

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janja Križman

DINAMIKA ODNOSOV MED BIROKRACIJO IN POLITIKO OB MENJAVI
OBLASTI

magistrsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Janja Križman

DINAMIKA ODNOSOV MED BIROKRACIJO IN POLITIKO OB MENJAVI
OBLASTI

magistrsko delo

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

*Zahvaljujem se svojemu mentorju
izr. prof. dr. Miru Hačku
za dragocene usmeritve in nasvete
pri pripravi magistrskega dela.*

DINAMIKA ODNOSOV MED BIROKRACIJO IN POLITIKO OB MENJAVI OBLASTI

Magistrsko delo preučuje dinamiko odnosov znotraj izvršilne veje oblasti, med državno upravo in vlado, posebej še v obdobju zamenjave oblasti. Preverja, ali so v Sloveniji zagotovljeni standardi, namenjeni omejevanju politizacije in depolitizaciji javnih uslužbencev, in ali obstajajo pogoji za preprečevanje zaposlovanja na podlagi političnih preferenc, ki zagotavljajo kar največjo možno mero strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov. Predmet analize so zakonske podlage, ki vplivajo na kadrovske odločitve pri zaposlovanju v upravi in dejanska praksa zaposlovanja na najvišjih položajih v upravi. Ker nevarnost politizacije javnih uslužbencev predstavlja realen problem, s katerim se ukvarja večina sodobnih demokratičnih družb, je tematika zelo aktualna, sploh v luči procesa nadaljnje demokratizacije Slovenije, katere cilj je učinkovitejša, nevtralna in strokovna uprava.

Ključne besede: birokracija, nevtralnost uprave, politizacija, kadrovanje v upravi

THE DYNAMICS OF RELATIONSHIPS BETWEEN BUREAUCRACY AND POLITICS AT THE CHANGE OF GOVERNMENT

This master thesis studies the dynamics of relationships within the executive branch of government, between the state administration and the government, especially in the period of a change of government. The thesis checks whether standards that ensure the highest possible level of professionalism and impartiality when choosing candidates, which are intended to limit politicization and to depoliticize public servants, are provided for in Slovenia, and whether there are conditions for not employing people on the basis of political preferences. The object of the analysis is the legal foundations that have an impact on the decisions regarding the employment of personnel in the administration and the employment in practice at the highest positions in the administration. Since the politicization of public servants presents a real problem encountered by most modern democratic societies the topic is very current, especially in the light of the process of further democratization in Slovenia, the aim of which is a more efficient, neutral and professional administration.

Key words: byrocracy, neutrality of administration, politicization, recruitment in the administration

KAZALO VSEBINE

1 UVOD	1
1.1 NAMEN MAGISTRSKEGA DELA	1
1.2 CILJI MAGISTRSKEGA DELA.....	4
1.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE	8
1.4 METODOLOŠKI PRISTOPI IN STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA	9
2 TEORETSKO KONCEPTUALNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA	12
2.1 POMEN DELITVE OBLASTI IN MEHANIZMA ZAVOR IN RAVNOTEŽJA ZA DELOVANJE PRAVNE DRŽAVE	12
2.1.1 Načelo delitve oblasti	12
2.1.2 Sistem zavor in ravnotežja	13
2.2 DEFINICIJE IN NALOGE UPRAVE	14
2.3 KLASIČNE TEORIJE O UPRAVI VS. MODERNE TEORIJE JAVNEGA MENEDŽMENTA	16
2.4 DIHOTOMIJA MED POLITIKO IN UPRAVO	20
2.5 IDEJA O POLITIČNI NEVTRALNOSTI UPRAVE VS. POLITIZACIJA UPRAVE	24
3 SLOVENSKI UPRAVNO-POLITIČNI SISTEM	28
3.1 RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE SKOZI ČAS	28
3.2 POLOŽAJ UPRAVE V SISTEMU DELITVE OBLASTI.....	33
3.3 DEFINICIJE IN NALOGE VLADE V SLOVENSKI ZAKONODAJI	34
3.4 DEFINICIJE IN NALOGE UPRAVE V SLOVENSKI ZAKONODAJI	36
3.5 DEFINICIJE IN NALOGE JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENSKI ZAKONODAJI	38
4 ANALIZA SLOVENSKE ZAKONODAJE S PODROČJA UPRAVE IN ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV	40
4.1 ZAPOSLOVANJE NAJPRIMERNEJŠEGA JAVNEGA USLUŽBENCA	40
4.2 ZAPOSLOVANJE NAJPRIMERNEJŠEGA KANDIDATA NA MESTU POLOŽAJNEGA URADNIKA IN VLOGA URADNIŠKEGA SVETA.....	43

4.3 PREMESTITVE JAVNIH USLUŽBENCEV	46
4.4 ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI JAVNEMU USLUŽBENCU	48
4.5 MOŽNOST PRITOŽBE PRI KOMISIJI VLADE ZA PRITOŽBE IZ DELOVNIH RAZMERIJ	51
4.6 MOŽNOST PRITOŽBE PRI INŠPEKCIJI ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	53
4.7 VARSTVO JAVNIH USLUŽBENCEV PRED ŠIKANIRANJEM NA DELOVNEM MESTU	54
4.8 SODOBNI SISTEMI DRŽAVNE UPRAVE V EVROPI IN PO SVETU	54
4.8.1 Izbirni postopki za kandidate za javne uslužbence	55
4.8.2 Omejevanje političnih aktivnosti javnih uslužbencev	56
4.8.3 Disciplinski ukrepi proti javnim uslužbencem	57
4.8.4 Premestitve javnih uslužbencev	58
4.8.5 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev	59
4.8.6 Primerjalna analiza slovenskega sistema državne uprave s sodobnimi sistemi	60
5 ANALIZA DINAMIKE ODNOSOV MED SLOVENSKIMI POLITIKI IN POLOŽAJNIMI URADNIKI.....	62
5.1 PREGLED SPREMEMB NA PODROČJU IZVRŠILNE VEJE OBLASTI.....	62
5.2 VLOGA URADNIŠKEGA SVETA V POSTOPKIH KADROVANJA PRI IZBORU KANDIDATOV ZA NAJVIŠJE POLOŽAJE V UPRAVI	66
5.3 ANALIZA SESTAVE NATEČAJNIH KOMISIJ ZA IZBOR POLOŽAJNIH URADNIKOV.....	67
5.4 PREGLED SPREMEMB NA VODSTVENIH POLOŽAJIH V UPRAVI V ČASU 7. IN 8. VLADE	71
6 PREVERJANJE HIPOTEZ.....	72
7 SKLEP.....	75
LITERATURA	79

PRILOGE	90
A. SESTAVA URADNIŠKEGA SVETA V ČASU 7. VLADE	90
B. SESTAVA URADNIŠKEGA SVETA V ČASU 8. VLADE	91
C. KOMISIJE, IMENOVANE S STRANI URADNIŠKEGA SVETA OD APRILA 2003 DO SEPTEMBRA 2008	92
D. POLOŽAJNI URADNIKI V 7. IN 8. VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE	121

TABELE IN GRAFI

Tabela 5.1.2: Časovni pregled trajanja posameznih vlad v RS (v mesecih in po obdobjih)....	65
Graf 5.1.1: Časovni pregled trajanja posameznih vlad v RS (v mesecih).....	65
Graf 5.2.1: Sestava članov Uradniškega sveta v obdobju od leta 2003 do leta 2008	66

SEZNAM KRATIC

DS – državna sekretarka/državni sekretar
BF LJ – Biotehniška fakulteta, Univerza v Ljubljani
EF LJ – Ekonomska fakulteta, Univerza v Ljubljani
EPF MB – Ekonomsko-poslovna fakulteta, Univerza v Mariboru
FDV – Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani
FG MB – Fakulteta za gradbeništvo, Univerza v Mariboru
FGG – Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo, Univerza v Ljubljani
FF LJ – Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani
FF MB – Filozofska fakulteta, Univerza v Mariboru
FOV KR – Fakulteta za organizacijske vede Kranj, Univerza v Mariboru
FPDEŠ – Fakulteta za podiplomske državne in evropske študije
FU LJ – Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani
LJ – Ljubljana
KP – Koper
MB – Maribor
MEF LJ – Medicinska fakulteta, Univerza v Ljubljani
MDDSZ – Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve RS
MF – Ministrstvo za finance RS
MG – Ministrstvo za gospodarstvo RS
MJU – Ministrstvo za javno upravo RS
MK – Ministrstvo za kulturo RS
MKGP – Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano RS
MNZ – Ministrstvo za notranje zadeve RS
MOP – Ministrstvo za okolje in prostor RS
MOPE – Ministrstvo za okolje, prostor in energijo RS (7. vlada)
MP – Ministrstvo za pravosodje RS
MŠŠ – Ministrstvo za šolstvo in šport RS
MVZT – Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo RS
MZP – Ministrstvo za promet RS
MZT – Ministrstvo za znanost in tehnologijo (l. 2000)
MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve RS
NUJS – novo upravljanje javnega sektorja

NVO – nevladne organizacije
PEF LJ – Pedagoška fakulteta, Univerza v Ljubljani
PEF MB - Pedagoška fakulteta, Univerza v Mariboru
PF LJ – Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
PF MB – Pravna fakulteta, Univerza v Mariboru
v. d. – vršilec dolžnosti
VF LJ – Veterinarska fakulteta Univerze v Ljubljani
RS – Republika Slovenija
SLO – Slovenija
SVEZ – Služba Vlade za evropske zadeve
UE – upravna enota
UMAR – Urad za makroekonomske analize in razvoj RS
ZDU – Zakon o državni upravi
ZDR – Zakon o delovnih razmerjih
ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

1 UVOD

1.1 NAMEN MAGISTRSKEGA DELA

Slovenski politični sistem temelji na načelu delitve oblasti. Zakonodajna, izvršilna in sodna veja oblasti so medsebojno ločene in enakovredne veje oblasti, ki se medsebojno nadzorujejo po načelu sistema zavor in ravnovesij z namenom preprečevanja zlorabe oblasti. Tudi znotraj posameznih vej mora biti zagotovljeno ravnovesje. To velja tudi za izvršilno vejo oblasti, ki si jo delita vlada kot zgornji politični del in uprava kot spodnji strokovni del, ki izvršuje upravne naloge.

