uvajanje e-storitev in zmanjšanje števila zaposlenih. Pogodba se relativno manj ukvarja s problematiko državne uprave, kljub temu pa nekaj odstavkov namenja kadrovski politiki, kar vključuje tudi kadrovanje v državni upravi. Glede kadrovske politike so koalicijski partnerji dosegli soglasje, da bodo v Sloveniji »ustvarili enakopravne pogoje za napredovanje v družbi, tako da se bo ljudi ocenjevalo po sposobnosti in osebnosti, ne pa po njihovi politični pripadnosti

---

<sup>70</sup> Koalicijska pogodba Pahorjeve vlade (2008, 2) neposredno omenja le direktorje direktorats vendar lahko ob razumevanju celotnega besedila namenjeni depolitizaciji državne uprave to razširimo na vse uradnike na položaju, tudi na generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi in načelnike upravnih enot.

oziroma pripadnosti klanu, lobiju, forumu ali cehu« (Koalicijska pogodba o sodelovanju v Vladi Republike Slovenije za mandat 2012- 2015 2012, 10). Izrecno so tudi izpostavili, da bodo kadrovali »izključno po sposobnosti, osebni poštenosti in pripravljenosti, da izvajajo program vlade ter po svojih močeh prispevajo k izhodu iz krize iz krize in rasti blagostanja državljanov. Sistem cehovskega kadrovanja bomo v celoti razbili« (ibid.). Omenjene zaveze pa so v popolnem nasprotju z izjavami predsednika vlade Janeza Janše, ki je ob koncu mandata iste vlade izjavil, da je glede »imenovanj v administraciji ... popolnoma jasno, da vsaka vlada na tisti nivo, ki je zamenljiv skuša pripeljati sposobne ljudi, ki verjamejo v program, ki ga ta vlada izvaja. Ker ni dovolj, da je nekdo sposoben, mora tudi verjeti v tisti program. Ker če je nekdo sposoben, pa zagovarja nek drug program, potem bo program te vlade rušil« (TV Slovenija, 1. program 2013b).

### **Koalicijska pogodba vlade Alenke Bratušek (2013-)**

Dogovor o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državljske liste in Demokratične stranke upokojencev Slovenije v Vladi Republike Slovenije je bil podpisan 13. marca 2013. V primerjavi z ostalimi koalicijskimi pogodbami je dogovor po obsegu relativno omejen in zelo splošen, vsaj v delu, ki se nanaša na državno upravo.

Dogovor (2013, 13-14) se v samostojnem poglavju sicer nanaša na državno oziroma javno upravo vendar politizacije državne uprave izrecno ne omenja. Problem politizacije državne uprave pa se posredno identificira že v uvodnem poglavju (»o umiritvi političnih strasti v državi«) in se nanaša na depolitizacijo kadrovanj na splošno, ne samo v državni upravi (Dogovor o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državljske liste in Demokratične stranke upokojencev Slovenije v Vladi Republike Slovenije 2013, 3). Dogovor (ibid.) v uvodnem delu govori tudi o javnemu sektorju, kateremu bi bilo treba »vrniti pomen in mesto v družbi in okrepiti njegov razvojni potencial«. Treba pa je omeniti tudi, da dogovor omenja tudi realizacijo »ukrepov za vzpostavitev sodobne, profesionalne, učinkovite ter prijazne javne uprave« (ibid.), kar bi lahko predstavljalo tudi depolitizacijo državne uprave, ki je predpogoj za dvig profesionalnosti državne uprave.

#### 7.1.4 Omejitve članstva državnih uradnikov v političnih strankah

*»Pomembno je, da so javni uslužbenci na vseh ravneh, še posebej na višjih, lojalni do svojih političnih predstojnikov, ne da bi bili od njih odvisni v smislu političnega pokroviteljstva« (Haček 2001, 64).*

Večina demokratičnih držav na različne načine skuša omejevati aktivnost javnih uslužbencev v političnem procesu, ki se nanašajo na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved finančnih donacij, ali celo na prepoved članstva državnih uslužbencev v političnih strankah (Haček 2009, 133). V Nemčiji je na primer članstvo višjih državnih uradnikov v političnih strankah nekaj povsem normalnega. Javnim uslužbencem je »dovoljena strankarska politična aktivnost, politična pripadnost večine javnih uslužbencev pa je dobro znana« (Haček 2001, 64). Aberbach, Putnam in Rockman (1981, 17) kot primer navajajo, da je nekdanji kancler Willy Brandt (1969-1974) leta 1969 v svojo socialno-liberalno vlado zaposlil večje število ekspertov s strankarskimi povezavami. Po drugi strani pa je znan primer Joschke Fischerja, bivšega nemškega zunanjega ministra v levi, Schröderjevi vladi (1998-2005), ki na ministrstvu iz principa ni zamenjal prav nikogar (Bugarič v Mekina 2012a).

V Veliki Britaniji pa »višjim javnim uslužbencem ni dovoljeno članstvo v političnih strankah in celo najvišji uradniki ostanejo ob zamenjavi vlade na svojih delovnih mestih« (Haček 2001, 64). V Franciji je izrecno določena pravica do političnega udejstvovanja vseh javnih uslužbencev in obenem prepovedana diskriminacija na podlagi političnega prepričanja. Na Poljskem se politično udejstvovanje omejuje s tem, da zakonodaja zahteva nepristranskost in politično nevtralnost. Uradniki so sicer lahko člani političnih strank, vendar pa se smejo delovati v njihovih aktivnostih in ne smejo javno izražati svojih političnih stališč (Meyer-Sahling 2009, 60). Na Madžarskem uradnik ne sme zasedati položaja v politični stranki in za njo tudi ne sme opravljati nobene dejavnosti, razen če za politično funkcijo sam kandidira (Toonen in Raadselders v Haček 2009, 134). Na vzorcu držav Srednje in Vzhodne Evrope je Meyer-Sahling ugotovil, da so formalne omejitve glede političnih aktivnosti najbolj stroge na Poljskem, najmanj pa jih je v Latviji, kjer ne obstaja omejitev političnih aktivnosti s strani državnih uradnikov (Meyer-Sahling 2009, 60-61).

Slovenska zakonodaja državnim uradnikom (tudi tistim na najvišjih položajih) ne omejuje članstva v političnih strankah in kandidiranja na volitvah (na listah političnih strank ali na neodvisnih listah, tako na državni kot na lokalni ravni). Članstvo se omejuje kot ustavna norma le pripadnikom vojske in policije<sup>71</sup> (Ustava Republike Slovenije, 42. čl., Zakon o policiji, 72. čl. in Zakon o obrambi, 88. čl.), ne pa tudi pripadnikom obveščevalnih služb<sup>72</sup> (Slovenska obveščevalno-varnostna agencija, Obveščevalna varnostna služba Ministrstva za obrambo). Zakon o zunanjih zadevah pa tudi za diplomate omejuje politično participacijo, saj »diplomat ne sme imeti funkcij v organih političnih strank«, vendar obenem tudi izrecno omogoča »interesno delovanje v političnih strankah ..., ki je združljivo z njihovo funkcijo« (45. čl.). Zakon o zunanjih zadevah pa tudi za najvišje uradnike v Ministrstvu za zunanje zadeve med drugim tudi določa, da morajo biti diplomati.

Zakonodaja pa po drugi strani vse zaposlene (tudi državne uradnike) posredno spodbuja k politični participaciji, saj vsem kandidatom za poslanca na državnozborskim volitvam daje »pravico do izrednega neplačanega dopusta za pripravo v trajanju največ osemnajst delovnih dni« (Zakon o poslancih, 5. čl.)<sup>73</sup>. Ob morebitni izvolitvi na neprofesionalno funkcijo pa Zakon o delovnih razmerjih tudi omogoča vsem zaposlenim pravico do odsotnosti z dela, zaradi opravljanja neprofesionalne funkcije, v katero so izvoljeni na neposrednih državnih ali lokalnih volitvah in volitvah v Državni svet Republike Slovenije (168. čl.).

Zakonodaja torej dopušča neposredno prepletanje uprave in politike s članstvom državnih uradnikov v političnih strankah. Gledano iz mednarodno primerjalne perspektive je takšna ureditev relativno zelo liberalna in nudi veliko možnosti za politiko, da na najvišje položaje v državni upravi imenuje zveste politične pripadnike, ki jih je stranka že v preteklosti rekrutirala v državno upravo. Omenjeno pa v skladu z

---

<sup>71</sup> V skladu z 42. členom Ustave Republike Slovenije »poklicni pripadniki obrambnih sil in policije ne morejo biti člani političnih strank«. Kljub temu pa za njih ustava ali zakoni ne omejuje kandidiranja na lokalnih ali na državnih volitvah, tako na listah političnih strank kot na neodvisnih listah oziroma kot samostojnim kandidatom.

<sup>72</sup> V ZDA so pripadniki tako občutljivih organov (kot npr. CIA, FBI, itd.) izvzeti iz ureditve, po kateri se lahko državni uslužbenci v svojem prostem času udeležujejo političnih aktivnosti in sodelujejo v političnih kampanjah (The Columbia Electronic Encyclopedia 2007).

<sup>73</sup> Zakon o državnem tožilstvu (57. čl.) in Zakon o sodniški službi (58. čl.) dajeta izrecno zakonsko podlago državnim tožilcem in sodnikom, da v primeru kandidature za poslanca ali predsednika republike izrabijo »pravico do izrednega plačanega dopusta 30 delovnih dni za pripravo na volitve«.

razdelitvijo političnega prostora odpira vrata za vzpostavitev dveh uradniško-političnih elit, ki se izmenjujeta na najvišjih uradniških položajih.

Ob tem pa je treba tudi izpostaviti, da Meyer-Sahling dvomi, da ima ureditev političnih pravic državnih uradnikov sploh kakšen vpliv na kadrovsko politiko in posledično na višjo stopnjo politizacije, kar utemeljuje na študiju dveh ekstremnih primerov v Srednji in Vzhodni Evropi, in sicer Poljske, v kateri je politična participacija relativno najbolj omejena in Latvije, kjer je najbolj liberalna<sup>74</sup>. Poljska je namreč identificirana kot država, kjer je državna uprava relativno najbolj spolitizirana, Latvija pa spada med države z relativno najnižjo stopnjo politizacije (Meyer-Sahling 2009, 61).

### **7.1.5 Prisotnost koncepta politične nevtralnosti državnih uradnikov**

*»V času socializma in vse do ... leta 2002 ... pojma "politično nevtralna državna uprava" formalno nismo poznali«* (Bugarič v Mekina 2012a).

Načelo politične nevtralnosti je bilo v slovenski pravni red prvič vnešeno leta 2002 ob sprejetju dveh krovnih zakonov slovenske državne uprave. Zakon o javnih uslužbencih (2002) v samostojnem poglavju (28. čl.) navaja, da »uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko«. Zakon o državni upravi (2002) pa v 3. členu opredeljuje, da mora biti uprava pri svojem delu politično nevtralna. Načelo politične nevtralnosti je bilo prvič omenjeno v 4. členu pravno nezavezujočega Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev (2001)<sup>75</sup>, ki določa, da mora javni uslužbenec »delovati politično nevtralno in nepristransko«. Zanimivo pa je, da načela politične nevtralnosti ne povzema Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (2011), ki ga je kot nezavezujoč dokument sprejel Uradniški svet. Načelo politične nevtralnosti naj bi bilo vsebovano v prvem vodilu, ki govori, da »javni uslužbenci ravnamo zakonito«. Haček je v zvezi s politično nevtralnostjo že leta 2001 ugotavljal, da so »spremembe v upravi glede politične nevtralnosti nujne, poleg tega pa mora uprava postati čim bolj strokovna, racionalna in politično odgovorna, merila kadrovske selekcije in promocije, ki so bila zasnovana

<sup>74</sup> Slovenija je bila med državami Srednje in Vzhodne Evrope uvrščena na sredino.

<sup>75</sup> Kodeks je kot nezavezujoč dokument sprejela Vlada Republike Slovenije.



na lojalnosti vodilni politični eliti, pa je treba zamenjati z merili strokovnih sposobnosti in rezultatov« (Haček 2001, 62).

Ker se koncept politične nevtralnosti v slovenski zakonodaji ne konkretizira (npr. z omejitvijo politične participacije), je njegova prisotnost le »mrtva črka na papirju«, ki nima omembe vrednega neposrednega vpliva na zagotovitev manjše politizacije državne uprave. Kljub temu pa je vzpostavitev politično nevtralne uprave kot pravne norme v letu 2002 zagotovo korak v pravo smer, ki potrebuje nadgradnjo v konkretnih omejevalnih aktih (npr. v smeri omejevanja politične participacije vsaj najvišjih uradnikov).

#### 7.1.6 Stopnja formalne politizacije državne uprave

*»Čeprav je z novelo Zakona o javni upravi iz leta 2002 prišlo do poskusa ločitve stroke in politike na formalnem nivoju, se v praksi verjetno prav zaradi pomanjkljivosti v zakonodaji lahko zlorablja politična moč« (Križman 2009, 75).*

Na podlagi analize identificiranih indikatorjev formalne politizacije državne uprave v Sloveniji se lahko v strnjeni obliki ugotovi naslednje:

1. Pregled formalnega vpliva politike na zaposlovanje državnih uradnikov lahko pušča varljiv vtis, da politični funkcionarji nimajo veliko vpliva na zaposlovanje državnih uradnikov, saj ustava zagotavlja pravilo javnega razpisa. Kljub temu pa **zakonodaja** na nekaterih področjih **dopušča izjeme, ki omogočajo zaposlovanje državnih uradnikov brez javnega razpisa** tako za določen (npr. nadomeščanje bolniške ali porodniške odsotnosti) kot za nedoločen čas (npr. Zakon o obrambi, Zakon o Slovensko obveščevalno-varnostni agenciji), kar političnim funkcionarjem tudi na nižjih uradniških mestih dopušča zaposlovanje sebi in svojim strankam zvestih pripadnikov.
2. **Politični funkcionarji imajo v formalnem smislu močan vpliv pri napredovanju državnih uslužbencev**, saj je za vsako prerazporeditev na

zahtevnejšo delavno mesto potrebno soglasje predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade. **Svoj vpliv na zaposlovanje je politika v času ekonomske krize ob uveljavitvi interventnih zakonov in »zamrznitvi« t. i. rednih napredovanj po letu 2010 popolnoma monopolizirala.** Gospodarska kriza je prinesla vse manjši proračunski »kolač«, ki ni dovolj velik za »naključne obiskovalce«. Politika ob iskanju preprostih prihrankov onemogoča napredovanja v državni upravi, s čimer uničuje temelje uradniške kariere in razgrajuje karierni sistem uslužbencev v državni upravi, »kot je bil kakovostno zastavljen ob uveljavitvi leta 2002« (Haček 2013).

3. **Politika ima povsem dominantno vlogo pri razrešitvah najvišjih državnih uradnikov**, saj lahko uradnika na položaju, kljub petletnemu mandatu, v enem letu po nastopu funkcije nadrejenega političnega funkcionarja kadarkoli razreši. **V tem smislu je od uvedbe krovne uradniške zakonodaje leta 2002 opaziti regresijo.** Časovni okvir za arbitrarno razrešitev se je iz treh mesecev v letu 2005 razširil na eno leto, poleg tega pa se je seznam najvišjih uradnikov, ki jih je mogoče nekrivdno razrešiti iz generalnih direktorjev v ministrstvih in predstojnikov vladnih služb v letu 2005 razširil še na generalne sekretarje, predstojnike organov v sestavi ministrstev in načelnike upravnih enot. **Menjave najvišjih uradnikov so tudi možne kadarkoli na podlagi reorganizacij**, saj uradniku v primeru ukinitve organa, ki ga vodi, preneha položaj. **Politični funkcionarji z dominantno vlogo pri razreševanju najvišjih državnih uradnikov ohranjajo močan nadzor tudi nad tistimi najvišjimi uradniki, ki jih po nastopu funkcije ne zamenjajo, kar ustvarja močan (političen) pritisk in zmanjšuje njihovo strokovno neodvisnost.**
4. **Politični funkcionarji tudi povsem obvladujejo proces imenovanja najvišjih državnih uradnikov, vloga Uradniškega sveta pa je zanemarljiva. Zdi se celo, da zaradi pomanjkanja pooblastil Uradniški svet** (tudi po svoji krivdi), **večkrat služi le za legitimacijo političnih odločitev.** Bugarič je že leta 2005 (dve leti po vzpostavitvi Uradniškega sveta) ugotovil, da je v času svojega obstoja Uradniški svet dokazal »da ne preprečuje nastavitve političnih kadrov« (Bugarič 2005, 429). Uradniški svet sicer preko posebnih natečajnih komisij ugotavlja usposobljenost

kandidatov, vendar pa za politične funkcionarje (predsednika vlade, ministre ali generalnega sekretarja vlade) pripravlja le abecedni seznam tistih, ki za razpisana delovna mesta izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti (teh pa je v povprečju 30 odstotkov manj od tistih, ki izpolnjujejo razpisne pogoje). Pri tem je treba izpostaviti, da gre za samoomejitev Uradniškega sveta, saj bi lahko na podlagi internih pravil posebnim natečajnim komisijam določil (s spremembo Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij), da političnim funkcionarjem predloži rangiran seznam glede na ugotovljeno usposobljenost kandidatov. Politični funkcionar ima možnost iz omenjenega seznama izbrati katerega koli kandidata, lahko pa seznam tudi v celoti zavrne, pri čemer od Uradniškega sveta lahko zahteva, da postopek ponovi, lahko pa celo popolnoma ignorira Uradniški svet in imenuje »ad hoc« razpisno komisijo, ki izvede postopek razpisa (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.). Politični funkcionarji lahko ignorirajo Uradniški svet tudi z večkratnim imenovanjem vršilca dolžnosti uradnika na položaju, v kolikor njim najljubši kandidat ne pridobi pozitivnega mnenja posebne natečajne komisije o izpolnjevanju standardov strokovne usposobljenosti.

5. **Vse analizirane koalicijske pogodbe** (od 2004 naprej: prve in druge Janševe vlade, Pahorjeve vlade in vlade Alenke Bratušek) **se deklarativno zelo izrazito zavzemajo za meritokratsko kadrovske politiko**. Kot glavni kriterij izbora izpostavljajo sposobnost, ne pa politične pripadnosti. **Tako prva kot druga Janševa vlada ni v koalicijski pogodbi zaznala politizacije državne uprave, medtem ko je bila v koalicijski pogodbi Pahorjeve vlade depolitizacija in nova kadrovska politika ena od prioritet** oziroma »stvar, na kateri stoji ali pade nova politika« (Mekina 2009b). **V koalicijski pogodbi vlade Alenke Bratušek pa se** (kljub skopi obrazložitvi) **depolitizacija kadrovanj omenja že v uvodnem poglavju**.
6. **Slovenska zakonodaja skoraj vsem zaposlenim v državni upravi (tudi najvišjim državnim uradnikom) omogoča neomejeno politično participacijo** (iz tega so izvzeti le pripadniki vojske in policije, ki ne morejo biti člani političnih strank, ter v določeni meri tudi diplomati, ki ne smejo biti člani organov političnih strank). Zakonodaja pa vse zaposlene (tudi državne uradnike) z določenimi ugodnostmi v omejenem obsegu posredno vzpodbuja k politični participaciji.

**Slovenija ima v mednarodno primerjalnem smislu področje politične participacije državnih uradnikov urejeno relativno liberalno.**

- 7. V slovenskem pravnem redu je od leta 2002 prisoten koncept politično nevtralne uprave, ki v formalnem smislu zagotavlja ločenost uprave od politike.** Zapis načela politične nevtralnosti je zagotovo napredek v smeri depolitizacije, vendar pa se ne odraža tudi v konkretnih omejevalnih aktih (npr. omejitev politične participacije vsaj najvišjih državnih uradnikov). Zato tudi nima omembe vrednega vpliva na povečevanje profesionalizacije ter posledično znižanje politizacije državne uprave v Sloveniji.

Na podlagi analize identificiranih indikatorjev se formalno politizacijo slovenske državne uprave v okviru modela Svare (Slika 6.5) lahko uvrsti bližje prevladovanju politike kot politično nevtralni upravi. Politični funkcionarji s široko dopuščeno politično diskrecijo prevladujejo nad državno upravo, pri omejitvi le-te pa ima Uradniški svet skoraj zanemarljivo vlogo.

V mednarodni primerjalni raziskavi na primeru držav Srednje in Vzhodne Evrope je Meyer-Sahling (2009, 32, 40) Slovenijo (skupaj s Češko) v skoraj vseh ugotovljenih primerjavah uvrstil na sredino, in sicer med baltske države, ki naj bi v formalnem smislu imele najmanj spolitiziran sistem selekcije in odpuščanja visokih državnih uslužbencev ter med Madžarsko, Slovaško in Poljsko. Pri tem pa se je treba zavedati, da je Meyer-Sahling preučeval vzorec držav, ki imajo (zaradi specifičnosti tranzicije) v povprečju relativno višjo stopnjo politizacije kot ostale evropske države. Meyer-Sahling (2009, 40) je tudi ugotovil, da se je po vključitvi v EU leta 2004 v Sloveniji trend formalne politizacije začel povečevati.

Trend povečevanja formalne politizacije se je začel že s prvimi spremembami Zakona o javnih uslužbencih leta 2005, ko je Državni zbor na predlog prve Janševe vlade (2004-2008) spremenil možnost arbitrarne zamenjave uradnikov na položaju iz treh mesecev po nastopu novega političnega funkcionarja (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade) na neomejen čas. Po mnenju Ustavnega

sodišča naj bi bila takšna sprememba zakona neustavna<sup>76</sup>, zato se je še istega leta doseglo kompromisno rešitev glede omejitve arbitrarne razrešitve uradnikov na položaju na eno leto po nastopu funkcije omenjenih političnih funkcionarjev. Pri tem se je zelo razširil seznam tistih najvišjih uradnikov, ki jih politika lahko v omenjenem časovnem roku nekrivdno razreši iz treh kategorij na pet, oziroma na vse uradnike na položaju. Regresija v smislu večje formalne politizacije se je nadaljevala tudi s sprejetjem paketov t. i. varčevalnih zakonov od leta 2010, s katerimi se je popolnoma omejilo zaposlovanje in onemogočilo redno (meritokratsko) napredovanje državnih uradnikov tako v višji plačni razred kot tudi v višji naziv, obenem pa se je izrecno dopustilo napredovanje s prerazporeditvijo na zahtevnejše delovno mesto, pri čemer je nujno potrebno soglasje političnih funkcionarjev.