Magistrsko delo preučuje dinamiko odnosov znotraj izvršilne veje oblasti, med državno upravo in vlado, posebej dinamiko, ki nastane zaradi zamenjave politične oblasti. Preverja, ali so v Sloveniji zagotovljeni standardi, namenjeni omejevanju politizacije in depolitizaciji javnih uslužbencev, in ali obstajajo pogoji za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc, ki zagotavljajo kar največjo možno mero strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov in natečajnih komisij.

Sodobna koncepcija javne službe izhaja iz opredelitve le-te kot javnoupjavne družbene funkcije, kot dela izvršilne veje oblasti, ki samostojno v okviru danih predpisov opravlja upravne naloge. Temelji na načelih moderne države, ki naj bi zagotavljala, da bo upravna služba dosegla objektivnost, zaradi katere je bila tudi ustanovljena, in tako služila javnemu interesu. Stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba naj bi temeljila tudi na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot odločilnem merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi. S pojavom državnega intervencionalizma in instituta javnih služb so se v doktrini uveljavila tudi naslednja načela javne službe: kontinuiteta, spremenljivost in enakost (Dadomo in Farran 1997, 117–118 v Haček 2005, 50).

Tudi Slovenija si je v okviru reformnih procesov na področju javne uprave ob pripravah na vstop v Evropsko unijo kot enega od ciljev zadala vzpostavitev sistema javnih uslužbencev kot sistema, ki bo ob zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost, politično nevtralnost in nepristranskost uprave pri opravljanju javnih nalog.

Woodrow Wilson, klasični upravni teoretik, je področje uprave opisal kot poklicno področje, ki je oddaljeno od političnih preprirov in zdrah, ob tem pa opozoril, da to ni le del tehničnega aparata za izvajanje odločitev politike, čeprav je po drugi strani strogo ločeval med sfero politike in sfero uprave. Slednja naj bi ležala zunaj prave sfere politike. Opozarjal je tudi na to, da kljub temu da politika določa naloge uprave, politiki ne bi smeli dopustiti manipuliranja z upravo (Wilson 1887 v Haček 2005, 32).

Javna uprava je bila kot praktično področje znanosti vedno povezana z vrednotami. Po eni strani raziskovalci moderne teorije uprave poudarjajo, da ima uprava vedno tako ideološko kot tudi vrednostno vsebino, po drugi strani pa znanstveniki in praktiki na področju javne uprave svoje delo pogosto predstavljajo kot vrednostno nevtralnno. Vzrok za to lahko najdemo prvič pri zahtevah utemeljiteljev javne uprave (Woodrow Wilson, Max Weber) po ločitvi uprave od politike kot sredstva za doseganje večje učinkovitosti in za odpravo neetične prakse klientelizma. Politiko so namreč smatrali kot področje vrednot, upravo pa kot svet dejstev v vrednostno svobodnem okolju. Drugi razlog, da so vzpostavljali etiko in vrednote v javni upravi, pa je vzpon kvantifikacije scientizma, pri čemer so bili teoretiki in praktiki javne uprave obravnavani kot znanstveniki, ki se distancirajo od subjektivnega področja vrednot in etičnih problemov. Takšen pristop je imel seveda številne negativne posledice, kot so disfunkcionalnost javne uprave, neenakost in zmanjševanje vloge človeškega elementa. Največja pomanjkljivost pa je bila, da so bili javni uslužbenci obravnavani kot neke vrste roboti, ki na slepo uresničujejo sprejete politike (Brezovšek 2004, 28–29).

Rakočević (1991, 7) je že l. 1991 ugotavljal, da je »uprava mnogo prerresna zadeva, da bi jo lahko prepustili samo politikom in upravnim uslužbencem«, da je v pretežnem delu javna zadeva in predvsem, da mora biti strokovna zadeva, ki ne more biti »prepuščena političnemu voluntarizmu in amaterskemu diletantizmu«. Alexander Hamilton (Greene 2005, 1) je npr. dejal, da dobro vlado določata njena namera in tendenca, da proizvaja dobro upravo.¹

Tudi Haček (2005, 12) poudarja, da je odnos med oblastjo in birokracijo v sodobnih demokracijah ključen za uspešno izvajanje vsakodnevnih nalog in za sprejemanje ter izvajanje odločitev, skladno z zastavljenimi cilji (Haček 2005, 12).

Naloge uprave in vlade se v marsičem prepletajo. Uprava mora svoje delo opravljati samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, nepristransko, po

¹ Ang. The true test of good government is its aptitude and tendency to produce good administration.

pravilih stroke in politično nevtralnno, vlada pa mora po drugi strani usmerjati upravo in skrbeti za politični nadzor nad izvajanjem programa demokratično izvoljene politične oblasti. Politični nadzor nad birokracijo je gotovo eden ključnih elementov demokratičnega vladanja (Lauth 1989, 194 v Haček 2005, 70), saj predstavlja povezavo uprave s politično voljo družbe (Meinzer 1973, 68 v Haček 2005, 70).

Tudi politiki sami pogosto poudarjajo pomen strokovne in nevtralne uprave, vseeno se prav pod vsako slovensko vlado pojavljajo očitki, da si politika skuša podrediti najpomembnejše položaje v upravi. Pri tem bi se morala izogniti očitkom, da skuša upravo spolitizirati.

Politična imenovanja najvišjih položajih v upravi vseeno ne pomenijo nujno odsotnosti strokovnosti in po mnenju nekaterih je lahko tovrstna politizacija popolnoma legalna in legitimna, saj demokratična vladavina že sama po sebi predpostavlja implementacijo izbora volivcev, kar pa je mogoče le preko birokracije (Haček 2005b, 766).

Za ZDA je npr. značilna dolga zgodovina političnega imenovanja uradnikov na federalni ravni, pa tudi drugod po svetu je opaziti porast politične izbire zaposlenih. V evropskih državah, ki imajo sloves visoko institucionaliziranih javnih služb in temeljijo na meritokratskih vrednotah, je ravno tako mogoče zaznati porast političnih imenovanj kot posledico izvajanja nadzora v javnem sektorju. Ponovna uvedba služb, ki pridejo skupaj s politično oblastjo,² velja tako tudi za učinkovit način kontrole v modernih birokratskih sistemih, kljub vse večji profesionalizaciji uprave. Nekateri (npr. Rose 1976) zagovarjajo stališče, da je lahko takšen izbor osebja bolj demokratičen z vidika zagotavljanja izpolnjevanja programa izvoljene politične oblasti in z vidika odgovornosti, ki jo nosijo ministri, po drugih pogledih pa so lahko vse druge oblike politične kontrole birokracije z izjemo parlamenta in ministra sumljive v smislu omogočanja klientelizma in drugih oblik političnega vmešavanja v birokratične procese (Peters 2001b, 5–6).

Ker nevarnost politizacije javnih uslužbencev predstavlja realen problem, s katerim se ukvarja večina sodobnih demokratičnih družb, je tematika zelo aktualna, sploh v luči procesa nadaljnje demokratizacije Slovenije, katere cilj je tudi učinkovitejša, nevtralna in strokovna uprava.

² Ang. »spoils« system

Predmet analize so zato zakonske podlage, ki vplivajo na kadrovske odločitve pri zaposlovanju v upravi, in praksa zaposlovanja na najvišjih položajih v upravi. Posebej me je pri tem zanimalo, ali zamenjava politične oblasti pripelje do pomembnejših zamenjav na najvišjih položajih v upravi, za katere bi lahko domnevali, da so nastale iz političnih razlogov, in ali zamenjava oblasti vpliva na izbiro članov strokovnih komisij Uradniškega sveta, ki ocenjujejo kandidate.

1.2 CILJI MAGISTRSKEGA DELA

Magistrsko delo je mogoče razdeliti na tri temeljne vsebinske sklope.

Prvi del je namenjen osvetlitvi izbrane tematike in postavitvi teoretičnih izhodišč, ki so pomembna za njeno razumevanje, drugi in tretji del pa sta namenjena preučitvi formalne in materialne politizacije.

Politizacijo javnih uslužbencev (glej Matas 1995 v Haček 2004, 2005) lahko ločimo na formalno in materialno. Formalno politizacijo³ določa zakonodaja, ki ureja področje javnih uslužbencev, materialna politizacija pa se kaže v praksi, v uresničevanju zakonodaje in pri dejanski praksi kadrovanja na položaje v upravi. Pojem materialne politizacije se tako nanaša na stopnjo strankarske kontrole nad izbiro javnih uslužbencev.

Stopnjo formalne politizacije bom ugotavljala na podlagi študija ključne zakonodaje s področja javne uprave. Ugotavljala bom, ali je zakonodaja v funkciji zagotavljanja strokovnosti in neodvisnosti javnih uslužbencev. O stopnji materialne politizacije pa bom sklepala na podlagi študija primerov zaposlovanja na najvišje položaje v upravi, kjer bom iskala možne pomembnejše politične povezave članov komisij Uradniškega sveta in najvišjih javnih uslužbencev (položajnih uradnikov) s političnimi strankami.