---

<sup>76</sup> Ustavno sodišče se je v odločitvi leta 2005 oprlo na drugi odstavek 120. člena Ustave, ki določa, da »upravni organi opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi Ustave in zakonov«. Po mnenju Ustavnega sodišča naj bi ureditev, »po kateri so najvišji državni uradniki zamenljivi brez krivdnih razlogov ves čas petletnega mandata«, ne štela »več za nujno funkcionalno prilagoditev vodilnih upravnih kadrov z novo Vlado oziroma ministrom«, ampak naj bi šlo »za trajni sistemski ukrep, ki v celoti odpravlja element stabilnosti položajnih uradnikov in njihov položaj spreminja v prekarističnega. Taka negotovost glede položaja lahko uradniku onemogoča normalno strokovno delovanje in s tem lahko krni njegovo samostojnost ter ga prekomerno podreja politiki« (OdiUS XIV, 66, U-I-90/05-13).

## 7.2 Materialna politizacija državne uprave

»Vsaka vlada mora v določeni meri uveljaviti in prevzeti nadzor in usmerjati birokratski aparat za svoje namene« (Brezovšek 1992, 1097).

Materialna politizacija državne uprave je politizacija v praksi. Odgovarja na vprašanje, kako se napisana pravila udeležujejo v realnosti in jo je zato tudi veliko težje točno določiti ter objektivno izmeriti. Možno je določiti in analizirati le posamezne indikatorje, iz katerih lahko na podlagi večdimenzionalne analize sklepamo na razširjenost tega fenomena.

Kot indikatorje za določitev stopnje materialne politizacije se bo obravnavalo: (a.) politično izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov, (b.) menjave najvišjih državnih uradnikov po nastopu nove vlade, (c.) delež političnih funkcionarjev v državni upravi, (d.) delež zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje političnega funkcionarja, (e.) prezaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja, (f.) članstvo državnih uradnikov v političnih strankah in (g.) stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave (Slika 7.5).

**Slika 7.5: Materialna politizacija državne uprave**



Vir: Lastna izdelava.

### 7.2.1 Politična izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov

*»Prvi in morda tudi najpomembnejši dejavnik materialne politizacije je politično udejstvovanje vseh, ki zasedajo visoke položaje v upravi« (Haček 2009, 138).*

Formalni vpliv političnih funkcionarjev na kadrovanje v državni upravi je relativno lahko določiti s pomočjo analize zakonodaje, ki jasno določa meje njihovega vpliva (poglavje 7.1.2). Materializiranje zakonodaje v praksi, oziroma po kakšnih kriterijih in kakšen profil oseb politični funkcionarji imenujejo na najbolj odgovorne položaje v državni upravi, pa je veliko težje natančno določiti (Christensen 2004, 19). Pierre ugotavlja, da »ko so v državni upravi imenovane osebe, ki posedujejo zahtevane sposobnosti za določeno pozicijo in so hkrati člani vladajoče stranke, je nemogoče določiti, katere od omenjenih kvalifikacij so igrale glavno vlogo za odločitev o zaposlitvi« (Pierre 2004, 52). Kljub temu pa je na podlagi skrbne analize javno dostopnih podatkov, ki se jih primerja z zajemi v različnih časovnih obdobjih, študije posameznih primerov, ocen različnih strokovnjakov in s podrobno analizo medijskih virov vendarle mogoče izdelati realno oceno o neposrednem vplivu političnih funkcionarjev na kadrovanje v državni upravi.

Eden od morda najpomembnejših indikatorjev materialne politizacije je ocena o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov oziroma analiza o tem, ali so se osebe imenovane na najvišje položaje v državni upravi v svoji pretekli karieri aktivno politično udeleževale (Christensen 2004, 19). Avtor magistrskega dela je zato na podlagi javno dostopnih podatkov najprej ugotovil število ter imena in priimke najvišjih državnih uradnikov (uradnikov na položaju oziroma vršilcev dolžnosti) v treh presečnih časovnih obdobjih, in sicer 31. januarja 2013 (zadnji dan, ko so še vse stranke koalicije uradno sestavljale drugo Janševo vlado), 16. marca 2013 (tik ob koncu druge Janševe vlade in samo nekaj dni pred imenovanjem nove 11. slovenske vlade<sup>77</sup>) in 24. julija 2013 (štiri mesece po nastopu vlade Alenke Bratušek) in obenem

---

<sup>77</sup> Analiza je bila namerno opravljena štiri dni pred koncem mandata druge Janševe vlade oziroma imenovanjem nove vlade 20. marca 2013, saj je bilo pričakovati, da bo odhajajoča vlada v zadnjih treh dneh nekatere strankarske kadre prerazporedila na mesta, kjer so težje zamenljivi in so v političnem smislu tudi bolj varna. To se je tudi zgodilo, saj je vlada tudi v zadnjih treh dneh obstoja izvedla več kadrovske odločitve. Medijsko je bilo npr. izpostavljeno, da je vlada iz mesta generalnega direktorja

uradnike na položaju v skladu z zakonodajo razporedil na pet osnovnih položajev (predstojnik vladne službe, predstojnik organa v sestavi, generalni direktor direktorata in generalni sekretar) (Priloga A in Tabela 7.6).

Avtor je na podlagi javno dostopnih informacij za vse uradnike na položaju v omenjenih presečnih obdobjih preveril, (1.) ali so člani političnih strank oziroma aktivno sodelujejo v strankarskih strukturah, (2.) ali so kdaj kandidirali na politične funkcije tako na lokalni kot na nacionalni ravni in (3.) ali so bili v preteklosti nosilci političnih funkcij oziroma so zasedali najodgovornejša mesta v državni upravi vezana na politične funkcionarje. Ugotavljanje politične izpostavljenosti uradnikov na položaju je bilo zelo konservativno, saj se je upoštevalo zgolj najbolj relevantne in preverjene informacije, pri čemer se ni upoštevalo domnevne ali resnične naklonjenosti katerikoli politični opciji<sup>78</sup>. Ugotovljeno število politično izpostavljenih uradnikov na položaju predstavlja le tiste, ki so se v svoji karieri politično izpostavili, njihova politična pripadnost oziroma izpostavljenost pa je javno zabeležena. Ker članstvo v političnih strankah ni javni podatek, ni mogoče natančno ugotoviti, kakšen je resnični delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju. Zagotovo obstaja precejšnji delež uradnikov na položaju, ki svojega članstva v političnih strankah (zaradi svojih funkcij) javno ne izpostavlja. Določen del uradnikov na položaju pa je tudi takšnih, ki jih nekateri mediji neposredno povezujejo z določenimi političnimi opcijami, vendar njihovega članstva oziroma tesne povezanosti s političnimi strankami z gotovostjo ni mogoče potrditi. Na podlagi pridobljenih podatkov se zato

---

za infrastrukturo na Ministrstvu za infrastrukturo in prostor predzadnji dan obstoja razrešila vidnega člana SDS, ki naj bi bil imenovan na vodstveno mesto v Slovenskih železnicah (Cirman 2013, 3). Dan pred uradno izvolitvijo nove vlade pa je odstopil tudi takratni direktor Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in bil imenovan za svetovalca načelnika Generalštaba Slovenske vojske. Zanimivo pa je tudi, da je minister druge Janševe vlade, pristojen za upravo ob koncu mandata (kljub temu, da naj bi opravljal le tekoče posle) – sicer po rednem postopku imenoval osem novih načelnikov upravnih enot, ki bodo svoje položaje zasedli šele v drugi polovici leta 2013. Med imenovanimi so bili generalni sekretar vlade iz SDS, državna sekretarka iz NSi, članica SDS in brat poslanca SDS, le eni osebni pa naj bi se mandat obnovil za pet let. Dejstvo je, da je v obdobju, ko naj bi vlada opravljala zgolj tekoče posle, kadrovala tudi Pahorjeva vlada, kar je v začetku svojega drugega mandata javno v intervjuju za televizijo (Info TV) izpostavil tudi Janez Janša: »Prejšnja vlada je v času, ko ni imela polnih pooblastil, izvedla 170 kadrovskih imenovanj in 52 razrešitev« (Janša v Cvelbar 2012).

<sup>78</sup> Kot primer zelo velike previdnosti pri umeščanju posameznih uradnikov na položaju na seznam politično izpostavljenih, naj navedem, da kot takšnega nisem upošteval npr. zgodovinarja Jožeta Dežmana, direktorja Arhiva RS, v javnosti zelo izpostavljenega podpornika stališč SDS in NSi, ali Damirja Črnčeca, takratnega direktorja Slovenske obveščevalno-varnostne agencije, ki je bil v devetdesetih letih dokumentirano aktivni udeleženec protestov v podporo Janezu Janši. Poleg tega kot politično izpostavljene nisem označil tistih uradnikov na položaju, ki so v svoji preteklosti bili na mestih vezanih na političnega funkcionarja, razen v primeru opravljanja funkcije vodje kabineta predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade.



lahko upravičeno sklepa, da število politično izpostavljenih uradnikov na položaju v Sloveniji presega 30 odstotkov in se zelo verjetno približuje 40 odstotkom.

Na podlagi analize zbranih podatkov se je ugotovilo, da je bilo 31. januarja 2013 najmanj 27,9 odstotka uradnikov na položaju politično izpostavljenih oziroma so aktivno sodelovali v politiki, ob koncu druge Janševe vlade (16. marca 2013) se je ta odstotek povišal na najmanj 30,7 odstotka<sup>79</sup>, štiri mesece po nastopu vlade Alenke Bratušek (24. julija 2013) pa se je znižal na najmanj 24,5 odstotka (Tabela 7.6 in Priloga A).

Ob pregledu porazporeditve identificiranih politično izpostavljenih uradnikov na položaju, razvrščenih po posameznih položajih, je razvidno, da so mesta generalnih sekretarjev posameznih ministrstev relativno najbolj spolitizirana (Tabela 7.6). Delež politično izpostavljenih generalnih sekretarjev je bil januarja 2013 skoraj 55 odstoten, tik ob koncu druge Janševe vlade se je povečal na kar 64 odstotkov, v prvih mesecih vlade Alenke Bratušek julija 2013 pa je upadel na 33 odstotkov. Zato se lahko ugotovi, da ministri na mesta generalnih sekretarjev največkrat imenujejo politično lojalno osebje, ki po večini prihaja tudi iz istih političnih strank. Generalni sekretarji so namreč nadrejeni večini služb, ki so povezane z organizacijskim delovanjem posameznih ministrstev, vključno s kadrovskimi službami, kar političnim funkcionarjem in političnim strankam omogoča večji nadzor nad zaposlovanjem in napredovanjem državnih uradnikov. V nasprotju s pričakovanjem pa so relativno močno spolitizirana tudi mesta načelnikov upravnih enot<sup>80</sup>, saj jih je bilo v obdobju od januarja do julija 2013 konstantno skoraj tretjina (31 odstotkov) politično izpostavljenih. Podatki tudi razkrivajo, da je relativno najmanj političnega kadrovanja na mestih predstojnikov organov v sestavi ministrstev (Tabela 7.6).

---

<sup>79</sup> Od trinajstih novo imenovanih uradnikov na položaju jih je bilo šest oziroma 46 odstotkov identificiranih kot politično izpostavljenih (od teh je polovico pripadalo SDS, polovico pa NSi).

<sup>80</sup> Ker načelniki upravnih enot delujejo v lokalnih okoljih, imenuje pa jih minister pristojen za upravo – in ne vlada, bi se pričakovalo, da so njihova imenovanja še najmanj »politična«

**Tabela 7.6: Politično izpostavljeni uradniki na položaju (31. januar 2013, 16. marec in 24. julij 2013)**

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

Vir: Lastna izdelava na podlagi izvedene analize (Priloga A).

Pri razporeditvi identificiranih politično izpostavljenih uradnikov na položaju glede na izpostavljenost političnim strankam je za obdobje druge Janševe vlade (31. januar 2013) mogoče opaziti izjemno visoko – kar 92 odstotno pripadnost strankam politične koalicije, pri čemer jih je kar 53 odstotkov pripadalo takrat najmočnejši koalicijski stranki SDS (Tabela 7.7). V kolikor se ne upošteva načelnikov upravnih enot, pa so prav vsi politično izpostavljeni najvišji uradniki pripadali strankam politične koalicije (Priloga A in Tabela 7.9). V kasnejših analizah je delež koalicijsko izpostavljenih uradnikov na položaju izrazito padel, in sicer 16. marca 2013 zaradi odhoda SLS, DL in DeSUS v opozicijo, 24. julija 2013 pa zaradi nastopa nove vladne koalicije pod vodstvom relativno nove stranke na političnem prizorišču Pozitivne Slovenije (PS). V primerjavi z drugo Janševo vlado se je štiri mesece po nastopu nove vlade sestava uradnikov na položaju močno spremenila (Tabela 7.7)<sup>81</sup>. V omenjenem obdobju je bilo mogoče ugotoviti, da je bilo politično izpostavljenih 24,5 odstotka vseh uradnikov na položaju, kar je precejšnje znižanje, predvsem v primerjavi z analizo tik pred koncem druge Janševe vlade (16. marec 2013). Pri tem pa je treba izpostaviti, da: (1.) je na začetku obdobja vseh novih vlad mogoče opaziti določeno zmanjšanje števila politično izpostavljenih najvišjih uradnikov (Tabela 7.8), (2.) je največja koalicijska politična stranka Pozitivna Slovenija povsem nova stranka (nastala pred državnoborskimimi volitvami konec leta 2011) in je njene članke oziroma izpostavljene podpornike veliko težje identificirati, poleg tega pa je tudi število članov in njihovih

<sup>81</sup> Od 16. marca 2013 do 24. julija 2013 je bilo namreč zamenjanih (ali so odstopili oziroma jim je potekel me nadat) 48 uradnikov na položaju od skupaj 163 (kar predstavlja 29,4 odstotka) oziroma 40 od skupaj 105 (kar predstavlja 38,1 odstotka), če se izvzame načelnike upravnih enot.

aktivnih podpornikov znotraj državne uprave relativno nizko ter, da je (3.) cilj vlade Alenke Bratušek precej specifičen (stabilizacija Slovenije) in se jo velikokrat razume kot prehodno<sup>82</sup>, zato verjetno tudi manj časa posveča političnem kadrovanju v državni upravi. Kljub temu je omenjeno znižanje deleža politično izpostavljenih najvišjih uradnikov morda pozitivni premik k povečanju politične kulture in meritokratskega načina upravljanja državne uprave. Za potrditev te teze pa bi bilo treba ponovno opraviti analizo tik pred koncem omenjene vlade.

**Tabela 7.7: Delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju glede na politične stranke in delež glasov na državnozborskih volitvah 2011 (preseki 31. januar 2013, 16. marec 2013 in 24. julij 2013)**

STRANKE	Delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju			Delež glasov na volitvah 2011	Delež glasov znotraj koalicije glede na pridobljene glasove na volitvah 2011*		
	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013	4. 12. 2011	31. 1. 2013	16. 3. 2013	24. 7. 2013
<b>SDS</b>	(19) 41%	(22) 44%	(8) 20%	26,2%	49,2%	84,2%	-
<b>SLS</b>	(9) 20%	(9) 18%	(8) 20%	6,8%	12,8%	-	-
<b>DL</b>	(7) 15%	(5) 10%	(5) 13%	8,4%	15,7%	-	15,4%
<b>NSi</b>	(4) 8%	(7) 14%	(4) 10%	4,9%	9,2%	15,8%	-
<b>DeSUS</b>	(3) 7%	(3) 6%	(2) 5%	7%	13,1%	-	12,9%
<b>LDS</b>	(3) 7%	(3) 6%	(4) 10%	1,5%	-	-	-
<b>SD</b>	(1) 2%	(1) 2%	(5) 13%	10,5%	-	-	19,3%
<b>ZARES</b>	-	-	(1) 3%	0,6%	-	-	-
<b>PS</b>	-	-	(2) 5%	28,5%	-	-	52,4%
<b>DRUGO</b>	-	-	(1) 3%	5,6%	-	-	-
<b>KOALICIJA</b>	92%	58%	36%	-	100%	100%	100%
<b>SKUPAJ</b>	(46) 100%	(50) 100%	(40) 100%	100%	100%	100%	100%

Vir: Lastna izdelava na podlagi izvedene analize (Priloga A) in podatkov Državne volilne komisije (2011).

Razporeditev politično izpostavljenih najvišjih uradnikov med politične stranke je bila predvsem v obdobju druge Janševe vlade podobna deležem glasov na volitvah leta 2011 oziroma relativni razporeditvi deleža glasov znotraj politične koalicije (Tabela 7.7), kar ustvarja sum, da se tudi najvišja mesta državnih uradnikov dodeluje na podlagi koalicijskega usklajevanja oziroma na podlagi dogovorjenih kvot. Sum pa deloma potrjuje tudi izjava dolgoletnega poslanca in takratnega vodje poslanske skupine DeSUS, ki je ob sestavljanju druge Janševe vlade (2012-2013) javno izjavil, da so zainteresirani »za področja, ki so pomembna za strankin program, med njimi

<sup>82</sup> Omenjeno potrjuje tudi zelo konkretna zaveza v koalicijski pogodbi, da se predsednica vlade »zavezuje, da bo v roku enega leta /od imenovanja, op. p./ vložila v Državni zbor Republike Slovenije zaupnico« (Dogovor o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državlanske liste in Demokratične stranke upokojujencev Slovenije v Vladi Republike Slovenije 2013, 7).

nekatera mesta državnih sekretarjev, direktorjev direktoratsv znotraj ministrstva za zdravje, ministrstva za delo in morda tudi ministrstva za kulturo« (Dnevnik 2012). V koalicijskem usklajevanju je sicer dopustno zahtevati mesta političnih funkcionarjev, nedopustno pa je zahtevati kvoto mest za najvišja uradniška mesta, čeprav jih v končni fazi na predlog Uradniškega sveta izbere politika (Škerl Kramberger 2012).

Ugotovljeni delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju januarja, marca in julija 2013 (27,9. 31,5 in 24,5 odstotkov) je mogoče primerjati z raziskavo Križmanove, ki je na podlagi zelo podobne metodologije ugotovila, da je bilo v letu 2003 25 odstotkov uradnikov na položaju s politično zgodovino, leta 2004 se je to število povzpelo na 29 odstotkov in v letu 2005 ostalo na enaki ravni, leta 2007 pa se je nekoliko zmanjšalo na 27 odstotkov (Križman 2009, 140). Pri tem pa je treba izpostaviti, da raziskava ni vključevala načelnikov upravnih enot, zato je tudi vzorec analize nekoliko manjši (Tabela 7.8). Rezultate pa je možno primerjati tudi z anketo izvedeno leta 2009, v okviru katere se je 24 odstotkov najvišjih državnih uradnikov opredelilo kot članov političnih strank (Haček 2009, 138).

**Tabela: 7.8: Delež politično izpostavljenih uradnikov na položaju (od 2003 do 2013)**

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

\* Podatki so iz analize Križman in ne vsebujejo podatkov za načelnike upravnih enot (2009, 140).

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

Vir: Lastna izdelava na podlagi analize (Priloga A) in primerjave podatkov (Haček 2009, 138; Križman 2009, 140).

## 7.2.2 Menjave najvišjih državnih uradnikov po nastopu nove vlade

*»Ob menjavah oblasti se je dobro držati načela, da se ljudi na ključnih mestih v javni upravi ne menja avtomatično« (Virant<sup>83</sup> v Škrinjar in drugi 2012)*

Ob preučevanju formalnega vpliva politike na imenovanje najvišjih državnih uradnikov (poglavje 7.1) se je ugotovilo, da lahko vlada (oziroma minister pristojen za upravo v primeru načelnikov upravnih enot) uradnike na položaju razreši kadarkoli v enem letu od nastopa svoje funkcije ali »v enem letu od imenovanja uradnika na položaj« (Zakon o javnih uslužbencev, 83. čl.). Tretja možnost za »odstranitev« določenega najvišjega državnega uradnika pa je reorganizacija, saj uradniku po zakonu položaj preneha, »če se organ ukine oziroma organizacijska enota, ki jo vodi« (ibid.). Zakonodaja torej dopušča relativno širok nabor možnosti za razrešitev najvišjih državnih uradnikov, s čimer se nad njimi vrši stalni politični nadzor oziroma pritisk. Položaj uradnikov na položaju je »v Sloveniji vedno veljal za lakmusov papir kadrovske politike posamezne koalicije. Odnos do njih je vedno kazal, kako daleč si posamezna koalicija upa pri kadrovanju, predvsem pa, ali se zna samoomejiti« (Mekina 2012a).

Za ugotavljanje obsega kadrovskih menjav najvišjih državnih uradnikov (oziroma uradnikov na položaju) se je uporabilo dva različna načina, in sicer (1.) primerjavo podatkov o politični izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov glede na politične stranke od leta 2003 do 2013 in (2.) primerjavo podatkov o številu izvedb posebnih javnih natečajev za uradnike na položaju od leta 2003 do konca 2012.

---

<sup>83</sup> Izjava je bila podana februarja 2012 s strani takrat novoizvoljenega predsednika Državnega zbora Gregorja Viranta, ki je v imenovanje ponovno predlagal generalno sekretarko državnega zbora iz prejšnjega sklica.