Pojem politizacije se bo v tem magistrskem delu nanašal predvsem na stopnjo in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev, kot tudi na poskuse različnih posameznikov in

³ »Stopnjo formalne politizacije je mogoče določiti že na osnovi skrbnega študija zakonodaje, ki ureja zaposlovanje javnih uslužbencev. Zakonodaja namreč določa, kateri položaji znotraj upravne strukture so namenjeni profesionalnim javnim uslužbencem ter tako nanje politika nima vpliva in kateri so tisti položaji, na katere se kadruje (tudi) na podlagi političnih meril. Razmerje med obema kategorijama določa stopnjo formalne politizacije« (Matas 1995 v Haček 2005, 114).

skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence (Haček 2005b, 759), ideja o politično nevtralni upravi pa na nedopustnost vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec (Haček 2007, 69), oz. tudi na to, da ostane na svojem položaju.

Predpostavljam, da ima vlada tako kot vodstva drugih organizacij na razpolago bolj in manj sofisticirane načine, s katerimi lahko vpliva na zaposlovanje v upravi. Zanima me, kako in v kakšnem obsegu jih (če jih) uporablja. Čeprav je z zakonodajo lahko pri tem do določene mere omejena, velja tudi obratno: prav zakonodaja je lahko tista, ki politiki dovoljuje nekatere sporne poteze, zato je smiselno preveriti, ali je s tega vidika ta dobro urejena in kako se izvaja oz. uresničuje v praksi.

Zakonodaja sama po sebi, tudi če je dobro urejena, ne more vedno preprečevati materialne politizacije brez visoke stopnje zrelosti politične oblasti oz. splošne politične kulture. Ker predpostavljam, da si politika prizadeva prežeti javno upravo s političnimi cilji, ki si jih je zadala, je pomembno, na kakšen način to počne in kje si postavlja meje. Podporo javnih uslužbencev in njihovo motiviranost za uresničevanje zastavljenih ciljev si mora vsakokratna vlada zagotoviti, ne da s tem vplivala na stalnost, strokovnost in politično nevtralnost uprave. Upoštevajoč rek, da je v politiki dovoljeno vse, in ob predpostavki, da si politiki želijo predvsem »lojalnih« javnih uslužbencev, je smiselno preveriti, ali obstajajo zakonske vrzeli, ki bi lahko predstavljale nevarnost z vidika formalne politizacije javnih uslužbencev, in kakšne posledice obstoječa zakonodaja prinaša v praksi oz. ali prihaja tudi do materialne politizacije.

Vsaka nova vlada je ob prihodu na oblast postavljena pred pomemben izziv – pridobiti si mora zaupanje in motivirati javne uslužbence za uresničevanje zastavljenih ciljev. Kljub kadrovskim menjavam na vrhu politične oblasti (med državnimi funkcionarji) ob volitvah javni uslužbenci v državni upravi – glavni nosilci sprememb in uresničevalci vladnih politik v praksi – večinoma ostajajo isti ljudje, s svojimi interesi, ambicijami, prepričanji, čustvi, vrednotami in mnenjem o tem, kaj je dobro in pravilno ravnanje, kar hote ali nehote lahko vpliva tudi na njihovo obnašanje na delovnem mestu. Pravilen pristop in primeren odnos do javnih uslužbencev v teh občutljivih obdobjih lahko pripeljeta do pomembnih rezultatov pri uresničevanju zastavljenih politik in obratno – napačen pristop otežuje delo.

»Temeljno pravilo je, da morajo politiki zaupati uradnikom, neodvisno od političnih pogledov in strankarske privrženosti, uradniki pa morajo ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize« (Brezovšek 2000, 270).

Če skuša politika vplivati tudi na nevtralnost javne uprave v smislu njene neodvisnosti in samostojnosti, že lahko govorimo o poskusu politizacije javnih uslužbencev. Kadrovanje v obliki nagrajevanja zvestobe, ki postane orodje za izbiro »primernih« javnih uslužbencev, je lahko znak, da je uprava izpostavljena politizaciji, še posebej kadar se zaposluje ljudi, ki so politično aktivni. Članstvo v politični stranki ali politična aktivnost sicer še ne pomenita nujno spolitiziranosti oseb, zaposlenih na najvišjih mestih v upravi, je pa dober pokazatelj, da bi do te lahko prišlo. Te nevarnosti se zavedajo tudi drugod v razvitem svetu, zato z zakonodajo o javnih uslužbencih skušajo zagotavljati neodvisnost uprave tudi z omejevanjem članstva in delovanja v političnih strankah vsaj med trajanjem mandata; še posebej to velja pri uradnikih na najvišjih mestih v upravi.

S tega vidika se mi zastavlja vprašanje, kakšne učinke so prinesle spremembe ZJU iz leta 2002, ki so se začele uveljavljati v praksi leta 2003 in 2004 ter so predvidevale zaposlitev položajnih uradnikov na najvišjih delovnih mestih v upravi, na katerih so po prejšnji ureditvi naloge opravljali funkcionarji.

Od začetka uporabe spremenjenega ZJU, tj. od 28. junija 2003 dalje, naloge direktorjev direktoratskih, direktorjev organov v sestavi, direktorjev vladnih služb, generalnih sekretarjev in načelnikov upravnih enot skladno z zakonom opravljajo uradniki na položaju. Pred tem so bili funkcionarji poleg državnih sekretarjev tudi direktorji in generalni sekretarji, naloge generalnih direktorjev direktoratskih pa so opravljali državni sekretarji, ki jih je bilo bistveno več kot po uveljavitvi te novele.

Spremenjeni zakon je za navedene uradnike na položaju določil poseben postopek izbire, v katerem ima v okviru sistema javnih uslužbencev svojo vlogo tudi s tem zakonom novoustanovljeni organ – Uradniški svet, ki naj bi za najpomembnejša delovna mesta v upravi preko posebnih natečajnih komisij ministrom predlagal najsposobnejše strokovnjake. Nov sistem naj bi ločil politiko od uprave ter zagotovil strokovnost in politično nevtralnost uprave s čim manjšim vpletanjem politike v upravne zadeve.

Glede na to, da je v Sloveniji po osamosvojitvi dolgo imela politično oblast levosredinska politična opcija in je prišlo do pomembnejše zamenjave v politikah šele z državnozborskimi volitvami konec leta 2004, se zastavlja vprašanje, ali je mogoče, da se je uprava v tem relativno dolgem obdobju (tudi nehote) prepojila s politiko prejšnje politične oblasti. Zaradi takrat še ne v zadostni meri urejene zakonodaje s področja zaposlovanja javnih uslužbencev je še bolj verjetno, da je naslednja vlada skušala »uravnotežiti stanje sebi v prid« z zaposlovanjem novih, vladajoči politični opciji naklonjenih javnih uslužbencev. Če do tega prihaja, lahko to pripelje do začaranega kroga menjav in zaposlovanja, kar pa ne pripomore k razvoju bolj nevtralne in strokovne javne uprave – kvečjemu samo povečuje njeno številčnost.

Na podlagi opozoril medijev o poskusih političnega kadrovanja ob vsakokratni menjavi politične oblasti predvidevam, da novo politično vodstvo prvi val sprememb na področju zaposlovanja izvaja na začetku mandata, in to predvsem na najvišjih položajih v upravi. Takrat pričakujem, predvsem zaposluje svoje ljudi in premešča določene obstoječe kadre na druga delovna mesta znotraj uprave. Možno je tudi, da se najvišji javni uslužbenci sami odločajo za zamenjavo delovnega mesta znotraj uprave ali za odhod (upokojitev, premestitev). Menjava politične oblasti lahko namreč tudi zanje pomeni spremembe v načinu dela in politikah, ki so največkrat povezane s stresom, morda tudi z odporom do sprememb (ne nujno z razlikami v političnih stališčih). Drugi val kadrovskih sprememb pa se, predpostavljam, dogaja v predvolilnem obdobju, ko že prihaja do špekulacij o izidu naslednjih volitev in pričakovanih posledicah, ter takoj po volitvah. Tako je povsem mogoče, da si politika (in tudi potencialno spolitizirani javni uslužbenci) še pred volitvami zagotavlja določene kadrovske pozicije v upravi (nastavljanje lastnih kadrov kot trojanskih konjev novi vladi) ali zgolj nagrajuje lojalne kadre za opravljeno delo z napredovanjem. Enako velja za novo oblast. Obdobje, ko se dogaja največ kadrovskih sprememb, je ob teh predpostavkah obdobje leta pred volitvami in po njih (sem bi lahko prištevali tudi obdobje pomembnejših zamenjav funkcionarjev znotraj iste vlade).

Ker je kadrovanje zelo prikladen in enostaven način pridobivanja »lojalnih« javnih uslužbencev in ker njihova lojalnost do vladajočega aparata v praksi ni nekaj samoumevnega, čeprav je lahko zapisana tudi v zakonodaji, je smiselno proučiti postopke kadrovanja in konkretne izbire ter pravne podlage zanje in opozoriti na pomanjkljivosti, če te obstajajo.

Obdobje zamenjave dveh vlad (7. in 8. vlade RS) po uveljavitvi novele ZJU je obdobje, na podlagi katerega je že mogoče sklepati o učinkih omenjenih zakonskih sprememb v smeri bolj profesionalne in politično nevtralne uprave.