### **7.2.2.1 Politična izpostavljenost najvišjih državnih uradnikov glede na politične stranke od leta 2003 do 2013**

Z razporeditvijo politično izpostavljenih uradnikov na položaju po političnih strankah in časovno primerjavo pridobljenih podatkov je mogoče pridobiti zelo relevantne podatke o obsegu menjav najvišjih državnih uradnikov. Kljub temu, da politično izpostavljeni uradniki na položaju predstavljajo v povprečju le okrog 27 odstotkov vseh uradnikov na položaju (od leta 2003 do 2013 – Tabela 7.8), gre za populacijo, ki se jo ob oblikovanju novih političnih koalicij iz političnih razlogov tudi največkrat zamenja (Tabela 7.7 in 7.9), zaredi česar je za preučevanje tudi zelo relevantna.

Podatke za tri presečna obdobja v letu 2013 (31. januar, 16. marec in 24. julij) je avtor pridobil na podlagi analize obravnavane v poglavju 7.2.1 (Priloga A), tako da se je identificirane politično izpostavljene uradnike na položaju razvrstilo po pripadnosti posameznim političnim strankam, pri čemer se je zaradi primerljivosti podatkov izločilo podatke za načelnike upravnih enot. Omenjene podatke se je primerjalo s podatki, ki jih je za maj 2005 in december 2007 na podlagi podobne metodologije (brez podatkov za načelnike upravnih enot) zbrala Križman (2009, 121-140) in s podatki, ki jih je v letih 2003 in 2009 na podlagi ankete zbral Haček (2009, 139). Podatke Križmanove je avtor še dodatno analiziral in identificirane politično izpostavljene uradnike razvrstil po posameznih političnih strankah<sup>84</sup> (Tabela 7.9). Omenjeni podatki so omogočili primerjavo politične izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov za obdobje desetih let, med petimi različnimi vladami, konkretno za obdobje Ropove vlade (2003), prve Janševe vlade (2005 in 2007), Pahorjeve vlade (2009), druge Janševe vlade (januarja in marca 2013) in vlade Alenke Bratušek (julij 2013) – Tabela 7.9.

---

<sup>84</sup> Objavljeni podatki namreč niso vsebovali informacije o usmeritvi politično izpostavljenih najvišjih uradnikov glede na politično stranko.

**Tabela 7.9: Politična izpostavljenost uradnikov na položaju glede na politične stranke – brez načelnikov upravnih enot (od 2003 do 2013)**

STRANKE	7. vlada	8. vlada		9. vlada	10. vlada		11. vlada
	2003*	maj 2005**	december 2007**	2009*	31. januar 2013	16. marec 2013	24. julij 2013
<b>SDS</b>	10%	(9) 26%	(17) 49%	29%	(15) 54%	(18) 56%	(4) 18%
<b>SLS</b>	21%	(6) 18%	(5) 14%	18%	(5) 18%	(5) 16%	(4) 18%
<b>DL</b>	-	-	-	-	(3) 11%	(1) 3%	(2) 9%
<b>NSi</b>	7%	(8) 24%	(7) 20%	6%	(3) 11%	(6) 19%	(3) 14%
<b>DeSUS</b>	0	0	(1) 3%	0	(2) 7%	(2) 6%	(1) 5%
<b>LDS</b>	38%	(8) 24%	(4) 11%	6%	-	-	(1) 5%
<b>ZLSD/SD</b>	24%	(1) 3%	-	23%	-	-	(4) 18%
<b>ZARES</b>	-	-	-	18%	-	-	(1) 5%
<b>PS</b>	-	-	-	-	-	-	(2) 9%
<b>DRUGO</b>	-	(5) 15%	(1) 3%	-	-	-	-
<b>KOALICIJA</b>	83%	68%	86%	47%	100%	75%	41%
<b>SKUPAJ</b>	(29) 100%	(34) 100%	(35) 100%	(21) 100%	(28) 100%	(32) 100%	(22) 100%

\*Podatki so pridobljeni na podlagi ankete (Haček 2009, 139).

\*\*Podatki so pridobljeni na podlagi analize Križman (2009, 121-140) in avtorjeve razvrstitve posameznih uradnikov na položaju po političnih strankah.

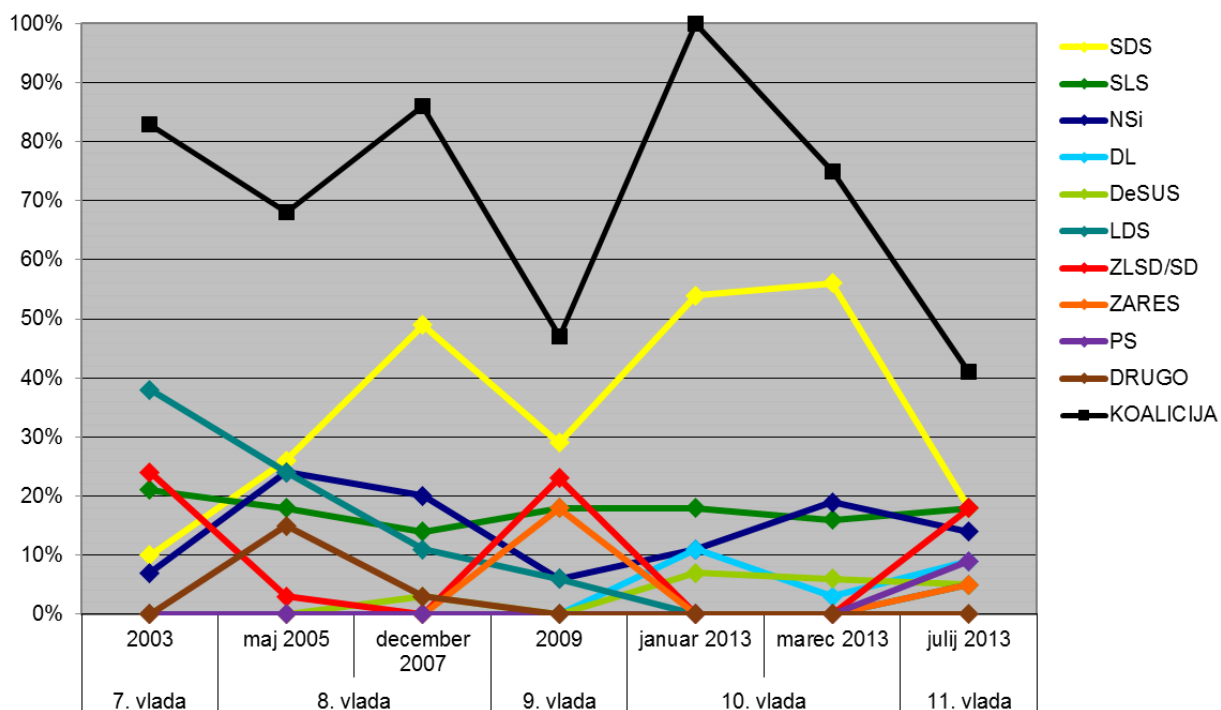
Vir: Lastna izdelava na podlagi analize (Priloga A) in primerjave podatkov (Haček 2009, 139 in Križman 2009, 121-140).

Na podlagi primerjave podatkov (Tabela 7.9 in Slika 7.10) je mogoče ugotoviti, da politična izpostavljenost identificiranih najvišjih uradnikov sovпада z izpostavljenostjo do vladajočih koalicij, predvsem v drugi polovici obstoja posameznih vlad, saj v omenjenih obdobjih močno presega 80 odstotkov (Ropova vlada, prva in druga Janševa vlada). Največja koncentracija izpostavljenosti strankam koalicije je bila izmerjena ob koncu druge Janševe vlade (kar 100 odstotkov). Najnižji delež identificiranih politično izpostavljenih uradnikov na položaju pa je bil v obdobju vlade Alenke Bratušek (11. vlada), saj je bil delež izpostavljenosti opozicijskim strankam (59 odstotkov) celo višji kot delež izpostavljenosti koalicijskim strankam (41 odstotkov). Kljub temu pa je treba izpostaviti, da so podatki zajeti v začetnem obdobju delovanja nove vlade, poleg tega pa bi bilo morda smiselno h koalicijsko izpostavljenim uradnikom na položaju prišteti še tiste, ki so bili identificirani kot izpostavljeni strankama LDS in ZARES, kar skupaj predstavlja 10 odstotkov<sup>85</sup>. Podobno nizka koncentracija izpostavljenosti strankam opozicije pa je bila izmerjena tudi v prvem letu Pahorjeve vlade (47 odstotkov).

<sup>85</sup> Največja koalicijska stranka Pozitivna Slovenija (PS) je nastala predvsem iz posameznikov, ki so bili v preteklosti že vključeni v stranki LDS in ZARES.

Iz pregleda podatkov je mogoče ugotoviti stalno menjavanje najvišjih državnih uradnikov glede na politično opredeljenost (Slika 7.10). Če pripadajo koalicijskim strankam, potem je njihova verjetnost »preživetja« veliko večja, obenem pa je ob spremembi politične koalicije velika verjetnost, da bodo zamenjani. Zelo zanimiv pa je tudi pregled specifičnih podatkov za Slovensko ljudsko stranko (Slika 7.10), ki je v nasprotju z ostalimi političnimi strankami v vseh koalicijah (tudi, če ni bila njihov del) uspela zadržati relativno visok delež svojega kadra na najvišjih položajih v državni upravi (okrog 20 odstotkov vseh politično identificiranih uradnikov na položaju).

**Slika 7.10: Politična izpostavljenost uradnikov na položaju glede na politične stranke – brez načelnikov upravnih enot (od 2003 do 2013)**



Vir: Lastna izdelava na podlagi analize (Tabela 7.9 in Priloga A) in primerjave podatkov (Haček 2009, 139 in Križman 2009, 121-140).

Ob pregledu Slike 7.10 je mogoče tudi ugotoviti, da je po letu 2003 mesto LDS kot tiste stranke, v okviru katere je največji delež politično izpostavljenih najvišjih državnih uradnikov, prevzela SDS, kateri primat pa je v obdobju aktualne vlade začela ogrožati SD. Kot je dejala neka anonimna strokovna sodelavka v poslanski skupini ene izmed političnih strank, naj bi v strankah veljalo »načelo, da če je nekdo 'naš', je zanj treba poskrbeti«. Enak »socialni čut« za »svoje ljudi« pa naj bi imele tako leve kot desne stranke. Najbolje organiziran sistem naj bi imela ravno SDS.



»Njihovo kadrovanje je zelo dobro strukturirano. Opazujemo lahko, kako strokovni sodelavci stranke prihajajo in odhajajo, prehajajo skozi različne položaje, se menjujejo, opravljajo notranje izobraževanje« (Škerl Kramberger 2012).

### 7.2.2.2 Primerjava podatkov o številu izvedbe posebnih javnih natečajev za najvišje državne uradnike od leta 2003 do konca 2012

Bolj natančno je menjave najvišjih državnih uradnikov možno zaznati s primerjavo podatkov o številu izvedbe posebnih javnih (in internih<sup>86</sup>) natečajev za najvišje državne uradnike (uradnike na položaju) od leta 2003<sup>87</sup> do konca leta 2012, ki sem jih pridobil s strani Uradniškega sveta. Pridobljene podatke sem primerjal s številom vseh uradnikov na položaju v danem letu, s čimer sem pridobil medsebojno primerljiv delež (Tabela 7.11).

**Tabela 7.11: Število javnih in internih natečajev za uradnike na položaju**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Javni in interni natečaji</b>	39	23	96	40	64	35	77	43	39	82
<b>Število vseh uradnikov na položaju</b>	143	156	192	174	173	174	184	184	179	162
<b>Delež – uradniki na položaju / javni in interni natečaji</b>	27%	14%	50%	23%	37%	20%	42%	23%	22%	51%

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

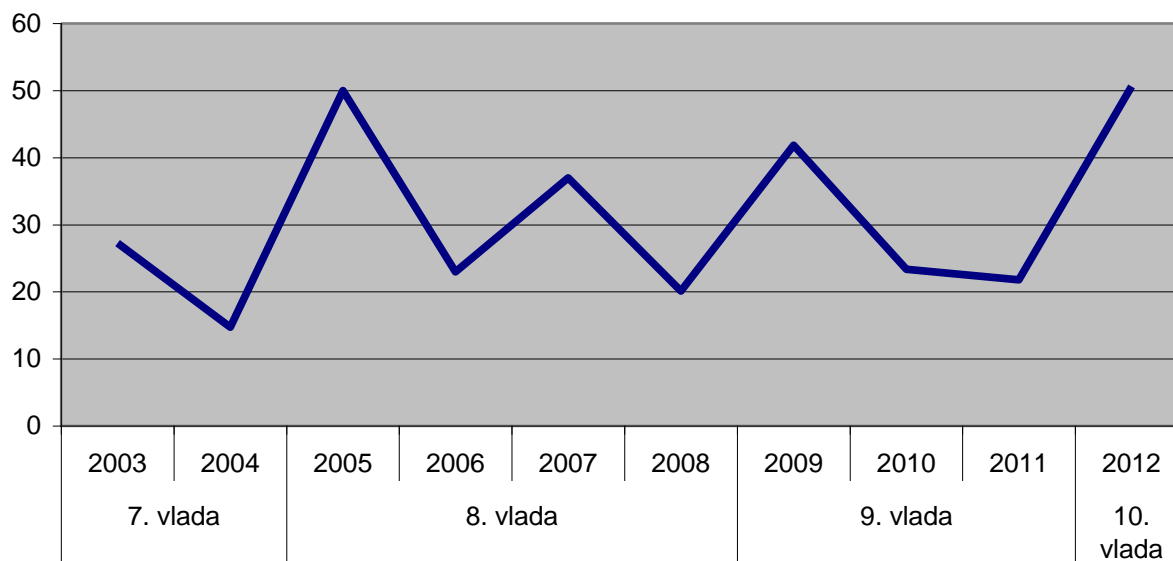
Ob grafični obdelavi podatkov in umestitvi podatkov med obdobja različnih vlad se lahko ugotovi, da je bilo kar 50 oziroma 51 odstotni delež vseh mest najvišjih državnih uradnikov podvrženo javnemu razpisu v enem letu po nastopu prve in druge Janševe vlade (2005 in 2012<sup>88</sup>). Nekoliko nižji (42 odstotni) delež pa je bil zabeležen v prvem letu po nastopu Pahorjeve koalicije leta 2009.

<sup>86</sup> Zadnji interni natečaj je bil izveden leta 2006, saj se je s spremembo Zakona o javnih uslužbencih leta 2005 črtala možnost internega natečaja.

<sup>87</sup> V skladu s sprejetimi spremembami uradniške zakonodaje leta 2002 so se prvi razpisi za uradnike na položaju izvedli leta 2003.

<sup>88</sup> Druga Janševa vlada je svoj mandat nastopila februarja 2012 (Tabela 5.2).

**Slika 7.12: Delež javnih in internih natečajev za izbiro uradnikov na položaju glede na število vseh uradnikov na položaju (od 2003 do 2012)**



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

Kljub temu, da pridobljeni podatki vsebujejo število vseh javnih in internih natečajev (torej vseh, ki jim je petletni mandat potekel, ali so bili razrešeni, so odstopili, ali pa jim je mandat iz različnih razlogov prenehal), se lahko ugotovi, da je največji delež uradnikov na položaju zamenjan v enem letu po nastopu novih vladnih koalicij. To pomeni, da ministri v veliki meri uporabljajo svoje zakonske pristojnosti, da uradnike na položaju brez krivdnega razloga v enem letu po nastopu njihove funkcije razrešijo. Podatki tudi kažejo, da je bila pri razreševanju najvišjih državnih uradnikov Pahorjeva vlada<sup>89</sup> nekoliko bolj vzdržna kot prva in druga Janševa vlada<sup>90</sup>, na kar kažejo tudi podatki, ki jih navajajo mediji, obenem pa jim pritruje tudi predsednica Uradniškega sveta v času Pahorjeve vlade<sup>91</sup>. Ugotovljene relativne obsežne kadrovske zamenjave pa potrjuje tudi raziskava Križmanove, ki je ugotovila, da je bilo v času formiranja prve Janševe vlade (2004-2008) zamenjanih kar 41 odstotkov uradnikov na položaju

<sup>89</sup> Pahorjeva vlada naj bi po poročanju medijev predčasno razrešila »22 direktorjev direktoratskih uradov od skupaj 54 in zgolj osem generalnih sekretarjev ... Od 39 predstojnikov organov v sestavi ministrstev je ostalo kar 19 »starih« vodij, od skupaj 16 predstojnikov vladnih služb pa jih je na položajih ostalo šest« (Mekina 2012a). »Mnogi "Janševi" direktorji so torej ostali na svojih funkcijah tudi pod Pahorjevo vlado. Celo tisti, za katere bi si mislili, da bi že iz principa morali "odleteti"« (ibid.).

<sup>90</sup> V zvezi s kadrovanjem tako prve kot druge Janševe vlade so bila medijska poročila zelo kritična. »Kadrovske spremembe so bile hitre, učinkovite in nedvoumne ... Pahorjeva ekipa je tako mandat zagotovo dobila tudi z obljubo, da bo kadrovanje odslej drugačno« (Mekina 2012a).

<sup>91</sup> Po besedah takratne predsednice Uradniškega sveta Polone Kovač se je vlada »odločila, da za svoje predstavnike v Uradniški svet imenuje ljudi iz gospodarstva in ne političnih funkcionarjev«, kar je »prispevalo k temu, da je kadrovanje v javni upravi manj politično« (Zorko 2011).

(Križman 2009, 71). Kot se je zaznalo tudi v mednarodno primerjalni raziskavi, je bilo po vključitvi Slovenije v EU »po spremembi vlade leta 2004 več politično motiviranih zamenjav na ravni generalnih direktorjev« (Meyer-Sahling 2009, 34) oziroma na ravni najvišjih državnih uradnikov. Sprememba vlade v letu 2004 je »končala z dominacijo leve sredine v Sloveniji in prvič vzpostavila resen pritisk v smislu politizacije visokih državnih uradnikov, kar je s strani nove vlade vodilo v spremembo Zakona o javnih uslužbencih in zamenjavo "starih" uradnikov z novimi nameščenci, ki so blizu desno sredinske vlade« (Meyer-Sahling 2006, 20).

### **7.2.3 Delež političnih funkcionarjev v državni upravi**

*»Politični nadzor nad birokracijo je eden ključnih elementov demokratičnega vladanja. Predstavlja povezavo javne uprave s politično voljo družbe. V izvršilni veji to pomeni, da bodo ... politični funkcionarji usmerjali in nadzirali policy aktivnosti javnih agencij in uslužbencev«* (Haček 2005a, 70-71).

Po uveljavitvi Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o državni upravi leta 2003 se je število političnih funkcionarjev v slovenski državni upravi močno znižalo. Takratna formalna prenova državne uprave je imela za posledico, da so predstojniki organov in organizacij v sestavi ministrstev ter vladnih služb in njihovi namestniki postali uradniki ali uradniki na položaju, namesto politični funkcionarji, skladno s tem pa se je spremenil tudi način njihovega imenovanja. Po letu 2003 pa se je število političnih funkcionarjev stalno spreminjalo (Tabela 7.13), kar je odvisno od vsakokratnih koalicijskih usklajevanj o številu ministrstev in ministrov brez resorja ter o številu državnih sekretarjev.

Pred letom 2002 je Zakon o vladi Republike Slovenije določal, da vlada lahko na predlog predsednika vlade ali ministra za opravljanje strokovnega dela na širših zaokroženih področjih v okviru ministrstva ali v uradu predsednika vlade (25c. čl.) imenuje državne sekretarje, pri tem pa njihovo število ni bilo navzgor omejeno. Zakon o državni upravi pa je leta 2002 določil, da se v ministrstvih lahko imenuje največ en državni sekretar (17. čl.). Določbe omenjenega zakona pa je druga Janševa vlada

(2012-2013) – verjetno zaradi znižanja števila ministrstev iz petnajst na enajst – ob svojem nastopu dopolnila tako, da sta bila v ministrstvu lahko imenovana največ do dva državna sekretarja. Vlada Alenke Bratušek (2013-) pa je omenjeno omejitev zadržala.

**Tabela: 7.13: Gibanje števila političnih funkcionarjev v državni upravi**

	31.12. 2002	31.12. 2003	31.12. 2004	31.12. 2005	31.12. 2006	31.12. 2007	31.12. 2008	31.12. 2009	31.12. 2010	31.12. 2011	31.12. 2012
<b>Politični funkcionarji</b>	173	72	36	40	41	43	41	43	43	30	38
<b>Število ministrstev</b>	14	14	16	15	15	15	15	15	15	15	11

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

Število političnih funkcionarjev v državni upravi (predsednik vlade, minister, državni sekretar in generalni sekretar vlade) se je iz 173 konec leta 2002 v letu 2003 močno zmanjšalo na 72, konec leta 2004 pa na 36. Po letu 2004 se je število političnih funkcionarjev ustalilo in nekoliko nihalo glede na volilna leta in glede na sestavo političnih koalicij (dogovor o številu ministrstev, številu državnih sekretarjev, itd.). Število političnih funkcionarjev je ob koncu 2011 znašalo zgolj 30, kar je najnižje po letu 2002. Pri tem pa je treba izpostaviti, da podatek velja za razpadajočo Pahorjevo vlado (vlado sta zapustili dve koalicijski partnerici – LDS in ZARES), nova vlada pa po predčasnih volitvah še ni bila konstituirana.

Povprečno število političnih funkcionarjev od leta 2004 do konca leta 2012 je bilo 40, kar pomeni, da je glede na povprečno število vseh zaposlenih v državni upravi v enakem obdobju (34.600) razmerje skoraj ena proti 870, brez vojske in policije (18.000) pa ena proti 450. V splošnem se lahko ugotovi, da je delež političnih funkcionarjev v slovenski državni upravi relativno nizek, še posebno, če se ga primerja z letom 2002, ko je bilo razmerje 1 proti 190, v absolutnem smislu pa več kot štirikrat višje. Omenjeno ugotovitev pa lahko primerjamo tudi v mednarodni primerjavi, saj je Matas na študiji katalonske administracije ugotovil, da se je »število političnih funkcionarjev od leta 1981 do leta 1995 povečalo za 56 odstotkov (na 78)« (Matas v Haček 2005b, 764). Avgusta 2003 pa je število političnih funkcionarjev še povečalo na skupno 155, medtem ko je v istem obdobju število vseh uslužbencev v katalonski administraciji znašalo 47.183. Razmerje je bilo leta 2003 »eden politični

funkcionar na 311 javnih uslužbencev« (Haček 2005b, 764), kar pomeni, da je bilo razmerje v prid političnih funkcionarjev v katalonski administraciji takrat skoraj trikrat več kot v Sloveniji.

#### **7.2.4 Delež zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje političnega funkcionarja**

*»Njihova vloga je predstavljati »oči in ušesa« ministra, definiranje in uresničevanje programa ter skrb za njegovo delo s parlamentom ter volilno bazo. Ne spadajo v normalno hierarhično strukturo organa in včasih oblikujejo vzporedno administracijo, z namenom spodkopavanja uradne strukture ministrstva« (Wright v Goetz 1999, 168).*

Kot možen način politizacije Peters in Pierre (2004, 5) omenjata politizacijo v strukturnem smislu. V primeru, da državni uradniki ne sledijo pritiskom političnih funkcionarjev za implementacijo njihovih politik in jih le-ti ne morejo zamenjati, se lahko državno upravo obide na drugačen način. Kot možno strukturno rešitev sta avtorja identificirala podvajanje ali nadomeščanje določenih delovnih nalog karierne državne uprave z bolj političnimi kadri. Omenjeno podvajanje in nadomeščanje vlog, ki jih tradicionalno opravljajo karierni državni uradniki s strani kabinetnih svetovalcev, pa ima za posledico določeno »funkcionalno« subordinacijo – predvsem najvišjih državnih uradnikov (Rouban 2004, 99). Kljub temu, da so uradniki na položaju najvišji državni uradniki in so po svoji funkciji in položaju rangirani višje kot t. i. kabinetni svetovalci, velikokrat sledijo »priporočilom«, ki jih izdajajo t. i. kabinetni svetovalci oziroma zaposleni vezani na osebno zaupanje posameznega političnega funkcionarja.

V Sloveniji se je z Zakonom o javnih uslužbencih (2002) v državni upravi vzpostavilo novo kategorijo državnih uslužbencev, ki so zaposleni za določen čas in so vezani na zaupanje določenega političnega funkcionarja (68. čl.). Konkretno to pomeni, da lahko posamezni politični funkcionar (predsednik vlade, minister in generalni sekretar vlade) najdlje za čas svojega mandata v svoj kabinet zaposli določeno število sodelavcev. Ker morajo politični funkcionarji ob sebi imeti določeno število ljudi, ki jim lahko popolnoma zaupajo in delijo podobno politično vizijo kot sami, se je vzpostavila

posebna kategorija t. i. kabinetnih svetovalcev, vezanih na mandat političnega sekretarja. Le-te pa je treba videti tudi kot nekakšno protiutež v razmerju moči političnih funkcionarjev do državnih uradnikov (strokovne premoči, stalnosti, številčnosti, dvojne vloge in nepopolne odgovornosti državnih uradnikov). Ta upravna struktura je ločena od sistema javnih uslužbencev, saj lahko zaposleni, vezani na zaupanje političnih funkcionarjev (t. i. kabinetni svetovalci) delovno razmerje sklenejo za določen čas brez javnega natečaja, tudi če posameznik ni opravil strokovnega izpita (70. čl.). Sistem v tem delu namreč negira samo načelo politične nevtralnosti in v slovenski pravni red v zelo omejenem obsegu vpeljuje t. i. patronažni sistem, v katerem so javni uslužbenci izbrani oz. odpuščeni na podlagi osebnih, klientelističnih in lojalnih povezav s političnimi funkcionarji.

O kvoti kabinetnih zaposlitev za določen čas v posameznem organu odloča vsakokratna vlada v okviru kadrovskega načrta za organe državne uprave (72. čl.). Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih pa določa, da se »število delovnih mest za določen čas v posameznih kabinetih določi s posebnim sklepom vlade«, pri tem pa se upošteva skupno število zaposlenih v ministrstvu (11. čl.). Ropova vlada (2002-2004) je število zaposlitev za določen čas v kabinetih funkcionarjev omejila navzgor, in sicer na 86<sup>92</sup>. Prva Janševa vlada (2004-2008) je določila, da je v kabinetu predsednika vlade število teh zaposlitev neomejeno (če ne presega števila delovnih mest, predvidenih s kadrovskim načrtom), osem kabinetnih svetovalcev je lahko zaposlil minister za finance, preostali ministri pa po štiri svetovalce (Zagorac 2008). V času predsedovanja Boruta Pahorja (2008-2012) je vlada sprejela sklep o tem, da lahko predsednik vlade, ministri in generalni sekretar vlade v svoj kabinet na osebno zaupanje zaposlijo do štiri ljudi, druga vlada Janeza Janše (2012-2013) pa je sklenila to kvoto povečati na šest« (Mekina 2012b). Ker je Janševa vlada zmanjšala število ministrstev, skupno število dovoljenih t. i. kabinetnih svetovalcev (78), vezanih na mandat političnega funkcionarja, ni bilo bistveno večje kot pod Pahorjevo vlado; Pahorjeva vlada pa je največje možno število postavila pri 68 (ibid.).

Gibanje števila zaposlenih za določen čas, vezanih na zaupanje političnega funkcionarja (Tabela 7.14), je bilo po juniju 2003 (po uporabi Zakona o javnih

---

<sup>92</sup> Podatek se nanaša na leto 2003, in sicer na sklep Vlade Republike Slovenije z dne 9. 1. 2003.

uslužbencih) v zelo veliki korelaciji s političnim dogajanjem oziroma z volitvami in posledično sestavo novih vladajočih koalicij. V volilnem letu, ko je decembra 2004 svojo prvo vlado sestavil Janez Janša je bilo ob koncu leta takšnih zaposlenih le 20, saj so novi politični funkcionarji šele začeli vzpostavljati svoje kabinete. V naslednjih letih mandata prve Janševe vlade (2004-2008) se je leta 2007 število kabinetnih svetovalcev povzpelo na 72. Število je ob koncu leta 2008 ponovno močno upadlo na 28, saj je mandat nove vlade novembra 2008 prevzela koalicija pod vodstvom Boruta Pahorja. V obdobju Pahorjeve vlade (2008-2012) je število zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja, doseglo vrh konec leta 2010 (in sicer 60), nato pa je konec leta 2011 po odhodu dveh strank iz koalicije (DeSUS in ZARES) in po predčasni volitvah število t. i. kabinetnih svetovalcev drastično upadlo na 34 oseb. Konec leta 2012 pa je ob konstituiranju druge Janševe vlade njihovo število doseglo 49.

**Tabela 7.14: Gibanje števila zaposlenih za določen čas, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja (oziroma t. i. kabinetnih svetovalcev)**

	31. 12. 2004	31. 12. 2005	31. 12. 2006	31. 12. 2007	31. 12. 2008	31. 12. 2009	31. 12. 2010	31. 12. 2011	31. 12. 2012
<b>Zaposleni za določen čas, vezani na osebno zaupanje funkcionarja</b>	20	56	60	72	28	52	60	34	49
<b>Politični funkcionarji z možnostjo zaposlitve kabinetnih sodelavcev*</b>	18	17	17	17	17	17	17	17	13
<b>Povprečno število kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja**</b>	1,1	3,3	3,5	4,2	1,6	3	3,5	2	3,8

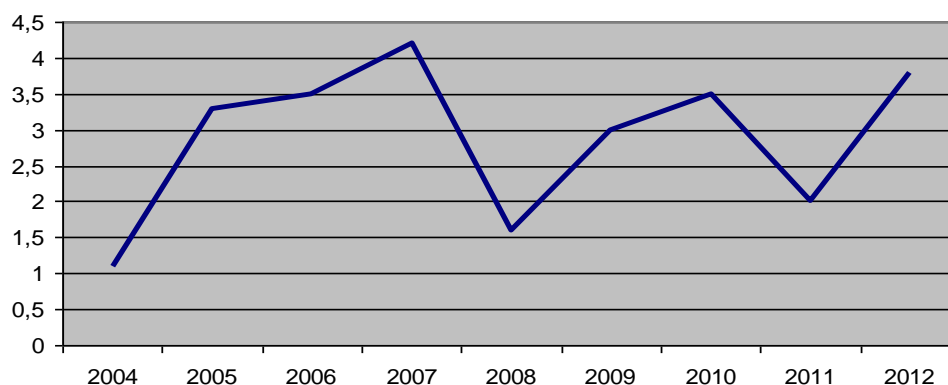
\* To so predsednik vlade, minister in generalni sekretar vlade.

\*\* Politični funkcionarji so v tem primeru tisti, ki imajo možnost zaposlitve kabinetnih sodelavcev.

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

Število zaposlenih, vezanih na osebno zaupanje političnega funkcionarja, se je od konca 2004 do konca 2012 gibalo od 20 do 72, ker v razmerju do ostalih zaposlenih v državni upravi predstavlja zanemarljiv delež. Politični funkcionar, ki je imel možnost zaposlitve osebja na osebno zaupanje, je imel od konca 2004 do konca 2012 v svojem kabinetu zaposlenih povprečno 3,3 oseb, kar je relativno malo. Na podlagi večletne primerjave podatkov ni mogoče sklepati, da bi se trend zaposlenih, ki so vezani na osebno zaupanje funkcionarja, povečeval (Slika 7.15).

**Slika 7.15: Povprečno število t. i. kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja\***



\* Politični funkcionarji so v tem primeru tisti, ki imajo možnost zaposlitve kabinetnih sodelavcev (predsednik vlade, minister in generalni sekretar vlade).

Vir: Lastna izdelava na podlagi podatkov iz Kadrovskih poročil (2003-2011) in odgovor Ministrstva

Glede na relativno nizko število t. i. kabinetnih svetovalcev, ki so vezani na osebno zaupanje političnega funkcionarja, se lahko ugotovi, da je njihova prisotnost v sistemu državne uprave od uveljavitve Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o državni upravi z nadomeščanjem tradicionalnih vlog določenih državnih uradnikov v zelo omejenem obsegu morda vplivala le na povečanje stopnje politizacije v smislu funkcionalne subordinacije (Rouban 2004, 99).

### **7.2.5 Prezaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja**

*»Ali ni pomirjujoče, če veš, da imaš nekaj svojih ljudi na ministrstvu? Lahko so koristni za tvojo politično stranko kot svetovalci ali informanti, če ne na kratki rok, pa vsaj na dolgi« (Dierickx 2004, 184-185).*

Določen del uradnikov, ki jih v svoj kabinet za čas trajanja svojega mandata zaposlijo ministri, generalni sekretar vlade ali predsednik vlade na podlagi osebnega zaupanja, se ob koncu mandata (ali med mandatom) vsakokratne vlade zaposli na drugem delovnem mestu v sistemu državne uprave (za določen ali nedoločen čas). Kot resignirano ugotavlja novinarka »vsaka vlada, vsaka izmed vladnih koalicijskih strank in navsezadnje vsak minister za seboj v državnih službah pusti nekaj svojih ljudi. To je v naravi politike« (Petrovčič 2009).



Dejstvo je, da lahko posamezni politični funkcionar, predvsem ob koncu svojega mandata, izkoristi politično moč za prezaposlitev politično zvestega osebja. V preteklosti je bilo medijsko izpostavljenih več posameznih primerov zaposlovanja t. i. kabinetnih uradnikov, ki so bili prerazporejeni na drugo delovno mesto v državni upravi za nedoločen ali določen čas<sup>93</sup>. Omenjena praksa je bila praviloma v uporabi ob koncu mandatov političnih funkcionarjev, saj bi brez prezaposlitve na drugo delovno mesto t. i. kabinetni svetovalci izgubili svojo zaposlitev. V sistemih, kjer je na določenih delavnih mestih omogočeno zaposlovanje brez javnega razpisa (kot npr. v Ministrstvu za obrambo), je zaposlovanje t. i. kabinetnih svetovalcev še veliko lažje izvedljivo, saj predhodno ni potrebno pripravljati dolgotrajnih in relativno negotovih javnih natečajev, celotna procedura zaposlitve pa se lahko zaključi v nekaj dneh<sup>94</sup>.

Realno oceno o razširjenosti zaposlovanja za nedoločen čas t. i. kabinetnih svetovalcev, je zelo težko podati. V zvezi s tem je avtor magistrskega dela februarja 2013 s strani ministrstva pristojnega za upravo želel pridobiti statistične podatke za celotno državno upravo. Zastavil je vprašanje, koliko je bilo od leta 2004 do konca leta 2012 tistih, ki so predhodno zasedali mesto uradnika, veznega na mandat političnega sekretarja (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade) in so bili med njegovim mandatom prezaposleni na drugo delovno mesto znotraj sistema državne uprave. Avtor je zaprosil za razporeditev podatkov za vsako leto posebej (pri čemer se je izključilo podatke za vojsko in policijo). V odgovoru je ministrstvo pristojno za upravo zapisalo, da se podatki ne vodijo na način, kakor bi jih želel obdelati, saj za to v Centralni kadrovske evidenci ni »ne vsebinske ne pravne podlage« (Ministrstvo za pravosodje in javno upravo 2013a). Poleg tega naj bi bili omenjeni podatki »v pristojnosti posameznega organa državne uprave« (ibid.), zato se je avtor z enako prošnjo po posredovanju podatkov marca 2013 obrnil na posamezna ministrstva. Odgovore na zastavljeno vprašanje je posredovalo le Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v

---

<sup>93</sup> V Ministrstvu za obrambo je minister druge Janševe vlade tik pred svojim odhodom brez javnega razpisa za nedoločen čas zaposlil nekdanjega vodjo kabineta in še dva druga zaposlena, vezana na mandat političnega funkcionarja (Petkovič 2013, 1). Podobna praksa pa je bila v enakem obdobju javno razkrita tudi na Ministrstvu za notranje zadeve, kjer je minister za nedoločen čas zaposlil »kar štiri uslužbenke, vezane na njegovo zaupanje« (ibid.).

<sup>94</sup> Ob tem pa je treba izpostaviti, da je takšna praksa zaposlovanja uradnikov za določen čas iz zakonskega vidika dvomljiva, kljub določbam Zakona o obrambi, ki omogoča zaposlovanje brez javnega razpisa (89. čl.). Zakon o javnih uslužbencih namreč za vse uradnike, ki so zaposleni za določen čas, brez predhodnega javnega natečaja izrecno prepoveduje sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas (71. čl.).

preteklosti Ministrstvo za kmetijstvo in okolje), Ministrstvo za obrambo, Ministrstvo za notranje zadeve in deloma tudi Ministrstvo za finance.

**Tabela 7.16: Prezaposlovanje uradnikov, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	20.3. 2013
<b>Ministrstvo za finance</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	1	2	2	3	-	-	-	-	-	-
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	3	5	6	7	1	2	3	3	6	1
<b>Ministrstvo za zunanje zadeve</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	-	0	0	1	0	1	0	2	1	1
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	0	2	4	4	1	3	4	3	1	-
<b>Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano in Ministrstvo za kmetijstvo in okolje</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	0	0	1	3	2	0	0	0	0	0
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	1	3	4	3	1	2	2	1	3	-
<b>Ministrstvo za obrambo</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	0	1	1	0	0	1	0	0	3	-
<b>Ministrstvo za notranje zadeve</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	-	0	0	0	0	0	0	1	4	0
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	-	2	1	2	3	3	3	3	4	-
<b>Skupaj po organih</b>										
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra, ki so bili prerazporejeni na drugo mesto znotraj državne uprave	-	2	3	6	2	0	0	1	5	3
Število uradnikov, vezanih na mandat ministra - 31. 12.	4	13	16	16	5	9	9	7	11	-
Vsi zaposleni za določen čas, vezani na osebno zaupanje funkcionarja na dan 31. 12.	20	56	60	72	28	52	60	34	49	-

Vir: Lastna izdelava na podlagi posredovanih podatkov s strani navedenih ministrstev.

Na podlagi relativno okrnjenih podatkov (Tabela 7.16) se lahko okvirno oceni, da približno 50 odstotkov vseh, ki se jih zaposli v državni upravi na osebno zaupanje funkcionarja v njej po končanem mandatu političnega funkcionarja tudi ostane. Podobno oceno je za obdobje prve Janševe vlade podal tudi Praprotnik, saj naj bi vlada »v štirih letih zaposlila 143 kabinetnih ljudi (zaposlitev vezana na mandat ministra), 60 od njih jih je dobilo uradniške službe, 38 pa so bile izplačane odpravnine v višini treh plač« (Praprotnik 2008). Iz podatkov je tudi razvidno, da je bilo takšnih zaposlovanj nekoliko več v obdobju obeh Janševih vlad, kot v obdobju Pahorjeve vlade. Na podlagi podatkov pa se lahko oceni, da je bilo od leta 2004 do 2013 takšnih oseb, ki so predhodno opravljali mesto, vezano na osebno zaupanje političnega funkcionarja, v celotni državni upravi od 80 do 120, iz tega pa se lahko zaključi, da je takšnih zaposlitev v celotni državni upravi v povprečju okrog deset letno, kar je glede na vse novo zaposlene in glede na obseg zaposlenih v državni upravi relativno zanemarljivo. Kljub temu, da je neposreden vpliv omenjenega števila na politizacijo državne uprave zanemarljiv, pa ima veliko večji posredni učinek, saj lahko že posamezni medijsko odmevni primer prerazporeditve t. i. kabinetnega svetovalca ustvarja vtis, da so pri izboru državnih uradnikov najpomembnejše politične povezave.

## 7.2.6 Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah

*»Javni uslužbenci, ki delijo čevlje trenutne politične opcije, bodo namreč na vsakih volitvah v nevarnosti, da ob zmagi neke druge politične opcije izgubijo zaposlitev oziroma bodo prisiljeni svojo opredelitev vsakič sprti spreminjati, kar pa vsekakor niso optimalne razmere za učinkovito delovanje uprave« (Haček 2001, 62).*

Kot je bilo ugotovljeno (poglavje 7.1.4) Slovenija v formalnem smislu državnim uradnikom (niti najvišjim) ne omejuje članstva v političnih strankah, razen pripadnikom vojske in policije. V mednarodnem primerjalnem smislu je takšna ureditev relativno zelo liberalna.

Delež članstva državnih uradnikov v političnih strankah je nemogoče popolnoma točno določiti, saj članstvo v političnih strankah ni javni podatek. Kljub temu pa se o tem lahko poda relativno dobro oceno na podlagi ankete (Priloga B). Bližino posameznih državnih uradnikov političnim strankam je možno določiti tudi na podlagi analize javno dostopnih podatkov. Uporaba takšne metode pa je glede na veliko število državnih uradnikov smiselna predvsem za ožjo skupino najvišjih državnih uradnikov.

Na podlagi večletne analize javnosti dostopne politične izpostavljenosti najvišjih državnih uradnikov se je ugotovilo, da je po zelo konservativni oceni od 25 do 31 odstotkov uradnikov na položaju politično izpostavljenih oziroma so bili s politiko močno povezani. Na podlagi ankete med najvišjimi državnimi uradniki je Haček prišel do podobne ocene, saj se je 24 odstotkov uradnikov na položaju izreklo, da so člani političnih strank (Haček 2009, 138). Na podlagi ankete, ki sem jo opravil aprila in v prvi polovici maja 2013 (na vzorcu 493 relevantnih odgovorov državnih uradnikov – Priloga B) je bilo na populaciji osemnajstih najvišjih državnih uradnikov (direktor urada, namestnik generalnega direktorja, generalni direktor) ugotovljeno, da jih je pet članov političnih strank (medtem ko se eden ni hotel opredeliti), kar predstavlja 28 oziroma največ 34 odstotkov (Tabela 7.17).

**Tabela 7.17: Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah glede na položaj** (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013)

	Uradnik, brez odgovornosti vodenja		Nižji-srednji menedžer (vodja oddelka, vodja sektorja, ipd.)		Višji menedžer (direktor urada, namestnik generalnega direktorja, generalni direktor, ipd.)		SKUPAJ	
Člani strank	27	6%	7	12%	5	28%	39	8%
Nečlani strank	375	90%	51	86%	12	67%	438	89%
Ne želim odgovoriti	14	3%	1	2%	1	6%	16	3%
<b>SKUPAJ</b>	<b>416</b>		<b>59</b>		<b>18</b>		<b>493</b>	

Vir: Lastna izdelava na podlagi ankete (Priloga B).

Od 59 zaposlenih na delovnih mestih nižje-srednjih menedžerjev v državni upravi (vodja oddelka, vodja sektorja, ipd.) jih je bilo sedem (12 odstotkov) članov političnih

strank (eden pa se ni želel opredeliti). Izmed tistih, ki ne opravljajo vodstvenega položaja pa je bilo 27 članov (6 odstotkov) članov političnih strank, 375 (90 odstotkov) je bilo nečlanov, štirinajst (3 odstotke) pa se jih ni želelo opredeliti. Izmed vseh relevantnih odgovorov (493) se jih je 39 (8 odstotka) identificiralo kot članov strank, medtem ko jih je 438 (oziroma 89 odstotka) izjavilo, da niso včlanjeni v politično stranko, šestnajst (3 odstotka) pa se jih ni želelo opredeliti. Na podlagi relativno visokega števila anketirancev se lahko s precejšnjo gotovostjo ugotovi, da je od 8 do 11 odstotka državnih uradnikov včlanjenih v politično stranko ter potrdi, da se stopnja vključenosti državnih uradnikov v političnih strankah povečuje premo sorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov. V povprečju imajo torej tisti, ki so vključeni v politične stranke precej več možnosti, da v državni upravi zasedejo najvišje položaje. Če se ugotovljeni delež članstva državnih uradnikov v političnih strankah (8 do 11 odstotkov) primerja z deležem članstva med vsemi volivci, ki znaša 6 odstotkov<sup>95</sup>, se lahko ugotovi, da le-ta za 33 do 83 odstotkov presega populacijo vseh volivcev.