1.3 RAZISKOVALNE HIPOTEZE

S preučitvijo teoretičnih izhodišč, z analizo zakonodaje s področja javne uprave, z analizo sestave Uradniškega sveta in natečajnih komisij Uradniškega sveta ter z analizo zaposlovanja na najvišje položaje v upravi v času 7. in 8. vlade, s proučitvijo medijskih poročil ter drugih internetnih virov, ki se nanašajo na pomembnejše kadrovske položaje v upravi, bom v magistrskem delu preverila naslednje hipoteze:

Hipoteza št. 1: Slovenska zakonodaja ne zagotavlja pogojev, ki omogočajo objektivno, strokovno in neodvisno izbiro kandidatov za zaposlitev v javni upravi.

Idealno bi javni uslužbenci morali biti ne glede na morebitne drugačne osebne poglede vedno zvesti trenutnemu političnemu režimu, hkrati pa nanj ne bi smeli skušati niti vplivati niti (si) ne bi smeli dovoliti, da bi drugi nanje vplivali (Aberbach in Rockman 1987, 606–609 v Haček 2005b, 761).

Da bi bilo mogoče slediti temu postulatu, bi ga morala v prvi vrsti podpirati zakonodaja, ki bi morala temu primerno zaščititi neodvisnost javnih uslužbencev in izbirnih komisij. Zagotavljati bi morala primerne standarde zaposlovanja v upravi in procesne pogoje za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc.

Vprašanje, na katerega bom skušala odgovoriti, je, ali so uvedene zakonske spremembe na področju zakonodaje javnih uslužbencev iz leta 2002 pripomogle k bolj objektivni, strokovni in neodvisni izbiri kandidatov za zaposlitev v javni upravi, k bolj transparentnim izbirnim postopkom in enostavnejšim pritožbenim postopkom, k izbiri nepristranskih kandidatov ter k zaščiti javnih uslužbencev pred vplivi politike. Na podlagi ugotovitev bom zavrnila ali potrdila postavljeno hipotezo št. 1.

Hipoteza št. 2: Imenovane natečajne komisije Uradniškega sveta delujejo pod močnim strankarskim nadzorom.

in

Hipoteza št. 3: Imenovanja na mesta položajih uradnikov v državni upravi potekajo pod močnim strankarskim nadzorom.

V okviru preverjanja teh dveh hipotez bom preučevala izbirne postopke za zaposlitev v upravi skupaj s posebnimi postopki, ki se uporabljajo pri kadrovanju na najvišje položaje v upravi: zakonske podlage, delovanje in sestavo Uradniškega sveta in natečajnih komisij ter pritožbenih organov ter konkretne odločitve (izbiro) teh organov pri zaposlovanju. Preverjala bom tudi, ali obstajajo povezave Uradniškega sveta in natečajnih komisij kot tudi izbranih kandidatov za zaposlitev na mestih položajnih uradnikov s političnimi strankami. Na osnovi najdenega števila političnih povezav pri komisijah, ki vodijo izbirne postopke, in pri izbranih kandidatih bom sklepala na stopnjo nevarnosti politizacije najvišjih položajev v upravi.

Hipoteza št. 4: V Sloveniji prihaja do formalne in materialne politizacije.

Na podlagi analize zakonodaje in iz dostopnih podatkov o kadrovanju na najvišje položaje v upravi ter na podlagi ugotovitev, do katerih bom prišla s preverjanjem hipotez št. 1, 2 in 3, bom zavrnila ali potrdila hipotezo 4 in ji dodala lastna spoznanja.

1.4 METODOLOŠKI PRISTOPI IN STRUKTURA MAGISTRSKEGA DELA

Za uresničitev ciljev magistrskega dela bom uporabila deskriptivni in analitični pristop.

Prvi del magistrskega dela (poglavja 1–3) temelji na predstavitvi namenov in ciljev magistrskega dela, raziskovalnega problema, hipotez, metodologije in temeljnih pojmov ter na postavitvi konceptualnega okvirja ob uporabi teoretičnih in praktičnih spoznanj iz sekundarnih in primarnih virov. Če želim ustrezno predstaviti izbrano tematiko, je ob tem potrebna predhodna seznanitev s temeljnimi pojmi, ki so z njo povezani. Ker je v magistrskem delu pretežen poudarek namenjen vprašanju odnosov med politiko in upravo, to zahteva tudi predstavitev različnih pojmov in pogledov na upravo in politiko ter glavnih teoretičnih spoznanj iz tega področja kot tudi uvod v slovenski upravno-politični sistem. Za predstavitev različnih pojmov in teorij bom uporabila metodo deskripcije, torej opisovanja dejstev, procesov in pojavov ter njihovih odnosov in vezi, nato pa metodo tolmačenja

različnih virov. Namen prvega dela magistrske naloge je tako postavitve okvirjev, ki so pomembni za razumevanje izbrane tematike in za nadaljnje raziskovanje.

Naslednji tematski sklop je namenjen pregledu in analizi pomembnejših poudarkov iz zakonodaje (poglavje 4), ki se nanašajo na državno upravo ter zaposlovanje javnih uslužbencev v Sloveniji in v tujini, predvsem tistih, ki so pomembni za zagotavljanje neodvisnosti in nevtralnosti uprave. Različne sisteme bom medsebojno primerjala, pri čemer mi bo v pomoč primerjalna analiza. Ta mi bo omogočila, da s primerjavo enakih ali podobnih dejstev, procesov in odnosov ter z ugotavljanjem njihovih podobnosti in razlik med njimi pridem do posplošitev in novih sklepov, ki bogatijo obstoječa spoznanja. Iz obstoječe zakonodaje bom poskušala izluščiti tiste poudarke, ki so po mojem mnenju pomembni za razumevanje obravnavane tematike. Pomagala si bom tudi z metodo abstrakcije, s pomočjo katere bom skušala zakonodajo aplicirati v različne možne situacije v praksi. Analiza zakonodaje mi bo v pomoč pri sklepanju o stopnji formalne politizacije.

Tretji sklop, ki je podlaga za oceno materialne politizacije, torej dejanske dinamike odnosov med politiko in položajnimi uradniki v slovenski državni upravi, temelji na kvantitativni in kvalitativni analizi stanja na področju kadrovanja v Uradniški svet, v natečajne komisije Uradniškega sveta in na mesta položajnih uradnikov (poglavje 5).

Kvalitativna analiza stopnje politizacije Uradniškega sveta, natečajnih komisij in izbranih položajnih uradnikov temelji na preverbi njihove pretekle ali sedanje politične aktivnosti. Preverila bom, ali so vse te osebe člani političnih strank, ali so bile predhodno zaposlene na politično voljenih funkcijah (npr. poslanec, župan, mestni svetnik ipd.) ali na funkcijah, za katere je potrebno politično imenovanje (npr. minister, državni sekretar, generalni sekretar vlade ali druga delovna mesta, ki so bila v preteklosti funkcionarska delovna mesta).

Pri tem si bom pomagala z javno dostopnimi podatki. Na tak način se bom približala analitičnemu delu (metodi indukcije) z glavnim ciljem priti do odgovora na vprašanje, ali je v Sloveniji mogoče zaznati nevarnost materialne politizacije uprave skozi analizo postopkov kadrovanja in dejanskega kadrovanja v državni upravi. Do posplošitev in novih sklepov bom prišla tudi s pomočjo metode kompilacije – s povzemanjem opazovanj, spoznanj, stališč, sklepov in rezultatov drugih avtorjev.

Pri analizi podatkov, s katerimi bom testirala postavljene hipoteze, pojem državna uprava uporabljam za označitev zaposlenih položajnih uradnikov na ministrstvih in v organih v sestavi ter v vladnih službah, ne pa zaposlenih v upravnih enotah, v vojski, policiji, znotraj zakonodajne in sodne veje oblasti ali v drugih službah javnega sektorja. Upoštevala sem resorno in funkcionalno načelo, ne pa tudi teritorialnega.

Razloga za postavljeno omejitev sta obseg podatkov, ki bi jih v tem primeru analiza zajemala, in kakovost javno dostopnih podatkov, ki so za lokalno raven zelo nezanesljivi in večkrat tudi nedostopni. Ker Zakon o policiji (ZPol)⁴ zahteva politično nevtralnost in zaposlenim v policiji prepoveduje članstvo v političnih strankah,⁵ podobno pa velja tudi za zaposlitve v vojski (Zakon o obrambi (ZObr)),⁶ so tudi ti položajni uradniki iz analize izvzeti. Zaposleni v zakonodajni in sodni veji oblasti so izvzeti, ker sem se v magistrskem delu omejila na preučevanje dinamike odnosov med birokracijo in politiko znotraj izvršilne veje oblasti.

V poglavju 6 bom na osnovi preučenega gradiva potrdila oz. zavrgla postavljene hipoteze, v poglavju 7 pa povzela obravnavano tematiko in izpostavila zaključke, ki jim bom dodala svoja lastna spoznanja.

⁴ U r. l. RS, št. 49/1998 (66/1998 popr.), 72. člen.

⁵ Generalni direktor policije z odločbo odvzame policistu pravico izvajati policijska pooblastila, če ugotovi, da je policist član politične stranke (72. člen).

⁶ Zakon o obrambi (ZObr) (Ur. l. RS, št. 82/1994) pravi, da Slovenske vojske ni dovoljeno uporabljati v politično ali strankarsko dejavnost in namen, da se vojaška oseba v uniformi ne sme udeleževati shodov političnih strank, ravno tako je prepovedano strankarsko delovanje, propaganda ali shodi strank v vojaških objektih, vojaških poveljstvih, enotah in zavodih (50. čl.). Vsak, ki želi poklicno opravljati vojaško službo, mora poleg izpolnjevanja ostalih zahtevanih pogojev izjaviti, da z dnem nastopa vojaške službe ne bo član nobene politične stranke (88. čl.).