Anketirance se je razvrstilo tudi po osebnih nazivih, pri čemer glede članstva v političnih strankah ni bilo opaziti bistvene razlike med tistimi z najvišjimi in tistimi z najnižjimi nazivi. Glede na relativno majhno populacijo uslužbencev 4. in 5. kariernega razreda zajetih v anketi (skupaj 23) je pri najnižjih uradniških nazivih statistično težko sklepati, da so v največjem deležu člani političnih strank. Možno pa je s precejšnjo gotovostjo trditi, da so tisti z najvišjimi nazivi v nekoliko večjem odstotku člani političnih strank kot tisti z nižjimi uradniškimi nazivi 2. ali 3. kariernega razreda (Tabela 7.18). Ob tem pa je treba izpostaviti, da je Haček opravil primerljivo anketo leta 2005 na vzorcu 232 »visokih javnih uslužbencev«<sup>96</sup>, kjer se jih je 13 odstotkov izreklo za člane političnih strank, dva odstotka pa se jih ni želelo opredeliti (Haček 2005a, 116). Če se podatke iz ankete iz aprila in iz prve polovice maja 2013

---

<sup>95</sup> Leta 2012 je bilo po podatkih medijev v parlamentarne stranke včlanjenih 93.600 oseb - SDS 29.600, SD 22.000, SLS 15.500, DeSUS 13.700, NSI 10.500, PS 1.300, DL 1.000 (Lukić 2012). Če se omenjenem številu doda še okrog 10.000 članov izven parlamentarnih strank, se lahko oceni, da je bilo v letu 2012 približno 103.600 oseb članov političnih strank. Volilnih upravičencev v Sloveniji je bilo novembra 2012 1.714.998 (Uradni list Republike Slovenije, št. 57/2012). Ob primerjavi obeh podatkov se lahko ugotovi, da je bilo v letu 2012 včlanjeno v politične stranke 6 odstotkov vseh volivcev.

<sup>96</sup> Visoke javne uslužbenke je Haček definiriral glede na njihov naziv (ne pa na položaj, ki so ga zasedali), in sicer kot vse uradnike 1. in 2. kariernega razreda (Haček 2005a, 115) (višji sekretar, sekretar, podsekretar in višji svetovalec I, II in III). Skupno število le-teh pa je bilo v času opravljanja raziskave (konec leta 2004) več kot 6.400, kar je več kot tretjina vseh uslužbencev v državni upravi (če se ne upošteva zaposlenih v vojski in policiji) – Tabela 7.3.

prevede na »visoke javne uslužbence« (naziv 1. in 2. kariernega razreda), potem se lahko ugotovi, da je v povprečju 8 odstotkov (oziroma 31) »visokih javnih uslužbencev« članov političnih strank (dva odstotka pa jih ni želelo odgovoriti). Ko se ta odstotek primerja s Hačkovo ugotovitvijo v letu 2004, se lahko ugotovi, da se je med »visokimi javnimi uslužbenci« članstvo v političnih strankah zmanjšalo za skoraj 40 odstotkov (oziroma v absolutnem smislu za pet odstotkov). Pri tem pa je treba izpostaviti, da se je od konca leta 2004 do konca leta 2011 tudi skupno število tistih, ki je zasedalo položaj 1. in 2. kariernega razreda (oziroma »visokih javnih uslužbencev« enormno povečal iz 6.426 (konec leta 2004) na 8.713 (konec leta 2011), kar predstavlja več kot 35 odstotkov<sup>97</sup>.

**Tabela 7.18: Članstvo državnih uradnikov v političnih strankah glede na naziv (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013)**

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

Vir: Lastna izdelava na podlagi ankete (Priloga B).

### 7.2.7 Stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave

*»Za javne uslužbence predstavlja politizacija grožnjo njihovem profesionalnemu statusu in strateškemu ravnotežju, ki se je skozi desetletja mukoma vzpostavljalo med sferama uprave in politike« (Haček 2005b, 759).*

Kot zadnji večdimenzionalni indikator za merjenje stopnje materialne politizacije se je analiziralo stališča državnih uradnikov, pridobljenih na podlagi že izvedenih

<sup>97</sup> Kadrovsko poročilo ministrstva pristojnega za upravo za leto 2004 in za leto 2011.

mednarodno primerjalnih anket (Meyer-Sahling 2009) in na podlagi anonimne internetne ankete izvedene aprila in v prvi polovici maja 2013 na populaciji skoraj 500 državnih uradnikov (Priloga B).

Slovenski državni uradniki so bili na podlagi mednarodno primerjalne raziskave iz leta 2008 med vsemi državami Srednje in Vzhodne Evrope najbolj strpni do članstva državnih uradnikov v politične stranke, saj se je (le) 43 odstotkov državnih uradnikov iz Slovenije strinjalo (ali močno strinjalo) s trditvijo, da osebe v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti včlanjeno v politične stranke, kar je bilo najmanj med državami Srednje in Vzhodne Evrope. Največ, kar 80 odstotkov uradnikov na Poljskem se je s trditvijo strinjalo, s 74 odstotki je sledila Madžarska, 71 Estonija, 54 Slovaška, 52 Litva in z 51 odstotki Latvija (Meyer-Sahling 2009, 61). Podatek pomeni, da je tolerantnost do članstva v Sloveniji večja kot v drugih državah Srednje in Vzhodne Evrope, lahko pa tudi nakazuje, da je članstvo državnih uradnikov v političnih strankah v Sloveniji relativno visoko. Vprašanje Meyer-Sahlinga sem v okviru anonimne internetne ankete ponovil aprila in v prvi polovici maja 2013. Odstotek, tistih, ki so se strinjali (ali močno strinjali) s trditvijo, da osebe v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti včlanjeno v politične stranke je v obdobju petih let narastel kar za 16 odstotkov, in sicer na 59 odstotkov, kar kaže na zmanjšanje tolerance do članstva državnih uradnikov v političnih strankah in željo po depolitizaciji državne uprave (Tabela 7.19).

**Tabela 7.19: Stališča državnih uradnikov do politizacije državne uprave (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013)**

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

Vir: Lastna izdelava na podlagi ankete (Priloga B)

V omenjeni mednarodno primerjalni anketi iz 2008 se je 53 odstotkov anketirancev strinjalo (ali močno strinjalo) tudi s trditvijo, da »politične povezave lahko pospešijo napredovanje v mojem ministrstvu«, kar je Slovenijo v primerjavi z drugimi državami Srednje in Vzhodne Evrope postavljalo v sredino oziroma na četrto mesto – za Madžarsko (72%), Poljsko (60%) in Slovaško (59%). Najnižji odstotek pa je bil izmerjen za Estonijo (11%), Litvo (37%) in Latvijo (38%) (Meyer-Sahling 2009, 37). Enako vprašanje je avtor postavil aprila in maja 2013 v okviru že omenjene ankete. Odstotek državnih uradnikov, ki se s trditvijo strinjal (ali močno strinjal) je v petih letih narastel kar za 28 odstotkov na skupnih 81 odstotkov, kar nakazuje, da uradniki v Sloveniji zaznavajo občuten porast politizacije državne uprave.

V okviru anonimne ankete sem zastavil dodatna dva vprašanja. Kar 64 odstotkov državnih uradnikov se ni strinjalo (ali močno ni strinjalo) s trditvijo, da v Sloveniji politika vpliva le na imenovanje najvišjih državnih uradnikov, saj očitno ocenjujejo, da vpliv politike seže tudi na nižja mesta v državni upravi. Najvišji delež državnih uradnikov, kar 89 odstotkov pa se strinja (od tega se 62 odstotkov močno strinja) s trditvijo, da bi se vpliv politike na delovanje državne uprave moral zmanjšati. Z omenjeno trditvijo pa se v zelo visokem odstotku strinjajo tudi tisti, ki so se v anketi opredelili kot člani političnih strank, in sicer v kar 73 odstotkih (od tega se jih 35 odstotkov močno strinja) – Tabela 7.20.

**Tabela 7.20: Stališča državnih uradnikov, ki so člani političnih strank, do politizacije državne uprave** (na podlagi ankete, april in prva polovica maja 2013)

	<b>ZELO SE STRINJAM</b>	<b>SE STRINJAM</b>	<b>NEVTRALNO</b>	<b>SE NE STRINJAM</b>	<b>MOČNO SE NE STRINJAM</b>	<b>SKUPAJ</b>
Politične povezave lahko pospešijo napredovanje v mojem ministrstvu	12	14	9	5	0	40
	<b>30%</b>	<b>35%</b>	<b>23%</b>	<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>100%</b>
Osebe v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti člani političnih strank	1	4	6	21	8	40
	<b>3%</b>	<b>10%</b>	<b>15%</b>	<b>53%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>
V Sloveniji politika vpliva le na imenovanje najvišjih državnih uradnikov	3	11	3	15	8	40
	<b>8%</b>	<b>28%</b>	<b>8%</b>	<b>38%</b>	<b>20%</b>	<b>100%</b>
Vpliv politike na delovanje državne uprave bi se moral zmanjšati	14	15	6	3	2	40
	<b>35%</b>	<b>38%</b>	<b>15%</b>	<b>8%</b>	<b>5%</b>	<b>100%</b>

Vir: Lastna izdelava na podlagi ankete (Priloga B)



## 7.2.8 Stopnja materialne politizacije državne uprave

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

Politizacija državne uprave je fenomen, ki je zaradi »genetske« povezanosti uprave in politike vsesplošno razširjen. V nekaterih državah je bolj intenzivna in očitna kot v drugih in se v različnih zgodovinskih obdobjih spreminja tudi znotraj posameznih držav. V povprečju je raven politizacije državne uprave v državah Zahodne Evrope, zaradi višje politične (in uradniške) kulture nižja. V Nemčiji in Franciji, kjer je politizacija državne uprave v primerjavi z ostalimi državami Zahodne Evrope relativno višja »so na primer državni sekretarji ali direktorji lahko zgolj zelo preizkušeni uradniki iz ministrstev ali iz drugih delov uprave. Pri nas pa neurejenost postopka omogoča, da lahko na ta mesta pridejo povsem "politični" kadri, ki sicer "formalno" izpolnjujejo pogoje za imenovanje, dejansko pa predstavljajo politiko političnega plena« (Bugarič 2005, 430). Na podlagi analize indikatorjev materialne politizacije je mogoče ugotoviti, da se ob menjavah vlade zamenja precejšen del najvišjih državnih uradnikov in skoraj vsi, ki so bili blizu predhodni politični koaliciji. Zdi se, da se je v obdobju obstoja slovenske države vzpostavil t. i. »kadrovski vrtiljak« (Markeš 2009, 9). Ob tem pa je mogoče ugotoviti, da je bila Pahorjeva vlada v primerjavi z ostalimi (ne samo obema Janševima, ampak tudi Ropovo), pri kadrovskemu vmešavanju politike v državno upravo na splošno bolj vzdržna. Glede vlade Alenke Bratušek pa relativno kratkem obdobju še ni mogoče podati relevantne ocene.

Kljub temu, da je v primerjavi s formalno stopnjo politizacije, materialno politizacijo veliko težje določiti, je mogoče na podlagi večletnega zajema in analize večdimenzionalnih indikatorjev ustvariti oceno o materialni politizaciji državne uprave v Sloveniji. Na podlagi analize sedmih indikatorjev se je ugotovilo:

- 1. Od leta 2003 do 2013 se število tistih, ki so zelo blizu posameznim političnim strankam, po konservativni oceni konstantno giblje od 24 do 31 odstotkov** (na 24 odstotkov je padlo le v obdobju Pahorjeve vlade in v prvih

mesecih vlade Alenke Bratušek). **V realnosti pa se verjetno približuje 40 odstotkom**, saj velik del politično aktivnih najvišjih državnih uradnikov svoje opredeljenosti noče javno izpostavljati.

- 2. Politično izpostavljeni najvišji državni uradniki v visokem deležu pripadajo strankam vladajoče koalicije<sup>98</sup> (od leta 2003 do 2013 v povprečju več kot 70 odstotkov). Omenjeni delež dosega svoj vrh pred koncem posameznih vlad, ko je politična izpostavljenost do koalicijskih strank največja in dosega koncentracijo tudi več kot 90 odstotkov.** Takšna koncentracija nakazuje na dejstvo, da je politizacija slovenske državne uprave relativno visoka, saj **tisti uradniki, ki so blizu strankam opozicije ne morejo zasedati vodilnih mest v državni upravi, čeprav so morda strokovno najbolj usposobljeni.** Po nastopu vsakokratne vlade so skoraj vsi politično izpostavljeni najvišji uradniki zamenjani s politično bolj »kompatibilnimi«, oziroma kot se je tik pred koncem svoje druge vlade v TV intervjuju izrazil Janez Janša – s tistimi, ki »verjamejo v program«, ki ga izvaja vlada, saj sposobnost ni zadostni pogoj (TV Slovenija, 1. program 2013b).
- 3. Izmed posameznih kategorij uradnikov na položaju so daleč najbolj spolitizirana mesta generalnih sekretarjev v posameznih ministrstvih<sup>99</sup> (v povprečju jih je bilo več kot 50 odstotkov identificiranih kot politično izpostavljenih), kar je tudi razumljivo, saj nadzorujejo delovanje ministrstev v organizacijskem smislu, vključno z zaposlovanjem in napredovanjem državnih uslužbencev. Nadpovprečno pa so v nasprotju s pričakovanjem spolitizirana tudi mesta načelnikov upravnih enot<sup>100</sup>, saj jih je skoraj tretjina (31 odstotkov) politično izpostavljenih. Najmanj pa so politično izpostavljeni predstojniki organov v sestavi ministrstev, in sicer v povprečju 19 odstotkov.**

---

<sup>98</sup> Sledi politizacije državne uprave v Sloveniji je zaznal že Haček v raziskavi leta 2005, ki je tudi opazil, »da so tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, v tako visokem odstotku člani strank vladajoče koalicije« (Haček 2005a, 118).

<sup>99</sup> Ugotovitev se nanaša na analizo podatkov s konca januarja 2013 (ko so še vsi koalicijski partnerji sestavljali drugo Janševo vlado).

<sup>100</sup> Načelniki upravnih v lokalnem okolju predstavljajo državo kot njeni teritorialni predstavniki in jo s svojo domnevno politično opredeljenostjo nedvomno težje neodvisno predstavljajo.

- 4. V enem letu po nastopu vsakokratne vladne koalicije je bila izvedena polovica javnih razpisov glede na vsa mesta uradnikov na položaju<sup>101</sup>** (pri čemer je bilo ponovno odstotek v obdobju Pahorjeve vlade nekoliko nižji, in sicer 42 odstotkov). Podatek potrjuje tezo, da vsakokratna nova vlada ob svojem nastopu zamenja velik del najvišjih državnih uradnikov.
- 5. Delež političnih funkcionarjev kot tudi t. i. kabinetnih svetovalcev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarjev, je v primerjavi z vsemi zaposlenimi v državni upravi (tudi v mednarodno primerjalnem kontekstu) nizek.** Povprečno število t. i. kabinetnih svetovalcev na političnega funkcionarja z možnostjo njihove zaposlitve (predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade) je od konca leta 2004 do konca 2012 znašalo 3,3. Pojav kabinetnih svetovalcev v sistemu državne uprave (po uveljavitvi nove uradniške zakonodaje v letu 2003) lahko z nadomeščanjem nekaterih posameznih uradniških vlog morda vpliva le ne omejen dvig stopnje politizacije v smislu funkcionalne subordinacije.
- 6. Kljub temu, da je v slovenskem sistemu državne uprave v absolutnem smislu relativno malo uradnikov, ki so vezani na zaupanje političnih funkcionarjev, jih po končanem mandatu političnega funkcionarja relativno velik delež ostane zaposlenih v sistemu državne uprave** (ocenjena vrednost je okrog 50 odstotkov). Čeprav se jih je v absolutnem smislu relativno malo prezaposlilo na druga delovna mesta (po oceni naj bi bilo od leta 2004 do marca 2013 skupno zaposlenih od 80 do 120 oseb) in je njihov neposredni vpliv na politizacijo državne uprave relativno zanemarljiv, pa se ne sme zanemariti posrednega učinka. Ko zaposlovanje uradnikov, vezanih na posameznega političnega funkcionarja, postane pravilo, se ustvarja vtis, da so pri izboru državnih uradnikov najpomembnejše politične povezave<sup>102</sup>.
- 7. Na podlagi relativno velikega vzorca v anonimni spletni anketi (skoraj 500 državnih uradnikov iz vseh ministrstev z različnimi nazivi in položaji), se lahko s**

---

<sup>101</sup> Ugotovitev se nanaša na analizo o izvedenih razpisih za uradnike na položaju od leta 2003 do 2012.

<sup>102</sup> Omenjeni vtis pa pride še bolj do izraza v obdobju vsesplošnega varčevanja v državni upravi, ko je vsakršno zaposlovanje izjemno omejeno.

precejšnje gotovostjo sklepa, da je od 8 do 11 odstotka državnih uradnikov včlanjenih v politične stranke, kar je nekoliko več kot je delež članov političnih strank med vsemi volivci (6 odstotkov). Tisti brez odgovornosti vodenja so bili v povprečju v 6 odstotkih člani političnih strank, nižji in srednji menedžerji 12 odstotkov, najvišji državni uradniki pa so dosegali 28 odstotno vključenost v politične stranke. **Na podlagi ankete se lahko potrdi, da se stopnja vključenosti državnih uradnikov v politične stranke povečuje premo sorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov. V povprečju imajo torej tisti, ki so vključeni v politične stranke precej več možnosti, da zasedejo najvišje položaje v državni upravi.**

8. Na podlagi stališč državnih uradnikov do politizacije (zajetih z anketami leta 2008 – Meyer-Sahling 2009 ter in v prvi polovici maja 2013 – Priloga B) je **mogoče ugotoviti, da se je v petih letih (od 2008 do 2013) izrazito zmanjšala toleranca državnih uradnikov do članstva (svojih kolegov) v političnih strankah in povečala želja po depolitizaciji državne uprave, ob hkratnem občutnem porastu zaznave politizacije državne uprave. Državni uradniki so se v anketi aprila in v prvi polovici maja 2013 skoraj soglasno strinjali (89 odstotkov), da bi se vpliv politike na delovanje državne uprave moral zmanjšati, kar nakazuje visoko zaznavo materialne politizacije državne uprave.**

## 8 SKLEP

*»Skratka, da razumeš, pomeni, da stvarnosti, kakršnakoli že je, brez predsodkov in odkrito pogledaš v obraz in se ji upreš« (Arendt v Saviano 2008, 8).*

V mednarodno primerjalni raziskavi je Meyer-Sahling leta 2009 ob študiju formalnih postopkov izbora najvišjih uradnikov ugotovil, da so le-ti med nekdanjimi »komunističnimi« državami najmanj spolitizirani v Estoniji. Takoj za estonsko ureditvijo pa naj bi bil izbirni postopek za uradnike na položaju v Sloveniji. Pri tem pa je zaznal pomembno razliko v »dejanski globini politizacije«, saj je bilo v Estoniji – razen majhnega števila kabinetnih svetovalcev – zelo malo politično imenovanih oseb (Meyer-Sahling 2009, 32-33). V Sloveniji je torej ugotovil nesorazmerje med relativno nizko politizacijo v formalnem smislu in relativno visoko materialno politizacijo, ki se udejanja v realnosti.

V nasprotju z ugotovitvijo Meyer-Sahlinga se na podlagi podrobne preučitve zakonodaje lahko zatrdi, da je tudi »globina« formalne politizacije državne uprave v Sloveniji relativno visoka. Kljub obstoju številnih formalnih mehanizmov, ki nakazujejo obstoj meritokratskega sistema državne uprave (sistem zaposlovanja in napredovanja državnih uradnikov, imenovanja najvišjih državnih uradnikov, obstoj Uradniškega sveta, itn.), imajo politični funkcionarji popolnoma prevladujočo vlogo pri imenovanju in razreševanju najvišjih državnih uradnikov, pri čemer »samo zelo naivni lahko verjamejo, da ministra prepriča predvsem strokovnost kandidatov« (Haček 2013). V sistem je vgrajena tudi stalna grožnja po potencialni zamenjavi posameznih najvišjih državnih uradnikov, kar ustvarja zelo velik pritisk na njihovo neodvisnost in strokovnost. Vloga Uradniškega sveta, ki bi lahko predstavljal najpomembnejši sistemski mehanizem pred previsoko politizacijo, je zelo omejena in v realnosti večkrat služi le za legitimacijo političnih imenovanj najvišjih državnih uradnikov. Poleg tega je treba izpostaviti, da ima politika prevladujočo vlogo tudi pri napredovanju državnih uslužbencev. Po sprejetju serije interventnih varčevalnih zakonov od leta 2010 dalje se je politika z zamrznitvijo »rednih« napredovanj (oziroma zadržanja pravice do izplačila plače v skladu z že pridobljenim nazivom) polastila vseh vzvodov

moči glede njihovega napredovanja. Ekonomska kriza je prinesla vse manjši proračunski kolač, katerega lahko uživajo le posvečeni oziroma politično opredeljeni.

Slovenija je z Zakonom o javnih uslužbencih in Zakonom o državni upravi v osnovi dobila moderno uradniško zakonodajo, ki pa dopušča preveč politične diskrecije, predvsem glede imenovanja najvišjih uradnikov (Meyer-Sahling 2009, 40). »Odločitev o tem, ali bo izbran najboljši kandidat, je pravzaprav prepuščena politikom in njihovemu zaznavanju najboljšega kandidata ter pojmovanju kadrovanja« (Križman 2009, 77). Zato zakonodaja »ne preprečuje politizacije uradniškega dela in ni zagotovilo za profesionalno in politično nevtralno upravo« (ibid).