2 TEORETSKO KONCEPTUALNI OKVIR MAGISTRSKEGA DELA

2.1 POMEN DELITVE OBLASTI IN MEHANIZMA ZAVOR IN RAVNOTEŽJA ZA DELOVANJE PRAVNE DRŽAVE

»V praksi demokratičnih držav izrazito prevladujejo posredne oblike demokracije, zaradi česar so za ohranitev demokratičnega političnega sistema bistvenega pomena vsi tisti pravni in politični mehanizmi, ki preprečujejo morebitne zlorabe oblasti s strani njenih nosilcev« (Cerar 2007, 27).

Ideja pravne države je osnova sodobnih demokracij. Za pravno teorijo predstavlja predvsem vladavino zakona in zagotovitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin. V politični teoriji pomeni predvsem vzpostavitev delitve in medsebojne uravnovešenosti posameznih vej državne oblasti, z ekonomskega vidika pa je pravna država v prvi vrsti organizacijska shema svobodnega trga, ki deluje po sistemu konkurence subjektov, dobrin itd. Pojem pravne države je v pravu sinonim za sklop pravnih norm in pravnih institucij, ki zagotavljajo, da je delovanje državnih organov vezano na pravne predpise, da je predvidljivo in ga je mogoče nadzirati. V formalnem smislu to predvsem pomeni, da so pravni akti sprejeti po vnaprej predpisanih postopkih, da ti akti zavezujejo ne le državljane, pač pa tudi vse državne organe, da je pravo v vseh pogledih predvidljivo in zanesljivo, da so pravni subjekti obravnavani enakopravno oziroma nediskriminatorno ter da država v vseh pogledih zagotavlja varstvo ustavnosti in zakonitosti. Vsebinsko pa pravna država predvsem pomeni, da pravo teži k zagotavljanju pravičnosti, da ustava in drugi pravni akti zagotavljajo človekove pravice in svoboščine ter da so posamezniki in drugi pravni subjekti pravno varovani pred nedopustnimi posegi države. Pojem pravne države zajema poleg navedenega še številna druga (pod)načela (Cerar 2007, 27–29). Za obravnavano tematiko sta posebej pomembna načelo delitve oblasti in t. i. mehanizem zavor in ravnotežja.

2.1.1 Načelo delitve oblasti

Načelo delitve oblasti v sodobnih demokracijah predstavlja enega izmed temeljnih ustavnih elementov. Značilnost takšne državne ureditve je, da je oblast porazdeljena med več

samostojnih in neodvisnih vej oblasti, ki se medsebojno dopolnjujejo, omejujejo in nadzirajo, kar je bistveno za razvoj demokracije (Cerar 2007, 32).

Bistvo načela delitve oblasti je v preprečevanju monopola političnega odločanja in s tem tudi najrazličnejših zlorab, ki jih takšen monopol prinaša. Vsaka od treh glavnih vej oblasti ima odrejen določen prostor svojega delovanja in ne sme posegati v pristojnosti drugih vej. Izvršilna oblast ne sme dobiti prevladujočega vpliva na sodno in zakonodajno oblast, medtem ko zakonodajna veja oblasti ne sme neposredno posegati v delo sodne in izvršilne veje, kar pomeni, da isti organ (parlament) ne sme hkrati sprejemati in izvrševati zakonov ter soditi po njih. Za sodno vejo oblasti je v sistemu delitve oblasti ključnega pomena, da je neodvisna od zakonodajne in izvršilne oblasti, oziroma da je vezana zgolj na ustavo in zakone, kajti le tako je lahko institucionalno resnično zagotovljeno (nepriistransko) varstvo pravic posameznikov (Cerar 2007, 32).

Nasprotje tega načela predstavlja načelo enotnosti oblasti, kjer je vsa državna oblast v rokah enega državnega organa. Med teorijami delitve oblasti glede na število državnih funkcij je mogoče zaslediti še dualistično, trialistično in kvadrilistično teorijo. Najpogostejša delitev je trialistična, ki velja tudi v Sloveniji in deli oblast na zakonodajno, izvršilno in sodno. Uprava je v slovenskem sistemu delitve oblasti del izvršilne veje oblasti, znotraj katere si oblast deli z vlado.

2.1.2 Sistem zavor in ravnotežja

Sistem zavor in ravnotežja med zakonodajno, izvršilno in sodno vejo državne oblasti onemogoča monopolizacijo oziroma zlorabo politične moči, s čimer so odločilno varovane tudi človekove pravice in svoboščine. Poleg tega so za preprečevanje zlorab in za demokratično izvrševanje državne oblasti izjemno pomembni tudi svoboda informiranja ter razvito javno mnenje, z dinamičnega političnega vidika pa tudi delovanje parlamentarne opozicije (ta je v razmerju do vladne koalicije specifičen element sistema zavor in ravnotežja) (Cerar 2007, 43).

Oba koncepta sta pomembna tudi za uravnoveženost znotraj izvršilne veje oblasti, med upravo in vlado. Slednji sta podrobneje predstavljeni v naslednjih poglavjih.

2.2 DEFINICIJE IN NALOGE UPRAVE

Pojem uprave v literaturi ni enotno definiran. Ko govorimo o upravi kot o delu izvršilne veje oblasti, se srečujemo z različnimi pojmi in definicijami. Najpogosteje se uporabljajo pojmi *javna uprava*, *državna uprava* in *birokracija*, v povezavi s tem pa *pojmem javnih oz. državnih uslužbencev*.

Slovar slovenskega knjižnega jezika pojem *uprava* označuje kot dejavnost, ki se ukvarja z urejanjem, usmerjanjem življenja v kaki družbeni skupnosti; kot organe v kaki delovni skupnosti, ki odločajo o življenju, opravljanju temeljnih nalog v tej skupnosti, in tudi kot upravljanje. Državno upravo označi kot nanašajočo se na državo, javno upravo pa kot tisto, ki se nanaša na odločanje o javnih zadevah oz. kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah.

Pogosto se v strokovni literaturi znotraj političnih znanosti uporablja tudi pojem *birokracija*. Slovar slovenskega knjižnega jezika jo opredeli kot družbeni sloj uradništva, ki vodi javno upravo, opozarja pa tudi na navadno slabšalni pomen tega pojma, ki pomeni formalistično, neživljenjsko poslovanje uradništva.

Pojem *birokracija* se sicer tipično nanaša na javne službe vlade, pomeni pa tudi obliko organizacije, ki je prisotna tako v javnem kot v zasebnem sektorju. V tem smislu se nanaša na skupek različnih elementov dela in znanja, ki omogočajo reševanje zahtevnih nalog (Greene 2005, 79).

Brezovšek (2001, 50) *upravo in upravljanje* opredeljuje kot celostna pojma, ki zajemata tako upravljanje s stvarmi, to je »opravljanje dejavnosti tehnološke regulacije delovnega procesa na podlagi specializiranih izkušenj in znanja«, kot upravljanje z ljudmi, to so avtoritativne dejavnosti, ki se opravljajo s pomočjo politične oblasti in prisile.

Virant (2001, 40) poudarja, da je *uprava* vezana na državo kot najširšo javnopravno skupnost in predstavlja njen strokovno-izvršilni mehanizem, s pomočjo katerega država izvršuje svoje cilje in dosega svoje koristi.

Bučar (1981, 85–86) pa *upravo in upravljanje* ločuje. Upravljanje loči na odločanje o ciljih in odločanje o sredstvih. Odločanje o ciljih istoveti s političnim procesom (politiko) in je vedno prežeto z vrednostnimi sestavinami, odločanje o sredstvih pa naj bi bilo vrednostno čim bolj

nevtravno in samo tehnično. Uprava (tako krajše opredeljuje del procesa upravljanja, ki se nanaša samo na odločanje o sredstvih) naj bi bila samo tehnično instrumentalna, vendar opozarja, da je to bolj cilj, ne pa stvarnost. Takšna je namreč lahko zgolj takrat, kadar gre za odločanje o stvareh, o katerih ni spora in glede katerih vladajo enaka vrednostna stališča. Za dinamično družbo to seveda ne velja, saj bo tam uprava izrazito vrednostno povezana z nosilci političnih procesov. Politika in uprava sta tako na vseh stopnjah upravnega odločanja, ki je hierarhično strukturirano, nerazdružljivo povezani.

Pri večini avtorjev lahko zasledimo nekatere skupne elemente pri definiranju uprave in upravljanja.

Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi dejavnostmi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da uprava ni sama sebi namen, temveč dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja z namenom dosežati določene cilje. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost. Gre za zbiranje, obdelavo, analizo in prikazovanje podatkov in informacij. S temi informacijami je uprava vključena v proces odločanja. Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je torej ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja, upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna (Haček 2005, 21).

Različne definicije pojma javna uprava imajo tako vsaj šest skupnih točk:

- 1. javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti;*
- 2. javna uprava skrbi za implementacijo javnih politik;*
- 3. javna uprava je vpletena v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;*
- 4. javna uprava je sfera oziroma področje, ki ga je mogoče na več različnih načinov ločevati od zasebnega sektorja;*
- 5. javna uprava je proizvodnja javnih dobrin in storitev;*
- 6. javna uprava je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov (Stillman 1996, 3 v Haček 2005, 24).*

2.3 KLASIČNE TEORIJE O UPRAVI VS. MODERNE TEORIJE JAVNEGA MENEDŽMENTA

Skozi zgodovino se je odnos med politiko in upravo spreminjal v odvisnosti od zgodovinskega obdobja, političnega sistema in drugih značilnosti posamezne države.