Ob pomanjkanju politične kulture pa politične elite brezsravno prevladujejo nad državno upravo tudi v praksi in jo večkrat obravnavajo kot svoj plen. Posegi političnih elit v državno upravo so zelo pogosti in niso »omejeni le na klasične "tarče" sistema političnega plena, kot so ministri in državni sekretarji ... Pri nas je politično kadrovanje prodrlo bistveno širše in globlje, vse od državnih organov, ministrstev do paradržavnih institucij, javnih podjetij, javnih zavodov, itd.« (Bugarič 2005, 424). Visoko stopnjo politizacije državne uprave potrjuje avtorjeva anonimna anketa izvedena aprila in maja 2013 (skoraj 500 respondentov), v okviru katere so državni uradniki skoraj plebiscitarno ugotovili preobsežno politizacijo državne uprave, saj se je kar 89 odstotkov vseh državnih uradnikov (in 73 odstotkov tistih, ki so člani političnih strank), strinjalo, da bi se vpliv politike na delovanje državne uprave moral zmanjšati. Poleg tega pa jih je tudi izjemno velik delež menilo (kar 81 odstotkov), da politične povezave lahko pospešijo napredovanje v državni upravi.

Stare članice Evropske unije imajo urejen sistem ločitve uprave od politike (pri čemer prednjačijo nordijske države), vlade pa večinoma najvišjih uradnikov »ne režejo vsepovprek« (Bugarič v Mekina 2012a). V teh državah se raziskovalci lahko osredotočajo na posamezne primere politizacije (npr. Christensen 2004, 35). V državah tranzicije pa je, zaradi velikega obsega takšnih primerov, to preprosto nemogoče, zato je treba analize opravljati predvsem na sistemski ravni. »Eden od problemov novih demokracij je namreč v tem, da politizacija seže pregloboko, tudi med srednje in včasih nižje uradnike« (Bugarič 2005, 431). Tako kot v večini ostalih tranzicijskih držav je politizacija državne uprave v Sloveniji očitna in skoraj pravilo,

saj se je ob preučevanju desetletnega obdobja (od 2003 do 2013) ugotovilo, da število politično izpostavljenih najvišjih uradnikov po zelo konservativni oceni dosega od 25 do 30 odstotkov, v realnosti pa se zelo verjetno približuje 40 odstotkom. Še bolj zaskrbljujoč podatek pa je, da le-ti skoraj po pravilu pripadajo strankam aktualne politične koalicije, saj se ob vsakokratni zamenjavi političnih koalicij zamenja veliko večino politično izpostavljenih najvišjih državnih uradnikov s politično bolj kompatibilnimi. Člani političnih strank imajo torej veliko večjo možnost za imenovanje na najvišje položaje v državni upravi. Na podlagi ankete se je tudi ugotovilo, da je od 8 do 11 odstotkov vseh državnih uradnikov članov političnih strank, kar je v primerjavi z deležem vseh volivcev, ki so člani političnih strank (6 odstotkov), od 33 do 83 odstotkov več.

**Na podlagi primerjave nekaterih obstoječih podatkov o politizaciji slovenske državne uprave v preteklosti (Bugarič 2005; Haček 2005; Haček 2009; Križman 2009) in podatkov, pridobljenih v okviru dvanajstih indikatorjev formalne in materialne stopnje politizacije, z nekaterimi sekundarnimi viri o stopnji politizacije v državah Zahodne Evrope, ZDA in drugimi tranzicijskimi državami Srednje in Vzhodne Evrope (Aberbach in drugi 1981; Goetz 1999, Haček 2001, Christensen 2004; Dierickx 2004; Bugarič 2005; Meyer-Sahling 2006; Haček 2009; Meyer-Sahling 2009), se lahko ugotovi, da se Slovenija približuje patronažnemu sistemu državne uprave, tako v formalnem, kot tudi v materialnem smislu. Stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji je v primerjavi z državami Zahodne Evrope (predvsem skandinavskimi) relativno visoka. V primerjavi s tranzicijskimi državami Srednje in Vzhodne Evrope pa je v najboljšem primeru nekje na sredini za Baltskimi državami in pred nekaterimi državami Srednje Evrope (Meyer-Sahling 2009). Na podlagi različnih indikatorjev se lahko tudi ugotovi, da je v primerjavi z nekaterimi relativno politiziranimi sistemi državne uprave Zahodne Evrope (npr. Nemčija in Francija), politizacija slovenske državne uprave v splošni javnosti veliko manj dopustna in se netransparentno skriva za številnimi zakonskimi paragrafi. Prvo hipotezo, da je stopnja politizacije državne uprave v Sloveniji relativno visoka, se torej lahko potrdi. Izpostaviti pa je tudi treba, da je bilo na podlagi indikatorjev v zadnjih nekaj letih mogoče zaznati trend povečevanja politizacije državne uprave. S precejšnjo gotovostjo se lahko tudi zatrdi, da ugotovljena stopnja politizacije negativno**

**vpliva na strokovnost, učinkovitost in ogroža ustavno načelo samostojnosti državne uprave oziroma upravnih organov** (Ustava Republike Slovenije, 120. čl.). Zaradi pretirane moči političnih funkcionarjev v odnosu do državne uprave obstaja celo grožnja, kakršno je leta 2005 Ustavno sodišče že prepoznalo kot neustavno, da se »uradniku onemogoča normalno strokovno delovanje in s tem lahko krni njegovo samostojnost ter ga prekomerno podreja politiki« (OdlUS XIV, 66, U-I-90/05-13).

**Na podlagi indikatorjev se lahko potrdi tudi drugo hipotezo, da se znotraj slovenske državne uprave stopnja politizacije povečuje premo sorazmerno s hierarhičnim statusom uradnikov.** Na podlagi anonimne ankete (Priloga B) se je ugotovilo, da se delež tistih državnih uradnikov, ki so člani političnih strank, močno povečuje glede na višino uradniškega položaja (ne pa tudi glede na višino uradniškega naziva). Šest odstotkov uradnikov (trije odstotki niso želeli odgovoriti), ki nimajo odgovornosti vodenja, se je izreklo za člane političnih strank, medtem ko se je omenjeni delež pri nižjih-srednjih menedžerjih povečal na dvanajst odstotkov (dva odstotka jih ni želelo odgovoriti), pri najvišjih uradnikih pa je delež dosegal 28 odstotkov (šest odstotkov je bilo neopredeljenih). Poleg tega se je v obdobju različnih političnih koalicij od leta 2003 do 2013 ugotovilo, da je bilo najmanj od 24 do 31 odstotkov najvišjih državnih uradnikov politično izpostavljenih, kar je mogoče primerjati z omenjeno anketno ugotovitvijo o članstvu najvišjih uradnikov v političnih strankah.

Sprejem nove uradniške zakonodaje leta 2002, ki je bila sprejeta v luči približevanja Slovenije Evropski uniji, je imel sprva pozitiven učinek na zmanjšanje politizacije državne uprave. Zakon o javnih uslužbencih je uvedel novo kategorijo najvišjih uradnikov – uradnike na položaju, za katere je predvidel pet letni mandat, za njihov izbor pa naj bi bil pristojen novo ustanovljeni organ – Uradniški svet. Delež političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se je v dveh letih od sprejema nove zakonodaje (leta 2004) znižal za kar 80 odstotkov. V letu 2005 pa se je trend politizacije državne uprave obrnil, saj si je politika (ponovno) zaželela prevzeti popoln nadzor nad imenovanji in razrešitvami najvišjih državnih uradnikov. Šele po intervenciji Ustavnega sodišča je bila kot kompromis sprejeta rešitev, da se lahko najvišje uradnike razreši v prvem letu po njihovem imenovanju in v enem letu od imenovanja vsakokratnega političnega funkcionarja, ki je uradniku na položaju predpostavljen



(predsednik vlade, minister generalni sekretar vlade). Poleg tega pa se je seznam najvišjih uradnikov, ki jih lahko politika nekrivdno razreši, iz generalnih direktorjev v ministrstvih in predstojnikov vladnih služb razširil na vse uradnike na položaju (še na generalne sekretarje v ministrstvih, predstojnike organov v sestavi ministrstev in načelnike upravnih enot).

Čeprav je obseg menjav nastopu vsakokratnih političnih koalicij relativno velik (okrog 50 odstotkov), je za določitev stopnje politizacije državne uprave ravno tako pomemben obstoj najvišjih uradnikov po neprestane grožnje nekrivdne razrešitve najvišjih uradnikov, kar vodi v zmanjševanje njihove neodvisnosti in strokovnosti. Kljub dolgoletni (deklarativni) identifikaciji problema politizacije državne uprave s strani politične elite in neprestanim zavezam političnih strank, da se bo kadrovalo le na podlagi sposobnosti, ne pa na podlagi politične pripadnosti, je trend politizacije državne uprave v formalnem smislu po letu 2005 doživljal še nadaljnjo regresijo. Leta 2010, 2011, 2012 in 2013 se je sprejelo več varčevalnih zakonov, ki so uradnikom onemogočili t. i. »redno« napredovanje (oziroma izplačilo plače v skladu s pridobljenim nazivom), s čimer se je močno poseglo v že obstoječi sistem državne uprave (in breme varčevanja prevladalo predvsem na mlajše državne uslužbence), obenem pa politiki omogočilo monopol nad napredovanjem državnih uradnikov<sup>103</sup>. Naraščanje trenda politizacije državne uprave se je ugotovilo tudi s primerjavo anket, izvedenih med državnimi uradniki leta 2008 in 2013. V obdobju petih let se je toleranca državnih uradnikov do članstva v političnih strankah izrazito zmanjšala, saj se je kar za 16 odstotkov povečalo strinjanje s trditvijo, da osebe v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti včlanjeno v politične stranke (iz 43 odstotkov leta 2008 na 59 leta 2013). Občutno pa se povečala tudi zaznava politizacije državne uprave, saj se je kar za 28 odstotkov povečalo strinjanje s trditvijo, da politične povezave lahko pospešijo napredovanje (iz 53 odstotkov leta 2008 na 81 leta 2013).

**Tretjo hipotezo, da je sprejem nove krovne uradniške zakonodaje v letu 2002 vplival na zmanjšanje stopnje politizacije državne uprave v Sloveniji, se lahko potrdi.** Pri tem je treba izpostaviti, da se je politizacija državne uprave, vsaj v

---

<sup>103</sup> Omenjeno dejstvo je lahko sporno tudi iz ustavnega vidika, saj večkrat zaporedna zakonska omejitve t. i. rednega sistemskega napredovanja lahko v pretirani meri posega v ustavno zagotovljeno samostojnost upravnih organov (Ustava Republike Slovenije, 120. čl.).

formalnem smislu, po letu 2005 začela povečevati. Na podlagi ankete je mogoče sklepati, da se je postopoma začela povečevati tudi materialna politizacija. Tezo pa potrjuje tudi Meyer-Sahling, ki je v okviru primerjalne študije držav Srednje in Vzhodne Evrope ugotovil, da se je politizacija po pristopu k Evropski uniji (po letu 2004) povečala tudi v Sloveniji (tako kot v Madžarski, Slovaški in Poljski), stanje pa se ni spremenilo v baltskih državah in na Češkem (Meyer-Sahling 2009, 32).

Na podlagi analize indikatorjev je mogoče tudi sklepati, da sta v Sloveniji v obdobju tranzicije – v skladu z razdelitvijo političnega prostora – nastali dve uradniški eliti, ki se izmenjujeta na najvišjih uradniških položajih. Zdi se, da se je vzpostavila sistemska praksa, da se ob vsakokratni menjavi izvršilne oblasti (in posledično političnih funkcionarjev) po političnih kriterijih menja tudi velik del najvišjih državnih uradnikov. Podatki namreč nakazujejo, da so najvišje uradnike »ene politične opcije v mnogih primerih zgolj zamenjali ... uradniki druge politične opcije« (Križman 2009, 74). Kot se je izrazil eden najbolj uveljavljenih slovenskih političnih komentatorjev in novinarjev:

*Če dobro premostimo dve dominantni stranki ... se nam z razlogom utrjuje sum, da njun cilj (poleg pravne države) ni več niti dvopolna blokovska delitev sama po sebi, temveč na delitvi zasnovana politika kot poligon za vzdrževanje oblastne moči, kot kadrovske vrtiljak, ki se je dal na razpolago kapitalu in njemu služeci birokraciji, kot bazen lobijskih centrov, ki državljana iztrgujejo pravni logiki in ga v imenu nove "demokratske" svobode zasipavajo s finančno unovčljivimi imetnimi potrebami (Markeš 2009, 9).*

Anonimni državni uradnik je v nekem medijskem prispevku potarnal o posledicah omenjene kadrovske prakse, saj se minister »lahko zanese samo na ekipo najožjih sodelavcev. To pomeni, da pet ljudi dela vse dni in noči, večina tistih, ki jih je s strankarskimi izkaznicami zaposlila prejšnja vlada, pa v brezdolju čaka na nove volitve in spremembo oblasti« (Starič 2009b, 8). V tranzicijskih družbah kot je Slovenija »je razumevanje političnih strank, da je država volilni plen, ki ga je treba čim hitreje razkosati, še poudarjeno prisotno, kar se kaže v prvi vrsti v kampanjskih

menjavah ljudi na ključnih in tudi manj ključnih položajih, če pač niso prave barve« (Vintar 2009).

Za razvoj in uspeh družbe niso pomembne le osebnostne kvalitete njenih posameznikov (kot so sposobnost, strokovnost, izkušnje, moralna neoporečnost, itd.), ampak predvsem, ali družba posameznikom omogoča izkoristiti njihov potencial<sup>104</sup>. Zaradi prevladovanja politične pripadnosti kot primarnega kriterija izbora kandidatov za najrazličnejša mesta, je v visoko politizirani družbi veliko najboljšim razvoj njihovega potenciala onemogočen, kar je v končni fazi najslabše za družbo samo, še toliko bolj pogubno pa je za majhne države, ki imajo že tako ali tako omejene resurse<sup>105</sup>. Kadrovske menjave po zgolj političnih kriterijih so »še toliko bolj rušilne v majhnih državah, kjer že po pravilu zelo primanjkuje sposobnih ljudi za večino nekoliko bolj zahtevnih in specializiranih delovnih mest in položajev« (Vintar 2009). Kljub temu pa ima potencialno »slovenska družba kot majhna entiteta tudi nekatere prednosti, Adam omenja, da ohranjajo manjše družbe nekatere značilnosti, ki jih sicer najdemo le pri tradicionalnih skupnostih (Gemeinschafts). Mednje lahko uvrstimo prepletanje med javnim in zasebnimi vezmi, med javnimi in zasebnimi interesi in med javnimi in zasebnimi vlogami« (Rus 2000, 16-17). Rus (2000, 17) nadaljuje, da »kadar je zaupanje državljanov v politični sistem relativno visoko, lahko ustvari tako prepletanje javnih in zasebnih vezi izjemno plodno sodelovanje med državo in civilno družbo, v primerih, ko je zaupanje državljanov v vladne organe nizko, pa lahko pričakujemo, da bodo ostanki skupnosti pospeševali predvsem personificirane spore in koruptivno sodelovanje«. V tem pa je tudi ključ za razumevanje aktualnega stanja v Sloveniji, saj zaupanje v institucije države že več kot desetletje stalno pada.

V Sloveniji se je sistemsko ukoreninila praksa proizvodnje povprečnih posameznikov (Mazzini 2013), smoter državne uprave – javni interes, pa se izgublja v morju različnih interesov. »Če ni važen smoter organizacije, tudi ni potreben kader, ki bi bil

---

<sup>104</sup> Če ponazorim s preprosto primerjavo v športu; posamezni tekač je lahko izjemno nadarjen in bi lahko v prihodnosti tekel svetovni rekord, toda če njegovo okolje iz različnih vzrokov ne prepozna njegovega talenta, se ne more niti uvrstiti na svetovno prvenstvo, kaj šele, da bi postal svetovni prvak oziroma svetovni rekorder.

<sup>105</sup> Zaradi obsežnih resursov (kadrovskih in materialnih) lahko v Evropskem merilu Francija in Nemčija dopuščata več politizacije, medtem ko imajo skandinavske in ostale učinkovite manjše države (Nizozemska, Estonija, itd.) svoj uradniški sistem bolj prilagojen meritokratnemu modelu državne uprave.

najbolj sposoben za to, da se tak smoter doseže. Če prevladuje osebno okoriščanje, se bo to nujno preneslo tudi na izbor kadra« (Bučar 1969, 414). Na podlagi dolgoletnega opazanja procesa negativne selekcije v družbi je priznani kirurg Breclj ugotovil, da »ne pustimo ljudem, ki imajo ideje, da bi koristili državi in ne pustimo, da pridejo na površje in to je tragično za narod« (TV Slovenija, 1. program 2013a).

Slovenija potrebuje takšen sistem javnih uslužbencev, ki bo »predvsem strokoven, apolitičen, karierni, profesionalni in visoko etični ..., ki bo zmožek tako politiki kot državljanom zagotoviti najvišjo mogočo raven storitev in ki bo sposoben slabim predlogom in rešitvam, pa naj jih predlaga ali promovira kdor koli že, reči jasen in odločen ne. In v takšnem sistemu mora imeti politika strogo omejen vpliv, če sploh kakšnega« (Haček 2013). Zato potrebujemo takšno uradniško ureditev, kjer bodo imeli državni uradniki več samostojnosti, politični funkcionarji pa manj vpliva. Potrebujemo pa tudi višjo raven tako politične<sup>106</sup>, kot tudi uradniške kulture, ki »ne tolerira pretirane politizacije in bi stranko, ki bi prepogosto posegala v državno upravo, kaznovala na naslednjih volitvah« (Bugarič 2005, 427).

---

<sup>106</sup> Kot primer nedopustnega političnega kadrovanja se lahko navede ravnanje v primeru nekdanjega direktorja Uprave RS za pomorstvo in predsednika občinskega odbora Socialdemokratske stranke Slovenije (SDS) v Kopru, potem ko je bil zaradi goljufije že pravnomočno obsojen na pogojno kazen štirih mesecev zapora, v času druge Janševe vlade najprej za več mesecev imenovan za v. d. direktorja omenjene uprave, kasneje pa je bil brez javnega razpisa za določen čas prezaposlen na mesto podsekretarja v Ministrstvo za infrastrukturo in prostor (Šuligoj 2012, 2).

## 9 PREDLOGI ZA ZMANJŠANJE POLITIZACIJE DRŽAVNE UPRAVE

*»Pot k sodobni in učinkoviti državni upravi vodi prek obsežne reforme obstoječe rigidne, neučinkovite in pretirano politizirane državne uprave, ki so jo države v tranziciji podedovale od socialističnega modela upravljanja družbe« (Brezovšek 2000, 275).*

Državna uprava razlog za svoj obstoj dolguje politiki, zato je politizacija vtkana v sam upravni sistem. Določena stopnja politizacije državne uprave v demokratičnih državah je v sistemskem smislu koristna (Peters in Pierre 2004, 3), kar se odraža predvsem pri dopustitvi politične diskrecije pri imenovanju najvišjih državnih uradnikov, saj se preko njih »uresničuje politika in z njo programi, ki si jih je Vlada zastavila ob izvolitvi« (OdlUS XIV, 66, U-I-90/05-13)<sup>107</sup>. Kljub temu pa velika večina upravnih teoretikov previsoko stopnjo politizacije državne uprave ocenjuje kot negativen proces, ki naj bi s spodkopavanjem meritokratskega sistema zniževala strokovnost in učinkovitost (Aberbach in drugi 1981, 260; Peters in Pierre 2004, 3; Pierre 2004, 52). Bugarič pa poleg izgube strokovnosti opozarja tudi na zmanjševanje »zaupanja javnosti v strokovnost in politično nevtralnost«, s čimer lahko postane vprašljivo celo »temeljno ustavno načelo enakosti državljanov pred zakonom« (Bugarič 2005, 424). Politizacijo državne uprave demokratične države zato omejujejo z meritokratskimi sistemi, ki »varujejo večino zaposlenih pred političnim vplivom in samovoljnim odpuščanjem ter ustvarjajo pravila in institucionalne meje, ki političnim funkcionarjem na različne načine omejujejo vpliv« (Ingraham 1995, 2).

Posamezne države imajo različno stopnjo politizacije državne uprave. V zahodnih družbah se v zvezi s tem lahko loči dva skrajna tipa sistemov. Na eni je to meritokratski sistem državne uprave Velike Britanije, v katerem je uprava »skrbno zaščitena pred neupravičenimi posegi politike«, etika nevtralnosti in profesionalnosti je strogo varovana, obenem pa je razvit občutek pripadnosti poslanstvu državne uprave (Bugarič 2005, 424-425). V obdobju vladavine Thatcherjeve (1979-1990) se je britanska državna uprava nekoliko odmaknila od idealnega meritokratskega

---

<sup>107</sup> Omenjeno stališče je Ustavnemu sodišču leta 2005 posredoval Državni zbor.

modela (Kavanagh v Peters in Pierre 2004, 8), toda kljub temu »ostaja visoko strokovna, neodvisna in močno ločena od politike« (Bugarič 2005, 425).

Drugo skrajnost glede stopnje politizacije državne uprave predstavlja patronažni sistem, v katerem politični funkcionarji dominirajo nad izborom najvišjih uradnikov. Omenjenemu sistemu se v zahodnih družbah še najbolj približa sistem državne uprave v ZDA, kjer »je "sistem plena" postal pravilo in mesta v državni upravi so postala nagrada za prijatelje in podpornike predsednika države« (Bugarič 2005, 425). Treba pa je izpostaviti, da se je tudi sistem ameriške državne uprave postopoma nekoliko odmikal od patronažnega modela, saj se je (predvsem v sedemdesetih letih 20. stoletja) v normativnem smislu vzpostavilo določene mehanizme, ki povečujejo profesionalizacijo (vzpostavitev posebne uradniške komisije za izbor najvišjih uradnikov; omejitev mest imenovanih s strani predsednika na 10 odstotkov; določba, da mora biti 70 odstotkov najvišjih uradnikov imenovanih s strani kariernih uradnikov, itd.) (Bugarič 2005, 426).

Velika večina evropskih držav na različne načine kombinira prvine enega in drugega skrajnega modela. Na eni strani so npr. Danska<sup>108</sup>, Nizozemska in Švedska, ki so bližje meritokratskemu sistemu, na drugi pa Nemčija<sup>109</sup>, Francija, Španija, Avstrija in Belgija, ki so bližje patronažnemu (Bugarič 2005, 426). Bugarič glede primernosti britanskega sistema za slovensko državno upravo ocenjuje, da predpostavlja že vzpostavljeno dobro delujočo in profesionalno upravo. Ker takšne uprave v tranzicijskih državah (še) nimamo, bi vpeljava takšnega sistema otežila »dobro sodelovanje med politiko in upravo«, saj politični funkcionarji naenkrat ne bi imeli možnosti vplivanja na implementacijo političnih odločitev vlade (Bugarič 2005, 427-428). Ureditev patronažnega modela uprave ZDA pa tudi ne bi bila primerna za nove

---

<sup>108</sup> Christensen glede danskega sistema državne uprave na podlagi raziskav ugotavlja, da zaposlovanje tudi najvišjih državnih uradnikov v realnosti bazira na podlagi meritokratskih kriterijev. Kljub temu pa je ugotovil nekaj osamljenih primerov, ko so posamezni vodje agencij bili rekrutirani iz sveta politike, vendar je šlo za izjeme od splošne prakse (Christensen 2004, 35).

<sup>109</sup> Na podlagi študije nemške državne uprave je Schröter ugotovil, da se je po drugi svetovni vojni trend članstva v političnih strankah najvišjih predstavnikov v državni upravi izrazito povečal. Če se je od 1949 do 1969 gibal še okrog 18 odstotkov, je leta 1970 narastel na 28 odstotkov, leta 1972 na 37 odstotkov, do konca 20. stoletja pa se je število dvignilo zelo blizu 60 odstotkom (Schröter 2004, 70). Zato naj bi bilo »relativno varno sklepati, da je najvišji del nemške državne uprave visoko politizirana institucija« (Schröter 2004, 75). Treba pa je izpostaviti, da so v njegovih podatkih upoštevani tudi vsi politični funkcionarji in vsi drugi imenovani po političnih kriterijih. Podatke se zato le stežka natančno primerja z ugotovljeno politično izpostavljenostjo najvišjih državnih uradnikov v Sloveniji.

demokracije, saj »bi samo še poglobila proces politizacije državne uprave« (Bugarič 2005, 428).

Z relativno malo spremembami zakonodaje in delovanja Uradniškega sveta je mogoče bistveno omejiti moč politike pri izboru najvišjih državnih uradnikov ter tako vzpostaviti bolj uravnotežen sistem državne uprave, ki bi se v večji meri približal meritokratskemu sistemu državne uprave Velike Britanije. Pri tem bi se ob povečani politični odgovornosti ohranila tudi določena stopnja politične diskrecije pri imenovanju najvišjih uradnikov. Poleg tega bi se z nekaterimi spremembami formalnih pravil naredilo tudi korak v smeri realizacije načela politično nevtralne uprave (Zakon o državni upravi, 3. čl.; Zakon o javnih uslužbencih, 28. čl.) in k realizaciji ustavnega načela o samostojnosti upravnih organov (Ustava Republike Slovenije, 120. čl.). Predloge za zmanjšanje politizacije se je razvrstilo v sedem prioritetenih sprememb, v razmislek pa se predlaga tudi šest dodatnih predlogov.

## 9.1 Prioritetni predlogi

*»Brez zakonskih instrumentov oziroma pravne razmejitve težko upamo, da bomo kdaj uspeli ločiti upravo od politike« (Bugarič 2005, 430).*

- 1. Omejiti možnost nekrivdne razrešitve uradnikov na položaju iz enega leta na največ nekaj mesecev po nastopu novega političnega funkcionarja (predsednika vlade, ministra ali generalnega sekretarja vlade) oziroma po imenovanju uradnika na položaju (Zakon o javnih uslužbencih, 83. čl.).** Ena od možnosti bi bila sprememba omenjenega roka na tri mesece, kot je bilo določeno že v prvotnem Zakonu o javnih uslužbencih iz leta 2002 (pred spremembo leta 2005). **Resno pa je treba razmisliti tudi o odpravi omenjene določbe**, saj nekateri strokovnjaki trdijo, da takšen postopek izbire najvišjih državnih uradnikov proizvaja »spiralo oziroma začaran krog političnih imenovanj« (Bugarič 2005, 429). Zato kot alternativno možnost razrešitve predlagajo uvedbo posebej utemeljenih razlogov, vezanih na nesodelovanje ali nespoštovanje politike vlade (Bugarič 2005, 429-430).
- 2. Najvišjim državnim uradnikom (uradnikom na položaju) bi bilo treba omejiti aktivno politično participacijo**, s čimer bi se konkretiziralo koncept politične nevtralnosti državne uprave, kar je zapisano v Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu v državni upravi. »Večina strokovnjakov meni, da je politična pripadnost uslužbencev v javni upravi prej ovira kot pa prednost« (Ridley v Haček 2001, 62). Politično nevtralna uprava naj bi, zaradi »svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje kot uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga« (Haček 2001, 61). **Omejitev za najvišje državne uradnike bi bilo treba izvesti vsaj v minimalnem obsegu, kar pomeni, da najvišji uradniki ne bi smeli delovati v aktivnostih političnih strank in javno izražati svojih političnih stališč** (še vedno pa bi lahko bili člani političnih strank)<sup>110</sup>, kar vključuje tudi prepoved kandidiranja na volitvah na listah političnih strank. **Za najvišje uradnike bi bilo priporočljivo tudi razmisliti o prepovedi članstva v političnih strankah. Za nekatera zelo občutljiva**

---

<sup>110</sup> Podobna omejitev je v veljavi na Poljskem, vendar velja za vse državne uradnike (Meyer-Sahling 2009, 60).



**področja v državni upravi s posebnimi pooblastili**, ki ne smejo služiti interesom posameznih političnih strank<sup>111</sup> (npr. zaposleni v Slovenski obveščevalni-varnostni agenciji in v Obveščevalni varnostni službi Ministrstva za obrambo), **je treba popolnoma prepovedati članstvo v političnih strankah** (na način kot je že uveljavljena prepoved za pripadnike vojske in policije).

- 3. Povečati vlogo Uradniškega sveta pri izboru najvišjih državnih uradnikov**, ki mora biti samostojen in ne sme opravljati vloge legitimacije političnih imenovanj najvišjih državnih uradnikov. Prvi korak k realizaciji tega je, da **Uradniški svet (ponovno) sprejme odgovornost in spremeni 14. člen Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij**, ki opredeljuje, da posebne natečajne komisije političnim funkcionarjem, pristojnim za imenovanje, posredujejo abecedni vrstni red strokovno usposobljenih kandidatov za uradnike na položaju. **Poslovnik je treba spremeniti tako, da bodo posebne natečajne komisije usposobljene kandidate razvrščale glede na ugotovljeno stopnjo usposobljenosti** (morda na tri kategorije). **Le tako bi politični funkcionarji za najvišja mesta v državni upravi lahko imenovali najbolj usposobljene kandidate oziroma bi v nasprotnem primeru prevzeli polno politično odgovornost.**
- 4. Spremeniti zakonodajo (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.) tako, da bo politični funkcionar pri izboru najvišjih kandidatov iz seznama primernih kandidatov moral izbrati enega kandidata**, ki izpolnjuje standarde strokovne usposobljenosti in ne bo imel (več) možnosti, da ne izbere nikogar, oziroma da bi predlagani seznam zavrnil.
- 5. Ukiniti možnost oblikovanja »ad hoc« razpisne komisije (Zakon o javnih uslužbencih, 64. čl.), ki jo lahko imenuje politični funkcionar (predsednik vlade, generalni sekretar vlade ali minister), v primeru da ne izbere nikogar iz seznama kandidatov posebne natečajne komisije, ki izpolnjujejo standarde strokovne usposobljenosti**, saj na takšen način lahko popolnoma ignorira Uradniški svet oziroma sistem izbora najvišjih uradnikov preko posebnih natečajnih komisij.

---

<sup>111</sup> Pri tem je treba omeniti, da je način zaposlovanja v obeh institucijah možen brez javnega razpisa.

- 6. Uzakoniti možnost, da bo politika (vlada) za dobo šestih mesecev lahko le enkrat** (brez upoštevanja Uradniškega sveta) **imenovala vršilca dolžnosti uradnika na položaju** (Zakon o javnih uslužbencih, 83. čl.). Ponovno imenovanje bi bilo izjemoma možno zgolj v primeru, da Uradniški svet oziroma posebna natečajna komisija ugotovi, da se na določen razpis ni prijavil noben kandidat, ki bi izpolnjeval standarde strokovne usposobljenosti, ali v primeru, da Uradniški svet razpisa (zaradi različnih objektivnih razlogov) ne bi uspel izvesti.
- 7. Odpraviti »zamrznitev« vseh t. i. rednih napredovanj na podlagi sistema letnega ocenjevanja** (oziroma realizirati pravico do izplačila plače v skladu z že pridobljenimi nazivi), **ki izhajajo iz interventnih zakonov sprejetih v letih 2010, 2011, 2012 in 2013.** Politika ima v formalnem smislu velik vpliv pri napredovanju državnih uslužbencev, ki ga je, v času ekonomske krize ob uveljavitvi interventnih zakonov in »zamrznitvijo« t. i. »rednih« napredovanj, popolnoma monopolizirala. Nedopustno je, da se takšne začasne ukrepe vsako leto postopoma podaljšuje (po zadnjih spremembah zakonodaje vse do sredine oziroma do konca 2014 – Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014, 62.č in 62.d čl.), saj uničujejo temelje uradniške kariere in razgrajujejo karierni strokovni sistem javnih uslužbencev (Haček 2013) ter v končni fazi izrazito vplivajo na povečevanje politizacije. Edina možnost za napredovanje državnih uslužbencev je t. i. »izredno« napredovanje na podlagi premestitve na zahtevnejšo delovno mesto, kar pa preko soglasja predpostavljenega političnega funkcionarja obvladuje politika.

## 9.2 Možne rešitve

1. **S formalnimi mehanizmi povečati samostojnost Uradniškega sveta** z organizacijsko profesionalizacijo (npr. ustanovijo sekretariata) in zagotovijo finančne neodvisnosti<sup>112</sup>.
2. **Spremeniti način imenovanja članov uradniškega sveta, ki je v pretežni meri obvladovan s strani politike.** Bugarič (2005, 429) ugotavlja, da so lahko tudi predstavniki uradnikov in strokovnjakov politično imenovani, »kar hitro daje političnemu delu uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju«. Uradniški svet naj bi namreč predstavljal strokoven in neodvisen organ ter naj bi bil »sinonim za politično neodvisnost in politično nevtralnost« (ibid.), ki naj bi z načinom izbora kadrov izključno na podlagi strokovnih kriterijev služil kot protiutež političnim interesom, zato je nedopustno, da se ga polašča politika<sup>113</sup>.
3. **Zakonsko omejiti število t. i. kabinetnih svetovalcev** (oziroma uradnikov, ki jih nekateri politični funkcionarji – predsednik vlade, ministri in generalni sekretar vlade – največ za trajanje svojega mandata, imenujejo v svoj kabinet na osebno zaupanje). Ob tem pa je treba izpostaviti, da politika (do danes) ni izkoriščala odsotnosti zakonske omejitve števila t. i. kabinetnih svetovalcev (od leta 2004 do konca leta 2012 je povprečno število le-teh znašalo 3,3 na političnega funkcionarja v državni upravi).
4. **Razmislek o prepovedi zaposlitve uradnikov, vezanih na mandat političnih funkcionarjev, za krajši čas (npr. za tri mesece) v državni upravi po preteku (mandatne) zaposlitve.** S tem bi se skušalo omejiti izrabo politične moči za zaposlovanje politično zvestega kadra za določen ali nedoločen čas.
5. **Razmisliti o možnosti, da bi državni sekretar kot namestnik ministra, poleg politične primernosti, moral izpolnjevati tudi določene strokovne pogoje za**

---

<sup>112</sup> V obstoječi ureditvi Uradniški svet deluje kot samostojni organ, vendar so mu sredstva za delovanje zagotovljena preko ministrstva, pristojnega za upravo, ki mu nudi tudi administrativno podporo.

<sup>113</sup> Vsaka vlada ima velik interes, da v Uradniški svet imenuje svoje predstavnike (Pahorjeva vlada je bila pri tem še najbolj zmerna, saj je v organ imenovala več predstavnikov stroke). Eden od prvih kadrovskih potez vsakokratnih vlad je zamenjava štirih predstavnikov vlade v Uradniškem svetu (kar omogoča 176. člen Zakona o javnih uslužbencih, kljub šestletnemu mandatu članov Uradniškega sveta).

**delo znotraj resorja** (izobrazba, izkušnje, itd.). Bučar predlaga celo profesionalizacijo državnih sekretarjev po angleškem vzoru: »Državno upravo s področja posameznega ministrstva zato vodi strokovnjak, ki ima položaj vodilnega managerja – z nazivom, uporabljanem v upravi kot državni sekretar ... njegovo delovno razmerje je neodvisno od trajanja ministrovega mandata« (Bučar 2001, 82). Državni sekretar oziroma namestnik ministra bi bil torej profesionalni državni uradnik, ne pa (več) politični funkcionar. Po mnenju nekaterih strokovnjakov pa je položaj državnega sekretarja kot ministrovega namestnika preblizu neposredne politične ravni odločanja. Zato je Virant predlagal vmesno rešitev, »po kateri bi bili za položaj državnega sekretarja določeni pogoji glede strokovne izobrazbe, delovnih izkušenj, itd., državnemu sekretarju pa bi bil v času njegovega službovanja zagotovljen stabilen položaj« (Virant 1998, 194). Položaj bi bil podoben kot za javne uslužbence, vendar bi bila njegova služba časovno vezana na mandat ministra (podobno rešitev pozna nemška ureditev pod imenom »politični uradniki« (Ibid.).

- 6. Za zagotovitev večje transparentnosti delovanja državnih uradnikov, bi moralo biti članstvo državnih uradnikov v političnih strankah javni podatek.**

## 10 LITERATURA

»Ker namreč ljudje domala vselej hodijo po utrjih poteh in v svojih dejanjih posnemajo druge in ker se v vsem poti drugih ni mogoče držati, do vrlin tistih, ki jih posnemaš, pa se kar tako tudi ni mogoče povzpeti, se mora preudaren človek vselej držati poti, ki so jo utrli veliki možje, in posnemati tiste najimenitnejše« (Machiavelli 1966, 17).

1. Aberbach, Joel D., Robert D. Putnam in Bert A. Rockman. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press.
2. Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11-12): 1089-1100.
3. --- 1996. Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa* 33 (6): 997-1008.
4. --- 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264-279.
5. Brezovšek, Marjan, Miro Haček in Milan Zver. 2008. *Organizacija oblasti v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
7. --- 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
8. --- 2001. Reforma javne uprave. V *Uvod v javno upravo (študijsko gradivo)*, ur. Stane Vlaj, 79-86. Ljubljana: Visoka upravna šola.
9. Bugarič, Bojan. 2005. Ločitev politike in uprave: "zahodni" modeli in "vzhodne" prakse? *Javna uprava* 41 (2-3): 419-432.
10. --- 2008. *Politicizacija uradništva: Kako do političnega konsenza?* 14. marec. Dostopno prek: <http://www.razgledi.net/2008/03/14/politicizacija-uradnistva-kako-do-politicega-konsenza/> (12. december 2012).
11. Cannon, John. 2004. *A Dictionary of British History*. Dostopno prek: <http://www.encyclopedia.com/doc/1O43-civilservice.html> (10. december 2012).
12. Christensen, Jørgen Grønnegård. 2004. Political responsiveness in a merit bureaucracy. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 15-40. London: Routledge.
13. Cirman, Primož. 2012. Služba tudi za Boštjana Riglerja. *Dnevnik*, 3 (20. marec).

14. Couch, Jim. 2008. *Works Progress Administration*. 16. marec. Dostopno prek: <http://eh.net/encyclopedia/article/couch.works.progress.administration> (13. maj 2011).
15. Colnar, Marko. 2006. *Kako do prenove slovenske uprave*. Ljubljana: GV založba.
16. Cvelbar, Matic. 2012. Ukrepi bodo ostri, a milejši kot v Grčiji. *Finance*, 22. februar 2012. Dostopno prek: <http://www.finance.si/3414067> (24. februar 2012).
17. Dahlström, Carl Johan. 2011. Politicization of Civil Service. V *International Encyclopedia of Political Science*, ur. Bertrand Badie in drugi. Thousand Oaks: SAGE Publications. Dostopno prek: <http://knowledge.sagepub.com/view/intlpoliticalscience/n465.xml> (3. marec 2013)
18. *Delo*. 2005. Več ali manj politike v javni upravi?, 27. januar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/o39091> (13. marec 2012).
19. Dierickx, Guido. 2004. Politicization in the Belgian civil service. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 178-205. London: Routledge.
20. Dimnik, Lucija. 2008. Bliskovito napredovanje Erjavčeve kandidatke. *Dnevnik*, 9. september. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/1042205415> (12. december 2012).
21. *Dogovor o sodelovanju Pozitivne Slovenije, Socialnih demokratov, Državlanske liste in Demokratične stranke upokojencev Slovenije v Vladi Republike Slovenije*. 2013. Dostopno prek: [http://pozitivnaslovenija.si/novice/item/download/45\\_bfc69a70ae798d79aaa5f0d4ff0dc1dc](http://pozitivnaslovenija.si/novice/item/download/45_bfc69a70ae798d79aaa5f0d4ff0dc1dc) (14. marec 2013).
22. Eaton, Dorman B. 1880. *Civil Service in Great Britain: A History of Abuses and Reforms and Their Bearing Upon American Politics*. New York: Harper & Brothers
23. Eco, Umberto. 1984. *Ime Rože*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
24. *Evropski kodeks dobrega ravnanja javnih uslužbencev*. 2001, Dostopno prek: <http://www.ombudsman.europa.eu/sl/resources/code.faces> (18. maj 2011).
25. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

26. Goetz, Klaus H. 1999. Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. V *Bureaucratic Elites in Western European States: A Comparative Analysis of Top Officials*, ur. Edward C. Page in Vincent Wright, 147-177. Oxford: Oxford University Press.
27. Grad, Franc. 1996. Uprava. V *Državna ureditev Slovenije*, ur. Franc Grad in drugi, 163-166. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
28. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
29. --- 2004. Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V *Upravna kultura*, ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 129-150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
30. --- 2005a. *Politika birokracije*. Ljubljana: Založba Modrijan.
31. --- 2005b. Poskusi politizacije slovenske javne uprave? *Teorija in praksa* 42 (4-6): 759-770.
32. --- 2009. *Politiki in visoki javni uslužbenci: kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. --- 2013. Politično kadrovanje po črki zakona. *Delo*, 1. marec. Dostopno prek: <http://www.delo.si/mnenja/gostujoce-pero/politico-kadrovanje-po-crki-zakona.html> (3. marec 2013).
34. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
35. Haralambos, Michael in Martin Holborn. 1999. *Sociologija – Teme in pogledi*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
36. Ingraham, Patricia W. 1995. *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy (Interpreting American Politics)*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
37. Jain, Aby. 2004. Using the lens of Max Weber's Theory of Bureaucracy to examine E-Government Research. V *Proceedings of the 37th Annual Hawaii International Conference on System Sciences*. Big Island: Hawaii. Dostopno prek: <http://astro.temple.edu/~jain/ETEPO03.pdf> (21. maj 2010).
38. Jelavich, Barbara. 1999. *History of the Balkans: Eithteenth and Nineteenth Centuries, volume I*, Cambridge: Cambridge university press.

39. Jenko, Miha. 2012. Henry Mintzberg, profesor menedžmenta: Zdrava družba je stolček s tremi nogami – javnim, zasebnim in pluralnim, *Sobotna priloga (Delo)*, 4-7 (12. maj).
40. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije. 2004. *Kadrovsko poročilo za leto 2003*, Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo2003.doc> (26. februar 2013).
41. Kardelj, Edvard. 1956. *Naša državna uprava v novih pogojih*. Ljubljana: Politična knjižnjica.
42. Kaučič Igor in Franc Grad. 2007. *Ustavna ureditev Slovenije, 4. spremenjena in dopolnjena izdaja*. Ljubljana: GV založba.
43. Kirst, Hans H. 1969. *Zadnjo karto izigra smrt: roman o dr. Sorgeju, največjemu vohunu vseh časov*. Maribor: Obzorja.
44. *Koalicijski pogodba o sodelovanju v Vladi RS za mandat 2004-2008*. 2004. Dostopno prek: <http://www.sls.si/bin?bin.svc=obj&bin.id=F0F28BCC-56A6-DF2D-8835-02857F5C61A8> (12. april 2011).
45. *Koalicijski sporazum o sodelovanju v Vladi RS za mandat 2008-2012*. 2008. Dostopno prek: [http://www.zares.si/wp-content/uploads/koalicijska\\_pogodba-2008-11-06.pdf](http://www.zares.si/wp-content/uploads/koalicijska_pogodba-2008-11-06.pdf) (12. april 2011).
46. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur.l. RS, št. 8/2001. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_DRUG1022.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_DRUG1022.html) (26. maj 2013).
47. *Kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti*. 2011. Dostopno prek: [http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradniski\\_svet/Kodeks\\_Etike.doc](http://www.arhiv.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/Kodeks_Etike.doc) (26. maj 2013).
48. Korade Purg, Štefka. 2003. Uradniški svet kot dejavnik kakovosti v upravi. V *Dobre prakse v slovenski javni upravi*, ur. Gordana Žurga, 21-29. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
49. Košak, Klemen. 2012. Pa naj bo vršilka dolžnosti. *Mladina*, 20. julij. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/114190/> (25. april 2013).
50. Košir, Matej. 1997. Demokratizacija in etika javne uprave v Sloveniji. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 281-291. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
51. Kovač, Polona. 2011. Izvajanje in razvoj meril ter postopkov izbire najvišjih položajnih uradnikov: med teorijo, predpisi in sodno prakso. V *HRM: strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 9 (39): 11-20.