Zgodovina razvoja koncepta birokracije je odražala spreminjajočo se vlogo javnih uslužbencev znotraj različnih sistemov vladanja. V 18. stoletju je birokracija pomenila stanje prevlade imenovanih uslužbencev. V praksi je takrat kmalu pridobila pomen vladajočega razreda, sestavljenega iz javnih uslužbencev. Podobno kot pojem aristokracija je iz prvotnega pomena oblike vladanja postala ime za družbeni razred. Sčasoma je postala sopomenka za družbeni razred imenovanih uslužbencev ali pozicij, ki jih zasedajo, ne glede na to, ali izvajajo svojo moč. Tisti, ki so o birokratih razmišljali kot o politično nevtralnih izvrševalcih, so idejo razvijali dalje in na birokrate gledali kot na nevlivne stroje, brez lastnih interesov ali moči. Ideja o dihotomiji med birokracijo in politiko, ki je iz tega nastala, predpostavlja, da je birokracija nevtralni državni aparat, ki služi implementaciji politike vladajoče skupine (Riggs 2001, 1).

Utemeljitelja te ideje sta bila Woodrow Wilson in Max Weber.

Woodrow Wilson (v Haček 2005, 31–32), eden od pionirjev upravne znanosti, ki je napisal prvi prispevek o javni upravi v Združenih državah Amerike, je v tem delu opozarjal, da funkcije oblasti postajajo vse bolj številne in kompleksne, ter na to, da razkorak med nalogami, ki jih morata opravljati politična oblast in njena administracija, ter znanjem o tem, kako te naloge opravljati, postaja vse večji. V zvezi s tem je opozoril tudi na potrebo po študiju uprave, da bi lahko le-ta svoje delo opravljala korektno. »Namen upravne znanosti naj bi bila izravnava vladnih poti, okrepitev in očiščenje vladnih organizacij ter kronanje vladnih nalog z vestnostjo in obvezo«. Upravo je videl kot poklicno področje, ki je ločeno od politike, upravna vprašanja pa zanj niso bila tudi politična vprašanja. Zanj je bilo pomembno tudi to, da javni uslužbenci vedno izkazujejo lepo vedenje, sposobnost in predanost politikam vlade.

Max Weber je birokracijo pojmoval kot institucionalno obliko legalno-racionalne avtoritete (po kateri lahko vlada vsak, ki na oblast pride v skladu z legitimnim in veljavnim nizom

pravil), ki zavzema osrednjo vlogo v urejanju in obvladovanju sodobnih družb. Po njegovem mnenju je birokracija v smislu natančnosti, stabilnosti in zanesljivosti superiorna vsakršni drugi institucionalni obliki legalno-racionalne avtoritete. Birokracija poleg tega omogoča tudi visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov in je kot taka v sodobnih družbah nenadomestljiva, predvsem pri vzdrževanju stopnje civiliziranosti. Med obveznimi elementi formalne strukture birokracije je še posebej izpostavil tri lastnosti, in sicer delitev dela, hierarhijo ter brezosebnost pravil. Kot edini način za učinkovito delovanje sodobnih družb je videl vpeljavo strokovnega, posebej izobraženega in usposobljenega kadra, ki je sposoben delati formalistično brezosebno, brez sovraštva, strasti, racionalno, skladno s cilji. Javnega uslužbenca je obravnaval kot politično in vrednostno neopredeljenega administratorja, ki upravlja z javnimi politikami ne glede na njihov namen in vpliv, na podlagi objektivnih pravnih in tehničnih kriterijev, osebno mnenje o politikah, ki jih izvršuje, pa ne vpliva na njegovo delo. Ta model se je, čeprav je odraz tedanjih družbenih razmer, zelo hitro uveljavil kot idealni univerzalni tip organizacije, posebej popularen pa je bil v petdesetih letih dvajsetega stoletja. Kasneje je postal predmet številnih kritik in dopolnitev. Njegove idealne tipske koncepcije naj ne bi predstavljale zaželenega stanja in empirične stvarnosti; preveč naj bi upošteval formalne in premalo neformalne elemente birokracije (ki jih ni videl kot enakovredne ali kot pomembne za učinkovitost, vpliv in pomen birokracije). Model naj po mnenju kritikov tudi ne bi upošteval razlik med večjimi in manjšimi birokratskimi organizacijami, nekaj pa je bilo tudi kritik, da ne upošteva razlik v kulturnih okoljih (Haček 2005, 33–34).

Webrova (1981, 339 v Brezovšek 2000, 266–267) razlaga zanesljive uprave, ki pravi, da je »čisto birokratski tip upravne organizacije ... iz čisto tehničnega stališča sposoben doseči najvišjo stopnjo učinkovitosti in je v tem smislu formalno najbolj racionalno znano sredstvo izvrševanja imperativnega nadzora nad človeškimi bitji ... ki omogoča zelo visoko stopnjo predvidljivosti rezultatov za voditelje v organizaciji ter za tiste, ki delujejo oz. so v odnosih z njo ...«, je danes precej neuporabna, čeprav je postal ta tip birokracije podlaga za vse razprave o zanesljivi in učinkoviti državni organiziranosti. Deset zahtev, ki jih morajo izpolnjevati javni uslužbenci, in jih je takrat postavil, pa vseeno velja še danes. Javni uslužbenci morajo tako biti: podvrženi avtoriteti z vidika njihove brezosebne uradne dolžnosti; organizirani v jasno opredeljeni hierarhiji funkcij v okviru jasno opredeljenih pristojnosti; zanje veljajo svobodni pogodbeni odnosi in izbira; izbrani so na podlagi kvalifikacij (v kar so imenovani, ne izvoljeni); imajo zagotovljeno stalno plačo s pravico do pokojnine; ta služba je njihova

prvenstvena zaposlitev; v njej zasledujejo svojo kariero; zanjo je značilna popolna ločitev od lastništva upravnih sredstev; podvrženi so strogi in sistematični disciplini ter nadzoru pri vodenju službe.

Tovrsten formalistični model, ki ne upošteva človeškega faktorja in vplivov iz okolja, ne ustreza več stvarnosti moderne demokracije. Kljub temu je postal prevladujoči teoretični model konceptualizacije birokracije. Bistveno je tudi vplival na profesionalizacijo javne uprave s poudarjanjem zaposlovanja na podlagi sposobnosti in doseženega uspeha politično neopredeljenih birokratov.

V sodobni politološki znanosti so se poleg tega temeljnega teoretskega modela najbolj uveljavile *teorije novega javnega menedžmenta*, imenovane tudi *ново upravljanje javnega sektorja (NUJS)*.

Podjetniški koncept javnega sektorja, ki se je v zahodnih demokracijah pričel uveljavljati v 80. in 90. letih prejšnjega stoletja, je prinesel uvajanje pozitivnih elementov zasebnega sektorja v javni sektor, usmerjenost k uporabnikom in k zaposlenim, ki storitve zagotavljajo, usmerjenost k ciljem splošne učinkovitosti in demokratizaciji države, težnjo k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku in menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržne mehanizme, upoštevanje ob tem načela zakonitosti, pravičnosti in etičnosti (Haček 2005, 35).

Zagovorniki tega modernejšega pogleda na birokracijo kritizirajo preveliko usmerjanje in nadzor, ki sta bila značilna za Webrovo birokracijo. Trdijo, da se ta preveč ukvarja s podrobnostmi in pravili, premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ravno tako ni jasno postavljenih odgovornosti (trdijo, da obstaja organizirana neodgovornost). Sistematično pomanjkljivo je tudi ocenjevanje redkih virov, stroški in rezultati so nepregledni, pomanjkljive so vzpodbude za dobro izvrševanje, zaznali pa so tudi težave v organizacijskem razvoju, slabo sodelovanje z zunanjimi partnerji in neučinkovit nadzor nad njimi. Te pomanjkljivosti zagovorniki novega javnega menedžmenta vidijo kot problem političnega vodenja in upravljanja. Vgrajeni deficit demokracije, politična preglednost in nadzor po njihovem mnenju vodijo k neučinkovitosti in nezanesljivosti javne uprave in ne obratno (Brezovšek 2000, 270–271).

V svojem modelu novega javnega menedžmenta avtorja Osborne in Gaebler (1992 v Brezovšek 2000, 271) opredeljujeta deset načel moderne javne uprave:

- usmerjanje,
- usmerjenost k uporabnikom,
- poslanstvo in strateško upravljanje,
- učinkovitost in uspešnost z naravnostjo k rezultatom,
- ekonomičnost,
- avtonomnost,
- decentralizacijo,
- konkurenčnost,
- preventivno delovanje in
- tržišče.

Mathiasen (Haček 2005, 36) kot značilnosti novega javnega upravljanja podobno navaja:

- poudarjanje rezultatov, učinkovitost, uspešnost in kakovost storitev;
- nadomeščanje centralističnega in hierarhičnega načina delovanja z decentralizacijo ter uvajanje upravljanja, ki omogoča boljše stike s strankami in pridobivanje povratnih informacij;
- intenzivno iskanje načinov, ki bodo omogočili poenostavitev regulative in s tem doseganje boljših rezultatov;
- poudarjanje učinkovitosti storitev ter uvajanje konkurenčnosti v javno upravo;
- upravljanje in strateško odločanje z namenom hitrega, prilagodljivega reagiranja na spremembe v okolju.

Med elementi novega modela javnega menedžmenta, katerega namen je zagotoviti uspešnejše upravljanje z viri ter neposredno odgovornost do uporabnikov, pa Falconer (1997, 95 v Haček 2005, 37) vidi:

- uveljavljanje poklicnega menedžmenta z lastno dejavnostjo;
- nedvoumnost standardov uspešnosti upravljanja;
- večji poudarek na rezultatih upravljanja;
- razpršitev enot javnega sektorja;
- večjo konkurenčnost pri izvajanju javnih storitev;
- uveljavljanje menedžmenta po vzoru zasebnega sektorja;
- disciplino in varčnost pri uporabi razpoložljivih sredstev.