52. Krašovec, Alenka. 1997. Odnosi med upravo, politiko in interesnimi skupinami. V *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji*, ur. Marjan Brezovšek, 293-300. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
53. Križman, Janja. 2009. *Dinamika odnosov med birokracijo in politiko ob menjavi oblasti*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
54. Lukić, Aleksandar. 2012. Janševo raste hitreje kot Jankovićevo. *Slovenske novice*, 12. februar. Dostopno prek: <http://www.slovenskenovice.si/novice/slovenija/jansevo-raste-hitreje-kot-jankovicevo> (12. maj 2013).
55. Lynn, Jonathan in Antony Jay. 1980a. *Yes Minister, I. sezona, 3. del: The Economy Drive*. London: BBC.
56. Lynn, Jonathan in Antony Jay. 1980b. *Yes Minister, I. sezona, 4. del: Big Brother*. London: BBC.
57. Lynn, Jonathan in Antony Jay. 1980c. *Yes Minister, I. sezona, 5. del: Writing on the Wall*. London: BBC.
58. Lynn, Jonathan in Antony Jay. 1989. *The Complete Yes Minister*. London: BBC Books.
59. --- 2009. *The Yes Minister Miscellany*. London: Biteback Publishing.
60. Machiavelli, Niccolo. 1966. *Vladar*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
61. Markeš, Janez. 2009. Politična kultura in srečanje treh dežel. Toliko svinca! Sobotna priloga (Delo), 9 (4 julij).
62. Mazzini, Miha. 2013. Kaj bi Slovenija lahko bila, če .... *Planet Siol.net*, 13. marec.. Dostopno prek: [http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha\\_mazzini/2013/03/kaj\\_bi\\_slovenija\\_lahko\\_bila\\_ce.aspx](http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha_mazzini/2013/03/kaj_bi_slovenija_lahko_bila_ce.aspx) (10. avgust 2013).
63. Mekina, Borut. 2009. Intervju z dr. Ljubico Jelušič, ministrico za obrambo. *Mladina*, 43 (30. oktober 2012).
64. --- 2012a. Janšev pohod skozi institucije. *Mladina*, 10. februar. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/109066/jansev-pohod-skozi-institucije/> (5. januar 2013).
65. --- 2012b. Več politično imenovanih. *Mladina*, 2. marec. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/109763/vec-politico-imenovanih/> (6. januar 2013).
66. --- 2013a. Vdor kadrov SDS v Sovo. *Mladina*, 26-27 (18. januar).
67. --- 2013b. Nepotizem še v MNZ. *Mladina* (18. januar).

68. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2009. *Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession*, Sigma Papers (44), OECD Publishing. Dostopno prek: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60pvjmbq-en> (15. februar 2013).
69. Meyer-Sahling, Jan-Hinrik. 2006. *De-politicisation through the Backdoor? EU Integration, Administrative Reform and Party Patronage in East Central Europe*. Dostopno prek: <http://www.meyer-sahling.eu/papers/Meyer-Sahling-2006-ECPR-FIN.pdf> (15. februar 2013).
70. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo Republike Slovenije. 2012. *Kadrovsko poročilo za leto 2011*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko\\_porocilo\\_2011.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2011.pdf) (26. februar 2013).
71. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2013a. *Posredovanje podatkov iz Centralne kadrovske evidence državnih organov – odgovor*, 21. februar 2013.
72. Ministrstvo za pravosodje in javno upravo. 2013b. *Posredovanje podatkov iz Centralne kadrovske evidence državnih organov – odgovor*, 5. marec.
73. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2005. *Kadrovsko poročilo za leto 2004*, Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/KadrovskoPorocilo2004.pdf> (26. februar 2013).
74. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2006. *Kadrovsko poročilo za leto 2005*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/kadrovsko\\_porocilo\\_za\\_leto\\_2006\\_N.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/kadrovsko_porocilo_za_leto_2006_N.pdf) (26. februar 2013).
75. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2007. *Kadrovsko poročilo za leto 2006*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko\\_\\_porocilo\\_za\\_leto\\_\\_2007\\_N.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko__porocilo_za_leto__2007_N.pdf) (26. februar 2013).
76. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2008. *Kadrovsko poročilo za leto 2007*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko\\_\\_porocilo\\_za\\_leto\\_\\_2007\\_N.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko__porocilo_za_leto__2007_N.pdf) (26. februar 2013).
77. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2009. *Kadrovsko poročilo za leto 2008*, Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo2008.pdf> (26. februar 2013).
78. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2010. *Kadrovsko poročilo za leto 2009*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko\\_porocilo\\_2009.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2009.pdf) (26. februar 2013).

79. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2011. *Kadrovsko poročilo za leto 2010*, Dostopno prek: [http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko\\_porocilo\\_2010.pdf](http://e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/Kadrovsko_porocilo_2010.pdf) (26. februar 2013).
80. Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo. 2013. *Zaposleni v organih državne uprave*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo> (27. maj 2013).
81. *Odlok o plačah funkcionarjev* (OdPF). Ur.l. RS, 14/2006. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ODLO1408.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ODLO1408.html) (26. maj 2013).
82. OECD. 2008. *The Senior Civil Service in National Governments of OECD Countries, OECD Working Papers 2008 (2)*. Paris: OECD.
83. Petan, Žarko. 1974. *Telefonski imenik*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
84. Peters, Guy B. 2001. *The Politics of Bureaucracy (fifth edition)*, London: Routledge.
85. --- 2004. Politicization in the United States. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 125-138. London: Routledge.
86. Peters, Guy B. in Jon Pierre. 2004. Politicization of the civil service: concepts, causes, consequences. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 1-13. London: Routledge.
87. Petkovič, Blaž. 2009. Varne službe za zveste Janševe kadre. *Dnevnik*, 1 (20. marec).
88. Petrovčič, Peter. 2009. Trijanski kadri. *Mladina*, 1. oktober. Dostopno na: <http://www.mladina.si/48417/trojanski-kadri/> (7. januar 2012).
89. Pierre, Jon. 2004. Politicization of the Swedish civil service. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 41-54. London: Routledge.
90. *Pogodba za Slovenijo 2012-2015*. 2012. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program\\_vlade/Koalicijska\\_pogodba\\_2012\\_2015.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/program_vlade/Koalicijska_pogodba_2012_2015.pdf) (10. april 2012).
91. *Poslovník o delu posebnih natečajnih komisij*. 2012. Dostopno prek: [http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Uradniski\\_svet/Poslovník\\_PNK.tif](http://www.mpju.gov.si/fileadmin/mpju.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/Poslovník_PNK.tif) (26. maj 2013).

92. Praprotnik, Rok. 2008. Seznam: Prejšnja vlada je kot uradnike zaposlila kar 60 političnih kadrov. *Dnevnik*, 16. december. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/novice/aktualne\\_zgodbe/1042229889](http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/1042229889) (13. februar 2012).
93. Pučnik, Jože. 1990. K političnemu sistemu Republike Slovenije. V *95. številka Nove revije: Samostojna Slovenija*, ur. Niko Grafenauer in Tine Hribar, 459-461. Ljubljana: Nova Revija.
94. --- 2003. *Izbrano delo*, ur. Aleksander Zorn. Ljubljana: Mladinska knjiga.
95. Rakočević, Slobodan. 1994. *Državna uprava – vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
96. Rosenbloom, David. 2008. The Politics – Administration Dichotomy in U.S. Historical Context. *Public Administration Review* 68: 57–60.
97. Rouban, Luc. 2004. Politicization of the civil service in France. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 81-100. London: Routledge.
98. Rus, Veljko. 2000. Moderna država kot institucija in kot organizacija. V *Moč in nemoč državnega upravljanja: kaj mora in kaj zmore država*, ur. Rino Simoneti, 11-17. Ljubljana: Društvo občanski forum.
99. --- 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
100. Sauer, Patrick. 2000. *The Complete Idiot's Guide to the American Presidents*. Indianapolis: Alpha Books.
101. Saviano, Roberto. 2008. *Gomora*. Ljubljana: Mladinska knjiga.
102. Schumpeter, Joseph A. 1962. *Capitalism, Socialism, and Democracy*. New York: Harper & Row.
103. Schröter, Eckhard. 2004. The politicization of the German civil service. V *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, ur. Guy B. Peters in Jon Pierre, 55-80. London: Routledge.
104. Starič, Tanja. 2009a. Nisem človek trde roke, Intervju s predsednikom vlade Borutom Pahorjem. *Delo*, 4-7 (27. junij).
105. --- 2009b. Nova kadrovska politika. Politiki znajo poiskati dobrega nogometaša, menedžerja pa ne. *Sobotna priloga (Delo)*, 7- 8 (4. julij).
106. Svava, James H. 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.

107. Šik, Sebastjan. 2000. Državni sekretar Gorazd Trpin o reformi javne uprave (intervju), *Radio Koper*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-16-03/> (10. februar 2010).
108. Škerl Kramberger, Uroš. 2012. Strankarski "socialni čut", a le za svoje. *Dnevnik*, 23. oktober. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/slovenija/v-ospredju/strankarski-socialni-cut-a-le-za-svoje> (15. januar 2013).
109. Škrinjar, Klara, Peter Jančič, Anže Božič in Zoran Potič. 2012. Vladni stolčki se že polnijo. *Delo*, 14. februar. Dostopno prek: <http://www.delo.si/novice/politika/vladni-stolcki-se-ze-polnijo.html> (1. april 2013).
110. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
111. --- 2001a. Kaj je uprava in kaj upravljanje. V *Uvod v javno upravo (študijsko gradivo)*, ur. Stane Vlaj, 11-33. Ljubljana: Visoka upravna šola.
112. --- 2001b. Razvoj teoretične misli o upravi. V *Uvod v javno upravo (študijsko gradivo)*, ur. Stane Vlaj, 61-72. Ljubljana: Visoka upravna šola.
113. Šturm, Lovro. 1998. *Omejitev oblasti: ustavna izhodišča javnega prava*. Ljubljana: Nova revija.
114. Šuligoj, Boris. 2012. Černač zaposlil obsojenega Hrvatina. *Delo*, 2 (8. december).
115. TV Slovenija, 1. program. 2013a. *Intervju dr. Erik Brečelj*, 10. februar.
116. TV Slovenija, 1. program. 2013b. *Odmevi*. Ljubljana, 1. marec.
117. *The Columbia Electronic Encyclopedia*, 6th ed. 2007. Columbia University Press. Dostopno prek: <http://www.infoplease.com/ce6/history/A0857364.html> (23. maj 2010).
118. *U.S. Code*. Dostopno prek: <http://www.law.cornell.edu/uscode/5/2101.html> (26. april 2010).
119. Uradniški svet. 2012. *Poročilo o delu uradniškega sveta za leto 2011*. Dostopno prek: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Uradniski\\_svet/porocilo.PDF](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/porocilo.PDF) (12. april 2013).
120. Uradniški svet. 2013a. *Poročilo o delu uradniškega sveta za leto 2012*. Dostopno prek: [http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Uradniski\\_svet/porocilo.PDF](http://www.mp.gov.si/fileadmin/mp.gov.si/pageuploads/Uradniski_svet/porocilo.PDF) (12. april 2013).
121. Uradniški svet. 2013b. *Pregled delovanja Uradniškega sveta v obdobju od leta 2003 do 2012*.

122. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Ur.l. RS, 98/2008, 16/2009, 19/2010. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_URED4898.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_URED4898.html) (26. maj 2013).
123. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur.l. RS, 58/2003. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_URED2954.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html) (26. maj 2013).
124. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur.l. RS, 33/1991, 42/1997, 66/2000, 24/2003, 69/2004, 69/2004, 69/2004, 68/2006. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_USTA1.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html) (26. maj 2013).
125. Vintar, Mirko. 2009. Svete krave, krize in paradoksi, *Dnevnikov objektiv*, 21. februar. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/objektiv/1042246306](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/objektiv/1042246306) (12. marec 2010).
126. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
127. --- 2001. Javna uprava, država in pravo. V *Uvod v javno upravo (študijsko gradivo)*, ur. Stane Vlaj, 35-47. Ljubljana: Visoka upravna šola.
128. Voican, Madalina. 2007. Measuring Politicization-Romanian Civil Service System. V *Public Administration: Protection and Quality of Public Services - International Trends*. Athens: Social Polykentro. Dostopno prek: [http://www.kpolykentro.gr/export/sites/polykentro/en/events/conferences/Documents/Px\\_Romania.pdf](http://www.kpolykentro.gr/export/sites/polykentro/en/events/conferences/Documents/Px_Romania.pdf) (15. januar 2013).
129. Von Mises, Ludwig. 1944. *Bureaucracy*. New Haven: Yale University Press.
130. Weber, Max. 1921. *Gesammelte Politische Schriften*. Muenchen: Duncker & Humblodt.
131. Weber, Max. 1968. *The theory of social and economic organization, 5th Edition*. London, New York: The Free Press.
132. Wilson, Woodrow. 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly* (2-2): 197-222.
133. Zagorac, Željka. 2008. Janševi ministri ob funkcijo, njihovi uradniki pa na cesto. Finance, 9. oktober. Dostopno prek: <http://www.finance.si/225996/Jan%C5%A1evi-ministri-ob-funkcijo-njihovi-uradniki-pa-na-cesto> (3. januar 2013).
134. *Zakon o delovnih razmerjih* (ZDR-1). Ur.l. RS, 21/2013. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO1420.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html) (26. maj 2013).

135. *Zakon o dodatnih interventnih ukrepih za leto 2012* (ZDIU12). Ur.l. RS, 110/2011. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis\\_ZAKO6313.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r03/predpis_ZAKO6313.html) (26. maj 2013).
136. *Zakon o državnem tožilstvu* (ZDT-UPB-4). Ur.l. RS, 94/2007. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis\\_ZAKO906.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO906.html) (26. maj 2013).
137. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1-UPB-4). Ur.l. RS, 113/2005. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis\\_ZAKO3225.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html) (26. maj 2013).
138. *Zakon o funkcionarjih v državnih organih* (ZFD0). Ur.l. RS, 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-1, 4/93, 13/93, 18/94, 109/2012, 21/2013. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO187.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html) (26. maj 2013).
139. *Zakon o interventnih ukrepih* (ZIU). Ur.l. RS, 94/2010. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO6021.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO6021.html) (26. maj 2013).
140. *Zakon o izvrševanju proračunov Republike Slovenije za leti 2013 in 2014* (ZIPRS1314). Ur.l. RS, 104/2012, 46/2013. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO6297.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO6297.html) (3. junij 2013).
141. *Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB-3). Ur.l. RS, 63/2007. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO3177.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html) (26. maj 2013).
142. *Zakon o obrambi* (ZObr-UPB-1). Ur.l. RS, 103/2004. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_ZAKO532.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO532.html) (26. maj 2013).
143. *Zakon o policiji* (ZPol-UPB-7). Ur.l. RS, 66/2009. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis\\_ZAKO1016.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO1016.html) (26. maj 2013).
144. *Zakon o poslancih* (ZPos-UPB-2). Ur.l. RS, 112/2005. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO231.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO231.html) (26. maj 2013).
145. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB-13). Ur.l. RS, 108/2009. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ZAKO3328.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html) (26. maj 2013).
146. *Zakon o Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji* (ZSOVA-UPB-2). Ur.l. RS, 81/2006. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_ZAKO1884.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO1884.html) (26. maj 2013).
147. *Zakon o sodniški službi* (ZSS-UPB-4). Ur.l. RS, 94/2007. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis\\_ZAKO334.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_ZAKO334.html) (26. maj 2013).
148. *Zakon za uravnoteženje javnih financ* (ZUJF). Ur.l. RS, 40/2012. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis\\_ZAKO6388.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO6388.html) (26. maj 2013).

149. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB-1)*. Ur.l. RS, 24/2005, 109/2008, 55/2009, 8/2012, 21/2013. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis\\_ZAKO242.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html) (26. maj 2013).
150. *Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1- UPB1)*. Ur.l. RS, 113/2003. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis\\_ZAKO1611.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1611.html) (26. maj 2013).
151. Zorko, Mojca. 2011. Pogovor Polona Kovač predsednica uradniškega sveta: "Kadrovanje v javni upravi nikoli ne bo povsem apolitično". Dnevnik, 24. februar. Dostopno prek: [http://www.dnevnik.si/tiskane\\_izdaje/dnevnik/1042426620](http://www.dnevnik.si/tiskane_izdaje/dnevnik/1042426620) (11. januar 2011).



## **Priloga A: Analiza politične izpostavljenosti uradnikov na položaju na dan 31. 1. 2013 in 16. 3. 2013**

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.



Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

## Priloga B: Rezultati spletne ankete o stališčih državnih uradnikov do politizacije državne uprave (april in maj 2013)

Q1	Ali ste zaposleni v državni upravi (in niste pripadnik Slovenske vojske ali Policije)?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (DA)	569	98%	98%	98%
	2 (NE)	10	2%	2%	100%
Veljavni	Skupaj	579	100%	100%	
Manjkajoči		0	0%		
	<b>SKUPAJ</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>		

Povprečje	1.0	Std. Odklon	0.1
-----------	-----	-------------	-----

Q2	Iz katerega organa državne uprave prihajate:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Ministrstvo za obrambo)	43	7%	8%	8%
	2 (Ministrstvo za zunanje zadeve)	21	4%	4%	12%
	3 (Ministrstvo za finance)	88	15%	17%	29%
	4 (Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo)	94	16%	18%	47%
	5 (Ministrstvo za pravosodje)	41	7%	8%	55%
	6 (Ministrstvo za infrastrukturo in prostor)	16	3%	3%	58%
	7 (Ministrstvo za zdravje)	7	1%	1%	60%
	8 (Ministrstvo za delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti)	72	12%	14%	74%
	9 (Ministrstvo za izobraževanje, znanost in šport)	8	1%	2%	75%
	10 (Ministrstvo za kulturo)	1	0%	0%	75%
Veljavni	Skupaj	519	90%	100%	
Manjkajoči	60	60	10%		
	<b>SKUPAJ</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>		

Povprečje	6.3	Std. Odklon	3.8
-----------	-----	-------------	-----

Q3	Uradniški naziv				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Naziv 1. kariernega razreda (višji sekretar, sekretar, podsekretar ali ekvivalent))	255	44%	50%	50%
	2 (Naziv 2. kariernega razreda (višji svetovalec I, II, III ali ekvivalent))	124	21%	25%	75%
	3 (Naziv 3. kariernega razreda (svetovalec I, II, III ali ekvivalent))	90	16%	18%	93%
	4 (Naziv 4. ali 5. kariernega razreda (višji referent I, II ali III, referent I, II, III, IV ali ekvivalent))	23	4%	5%	97%
	5 (Drugo:)	13	2%	3%	100%
Veljavni	Skupaj	505	87%	100%	
Manjkajoči	74	74	13%		
	<b>SKUPAJ</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>		

Povprečje	1.8	Std. Odklon	1.0
-----------	-----	-------------	-----

Q4	Delovno mesto (položaj) opravljam kot:				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (Uradnik, brez odgovornosti vodenja)	416	72%	82%	82%
	2 (Nižji-srednji menedžer (vodja oddelka, vodja sektorja, ipd.))	59	10%	12%	94%
	3 (Višji menedžer (direktor urada, namestnik generalnega direktorja, generalni direktor, ipd.))	18	3%	4%	97%
	4 (Drugo:)	13	2%	3%	100%
Veljavni	Skupaj	506	87%	100%	
Manjkajoči	73	73	13%		
	<b>SKUPAJ</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>		

Povprečje	1.3	Std. Odklon	0.6
-----------	-----	-------------	-----

Q5	Ali ste član politične stranke?				
	Odgovori	Frekvenca	Odstotek	Veljavni	Kumulativa
	1 (DA)	40	7%	8%	8%
	2 (NE)	464	80%	89%	97%
	3 (Ne želim odgovoriti)	16	3%	3%	100%
Veljavni	Skupaj	520	90%	100%	
Manjkajoči	59	59	10%		
	<b>SKUPAJ</b>	<b>579</b>	<b>100%</b>		

Povprečje	2.0	Std. Odklon	0.3
-----------	-----	-------------	-----

Q6 Za vsako spodaj navedeno trditev se odločite, kako močno se strinjate z njo:											
Podvprašanja		Odgovori						Veljavni	Št. enot	Povprečje	Std. Odklon
		ZELO SE STRINJAM	SE STRINJAM	NEVTRALNO	SE NE STRINJAM	MOČNO SE NE STRINJAM	Skupaj				
Q6a	Politične povezave lahko pospešijo napredovanje v mojem ministrstvu	225 (46%)	171 (35%)	59 (12%)	25 (5%)	10 (2%)	490 (100%)	490	579	1.8	1.0
Q6b	Osebe v ministrstvu v splošnem ne bi smelo biti člani političnih strank	175 (36%)	112 (23%)	111 (23%)	75 (15%)	15 (3%)	488 (100%)	488	579	2.3	1.2
Q6c	V Sloveniji politika vpliva le na imenovanje najvišjih državnih uradnikov	45 (9%)	79 (16%)	55 (11%)	198 (41%)	110 (23%)	487 (100%)	487	579	3.5	1.3
Q6d	Vpliv politike na delovanje državne uprave bi se moral zmanjšati	303 (62%)	132 (27%)	27 (6%)	8 (2%)	17 (3%)	487 (100%)	487	579	1.6	0.9