Kritiki novega javnega menedžmenta, zlasti iz klasičnih, legalistično usmerjenih javnih sistemov, po drugi strani opozarjajo na njegovo preokupacijo s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju, njegovo naivno reformistično evforijo ter neoliberalno prepričanje in zaupanje v trg. Opozarjajo tudi na to, da spregleduje kulturne predpostavke in specifične racionalnosti klasičnega kontinentalnega javnega sektorja. S tem spodbujajo razmislek o tem, če morda novi javni menedžment ne povzroča več težav, kot jih rešuje v smislu zanesljive (legitimne in učinkovite) uprave in ali morda prej slabi cilje z ogrožanjem demokratične odgovornosti in političnega nadzora, nepristranskosti, pravičnosti in zakonitosti procesov ter koordinacije, koherentnosti in integracije javnega sektorja. Nevarnost s tega vidika predstavljajo tisti ukrepi javnega menedžmenta, ki lahko oslabijo standarde politične odgovornosti in nadzora kot tudi enako in pravično obravnavo, medtem ko zagovorniki odgovor na ta očitek vidijo v transparentnosti javne uprave (Brezovšek 2000, 272–274).

2.4 DIHOTOMIJA MED POLITIKO IN UPRAVO

V praksi razvitih demokratičnih sistemov je odnos med politiko in birokracijo veliko bolj kompleksen, kot ga predstavlja klasična doktrina v upravni znanosti, ki že več kot stoletje vztraja, da sta politika in administracija medsebojno ločeni sferi, birokrati pa vrednostno nevtralni in politično neopredeljeni javni uslužbenci.

Birokracija v modernih družbah še zdaleč ni več samo izvajalec političnih odločitev, temveč je večinoma tudi aktivno vključena v proces njihovega oblikovanja, v okviru česar se bori za lastne koncepcije tistega, kar ima za dobro politiko (Haček 2005, 12). Posebej to velja za najvišje javne uslužbenke.

Politiki delajo v upravi (kot npr. ministri), po drugi strani pa tudi javni uslužbenci delajo v politiki kot strokovnjaki za različne zakonske osnutke ali pa delajo neposredno za odgovorne politične osebnosti, zlasti ministre. Oboji so aktivno udeleženi v javni upravi in njihovo delo se mnogokrat močno prepleta. Javni uslužbenci se temeljito ukvarjajo z nekaterimi tipičnimi področji politike, kot so na primer določanje ciljev, ki naj jih doseže javna uprava, izbira sredstev za doseg teh ciljev, skrb za družbeno ravnovesje itd. S sprejemanjem odločitev na različnih področjih bistveno posegajo v temeljne politične vrednote (Bučar 1969, 617–618), s čimer pogosto že prestopajo v sfero politike. Meje med izvršilnimi in upravnimi organi zato

ne moremo jasno potegniti in gre bolj ali manj samo za konvencijo, kdaj menimo, da v odločitvah nekega organa prevladujejo politične in kdaj strokovne premise (Bučar 1981, 70).

Klasični birokrati, ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in birokracijo, postopoma izginjajo. Razvijajo se »politični birokrati«, ki sprejemajo politične posledice svojega dela. Njihovo politično vlogo je potrebno vseeno ločiti od strankarske politične pripadnosti. Vsi zaposleni v javni upravi morajo biti lojalni do svoje legitimno izvoljene politične oblasti, ne glede na svoje strankarske preference, za katere je povsem legitimno, da jih imajo. Predstavljati morajo trajnost, stabilnost in zakonitost ob uresničevanju politike vlade, ki je trenutno na oblasti, kar pa ne pomeni, da bi morali biti do nje nekritični ali celo podložniški. Za državno upravo je na zelo abstraktni ravni pomembno, da je legitimna in učinkovita, kar pomeni, da mora vse državljane obravnavati enako in pravično, brez privilegijev in diskriminacije. Takšna državna uprava pa mora biti tudi skladna z željami in programi zakonito izvoljene demokratične oblasti (Brezovšek 2000, 269).

Kljub temu da je okrog koncepta javne uprave v zahodnih demokracijah precej zmede in da uprava ni posebna kategorija niti v teorijah o delitvi oblasti (kjer je obravnavana pod izvršilno oblastjo) niti v demokratični teoriji (kjer se predpostavlja, da politični sistem, če je vložek demokratičen, na določen način uspe odraziti zahteve v učinke in rezultate) raziskave že dolgo kažejo na to, »da je javna uprava pomemben akter pri oblikovanju politik; da je udejanjanje politik političen proces po sebi; da je javne birokracije mogoče zelo nepopolno nadzorovati prek zakonodajnega programiranja, da upravni aparat ne postavlja odločevalnih premis izključno prek demokratičnih institucij in političnih predstojnikov, pač pa prek interesnih skupin, omrežij klientov, profesionalnih standardov ali celo lastnega »personalnega sistema«; ter da je potrebno sprejeti kompleksnost več subjektivnih in več racionalnih omrežij (Olsen 1983; Kickert 1995 v Brezovšek 2000, 268). Vodenje in upravljanje birokracije v moderni demokratični državi ima tako zelo malo opraviti s starimi modeli birokracije o »ukazovanju in nadzoru«, ter veliko več z dogovarjanjem in pogajanjem (Brezovšek 2000, 268).

Koncept, po katerem je dihotomija med upravo in politiko še vedno v ospredju in predstavlja temelj tako pri oblikovanju in uresničevanju kot pri evalvaciji javnih politik, je po mnenju Brezovška (2004, 29) v osnovi zgrešen, saj javno upravo pojmuje kot vrednostno nevtralno, zaradi česar naj bi izvajanje njenih storitev potekalo preveč znanstveno, mehanično. To pa

posledično vodi v oslabitev temeljnih idealov uprave, kot so javna dolžnost upravljanja, pravičnost javnih uslužbencev, nepristranskost in učinkovitost, služenje državi kot poslanstvo itd.

V povezavi z odnosi med politiko in birokracijo Aberbach, Putnam in Rockman v svojem delu *Bureaucrats and Politicians in Western democracies* (1981, 4-23 v Haček 2005, 92–97) opisujejo štiri različne forme teh odnosov:

Forma 1: Politika/Administracija

Gre za najzgodnejšo in najenostavnejšo teorijo o odnosu med politiki in birokrati. Izvajanje politik je izključno v pristojnosti javnih uslužbencev, medtem ko politiki oblikujejo politike in združujejo interese. Gre za klasično obliko, v kateri politiki odločajo, javni uslužbenci pa zgolj uresničujejo njihove odločitve. Tovrstni odnos temelji na učinkoviti nadvladi politikov nad birokrati.

Forma 2: Dejstva/Interesi

Ta forma predpostavlja, da tako politiki kot tudi javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar je njihov prispevek različen. Javni uslužbenci zbirajo podatke in posedujejo znanje, politiki vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost; prvi poudarjajo tehnično učinkovitost, drugi lastno odzivnost na posamezne družbene probleme. V skladu s to formo se politikom namenja posebna naloga izražanja, uravnoveženja in posredovanja med različnimi zahtevami in interesi, naloga oblikovanja, ponovnega oblikovanja in reševanja družbenih konfliktov. Posledica dela javnih uslužbencev pa je holistična koncepcija javnega interesa na podlagi objektivnih meril (Aberbach, Putnam in Rockman 1981, 7–9 v Haček 2005, 94).

Forma 3: Energija/Ravnotežje

V tej formi oboji sodelujejo v procesu oblikovanja politik in se prav tako oboji ukvarjajo s politiko. Razlika med njimi je predvsem ta, da politiki posredujejo široke in različne interese predvsem neorganiziranih posameznikov, medtem ko birokrati posredujejo ožje, bolj osredotočene interese predvsem organiziranih skupin. Po tej delitvi dela so politiki predstavljeni kot strankarski, strastni, idealistični in celo ideološki, javni uslužbenci pa kot pragmatični, preudarni in praktični. Oboji seveda potrebujejo politična znanja, vendar ne iste vrste. Politikom je oder in javno nastopanje naravno okolje, medtem kot se javni uslužbenci

bolje počutijo v ozadju. Obe skupini tudi predvsem ne delita istega mnenja o najbolj perečih družbenih problemih.

Forma 4: Čisti križanec

Zadnja forma domneva, da smo priče izginotju klasične webrovske razlike med vlogama politikov in javnih uslužbencev in da se je razvilo nekaj, čemur Aberbach, Putnam in Rockman pravijo čisti križanec in nakazuje trend politizacije birokracije in birokratizacije politike.

Ni pretirano trditi, da bo politika vedno iskala načine, da bo pozitivno vplivala na odnos javnih uslužbencev do uresničevanja zastavljenih politik, in verjeti, da možnosti, ki so na razpolago, ne bi uporabila. Za vsako racionalno vlado je uprava ne samo strateško »orodje« za uresničevanje zastavljenih politik, temveč tudi pomembna volilna skupina, pri kateri je smiselno iskati podporo. Prav zaradi tega je pomembno, da je sistem delitve oblasti zasnovan tako, da z mehanizmom zavor in ravnovesij omogoča čim bolj učinkovit nadzor nad možnostmi zlorabe vpliva politične moči nad upravo, kot tudi obratno, omejevati mora možnosti samovolje uprave.

Mainzer (1973) v zvezi s tem zapiše, da »birokracija, izolirana od politike, ni demokratična; birokracija, hlapčevska do politike, pa žali koncepte objektivnosti in enakosti«. Realnost vzajemne odvisnosti med področji politike in karijerne administracije (Newland 1983, 19) v procesu oblikovanja in izvrševanja politik je znanstveno dejstvo že nekaj desetletij (Appelby 1949 v Haček 2005, 73).

Uprava ima pri tem ima v boju za moč s politiko pomembno prednost, saj si lahko skozi daljše obdobje (politika je vezana zgolj na mandat) pridobi veliko znanja in izkušenj, kar ji omogoča vplivati na politične odločitve in tako soustvarjati politiko, ki naj bi jo izvrševala. Zato mnogi avtorji izpostavljajo, da so prvi in morda najpomembnejši vir javnih uslužbencev v njihovem boju proti vplivu političnih funkcionarjev informacije in strokovno znanje, medtem ko je najpomembnejše orožje političnih funkcionarjev v njihovem boju z birokracijo njihova legitimnost ter ob povezavi z njo tudi formalno in ustavno pooblastilo za vladanje (Haček 2005, 74–76). Nemalokrat se javni funkcionarji pritožujejo, da njihove napore v procesu oblikovanja politik preprečuje moč dobro utrjene birokracije, čeprav ovire, ki jih javni uslužbenci dejansko postavljajo na pot političnim funkcionarjem ob njihovih

prizadevanjih v procesu oblikovanja politik, v veliki večini primerov niso postavljene z namenom sabotaže tega ali onega političnega funkcionarja in najpogosteje nastajajo zaradi vztrajanja velikih birokratskih organizacij pri uveljavljenem načinu delovanja (Peters 1988, 145–146 v Haček 2005, 82).

Slednje samo potrjuje dejansko moč birokracije in njeno možno samovoljo, kot tudi to, da politika v birokraciji pogosto vidi določene ovire pri uresničevanju svojih političnih ciljev, zaradi česar je še bolj verjetna težnja, da si bo upravo, če bo imela to možnost, skušala podrediti oz. jo prežeti s svojimi političnimi cilji.

2.5 IDEJA O POLITIČNI NEVTRALNOSTI UPRAVE VS. POLITIZACIJA UPRAVE

Pojem politizacije javnih uslužbencev kot večina pojmov v družbenih znanostih nima enotne, natančne in široko sprejete opredelitve. Najpogosteje se nanaša na stopnje in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev in na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence (Aberbach in Rockman 1987 v Haček 2005, 111).

Mnoge razmeroma mlade demokracije enačijo politično nevtralnost uprave z lojalnostjo demokratično izvoljeni vladi, ki je odgovorna parlamentu in volivcem. Pri tem je za stabilnost karier javnih uslužbencev pomembno, da te niso odvisne od političnih strank; v očeh javnosti pa javnih uslužbencev ne bi smeli povezovati s političnimi strankami. Na splošno vse sodobne demokracije izhajajo iz stališča, da bi morale biti javne službe v celoti politično nevtralne, kar velja zlasti za sisteme zaposlovanja, kariernega razvoja in ocenjevanja dela javnih uslužbencev. Ob tem se nekaterim postavlja vprašanje, ali so javni uslužbenci učinkovitejši, če delijo cilje trenutne politične opcije, ali pa so učinkovitejši, če ostajajo nevtralni ter tako služijo zaporednim in politično različnim vladam. Večina strokovnjakov vseeno meni, da je politična pripadnost javnih uslužbencev v javni upravi prej ovira kot pa prednost. Javni uslužbenci, ki delijo cilje trenutne politične opcije, so namreč ov vsakih volitvah v nevarnosti, da ob zmagi neke druge politične opcije izgubijo zaposlitev oziroma so prisiljeni svojo opredelitev vsakič sproti spreminjati, kar pa vsekakor niso optimalne razmere za učinkovito delovanje uprave (Haček 2007, 70).

Velika večina upravnih strokovnjakov (Abrach in drugi 1981; Peters 1988; Pierre 1995 v Haček 2005b, 760) se strinja, da se pojem politizacije uprave nanaša vsaj na tri različne fenomene, in sicer na politizacijo participacije javnih uslužbencev v procesu sprejemanja odločitev, na politizacijo odločanja glede kariernega razvoja javnih uslužbencev ter na politično udejstvovanje javnih uslužbencev.

Iz večine diskusij o politizaciji javnih uslužbencev izvirata predvsem dve politični dimenziji, vezani na delovanje javnih uslužbencev: prva se nanaša na niz političnih aktivnosti, s katerimi se ukvarjajo javni uslužbenci, druga pa na delovanje različnih posameznikov in skupin, da bi na politične načine vplivali na delovanje javnih uslužbencev (Haček 2005, 111).

Brejc (2000, 233–240) poudarja, da za uresničevanje zastavljenih političnih ciljev vsaka vlada potrebuje zanesljive in učinkovite javne uslužbence, po drugi strani pa tudi birokrati potrebujejo politike, da bi lahko napredovali v svoji karieri, zato politično nevtralna uprava kot pojem v čisti obliki v praksi pravzaprav ne obstaja. Zato meni, da lahko govorimo kvečjemu o relativni politični nevtralnosti uprave. Ugotavlja tudi, da je o politični nevtralnosti uprave mogoče govoriti le v ustaljenih, razvitih demokracijah. Za takšne sisteme je namreč značilen več desetletij praktično nespremenjen vrednostni sistem, ki zagotavlja nekakšno skladnost vrednot med politično oblastjo in državljanji. Javna uprava se tako lahko ukvarja predvsem z uresničevanjem svojega poslanstva in deluje skladno z danim vrednostnim sistemom, ne glede na to, katera politična opcija je v danem trenutku na oblasti. Države v tranziciji pa se po njegovem mnenju spopadajo z drugačnimi razmerami, saj je težko spremeniti vrednostni sistem, ki se je utrjeval desetletja in kjer so nekdanji politični veljaki v večini držav obdržali svoj vpliv in mnogi tudi položaje. Državna uprava v državah v tranziciji je zato zaviralni dejavnik, saj zaradi svoje vrednostne orientacije in pogleda v preteklost ni sposobna učinkovito sodelovati pri oblikovanju novih družbenih odnosov.

Da uprava ne more biti politično nevtralna, ker to nasprotuje samemu njenemu bistvu, trdi tudi Bučar (1981, 71–72), ki pa meni, da je lahko bolj ali manj politično nevtralna. Uprava je lahko po njegovem mnenju nevtralna, kadar ima čim manj opraviti z vrednostnim sistemom, o katerem so v družbi nasprotja: če dela na temelju premis, ki so splošno sprejete v družbi. V upravo naj bi spadal tisti del upravno-političnega procesa, ki dela na temelju splošno sprejetih vrednostnih premis. Za tako upravo pa so pogoji samo tam, kjer je okolje dejansko nevtralno ali kjer okolje preprečuje, da bi uprava odražala kakšen drugačen vrednostni sistem. Brez

ustaljenosti družbenih razmer in brez visoke stopnje družbene soglasnosti med političnim vrhom in državljani po njegovem mnenju ni pogojev za upravo v opisanem smislu. V sodobnem razvitem svetu je tako objektivnih pogojev za takšno upravo vedno manj.

Ideja o popolni politični nevtralnosti javnih uslužbencev je za moderne sisteme nerealna tudi zato, ker imajo tudi javni uslužbenci vso pravico do svojega političnega mnenja in politične opredelitve. Političnih preferenc javnih uslužbencev ali njihovega političnega mnenja vseeno ni mogoče preprosto enačiti s politizacijo javnih uslužbencev, če to ne vpliva na njihovo delo in ravnanje na delovnem mestu oz. na njihove odločitve, ki morajo biti izvedene strokovno in skladno z zakonodajo in političnimi usmeritvami. Nevarnost politizacije pa se lahko pojavi, če so kariere javnih uslužbencev odvisne od predstavnikov politične oblasti, zaradi česar je še posebej pomembno zagotavljanje uravnoveženega sistema delitve oblasti med različnimi vejami oblasti in znotraj le-teh.

Gordon (1982, 50–51 v Haček 2005b, 760) po drugi strani opozarja, da kljub prevladujočemu in skorajda enoglasnemu pogledu ter zavzemanju večine sodobnih držav za nevtralnost javne uprave ne gre pozabiti, da je le-ta del izvršilne veje oblasti, ki je že po definiciji politična.

Nevtralnost javne uprave po Krenovi (v Brezovšek v Haček 2004, 5) pomeni predvsem njeno neodvisnost in samostojnost v delovanju, kar terja visoko strokovno usposobljenost zaposlenih. Zasledimo jo predvsem na dveh ravneh:

- v odnosu do politike in nosilcev politične oblasti, kjer nevtralnost pomeni njeno relativno neodvisnost od političnih institucij – to je t. i. »politična nevtralnost javne uprave«.
- nevtralnost oz. nepristranskost v odnosu do državljanov kot uporabnikov njenih storitev – pomeni »enak in nediskriminatoren odnos do državljanov, ne glede na politična, verska in filozofska prepričanja ali druge značilnosti ljudi«, s tem pa »zagotavljanje dejanske enakosti državljanov v nasprotju z arbitrarno oblastjo in klientelizmom«.

Večina modernih držav priznava pomen omejevanja politizacije in procesa depolitizacije javnih uslužbencev za učinkovito in k uporabniku usmerjeno upravo. Politizacija javnih uslužbencev namreč ni redek pojav. Slednje drži zlasti za države, v katerih je skozi daljše časovno obdobje na oblasti ena politična stranka ali koalicija, katere politična stališča – v večji ali manjši meri – prevzame tudi birokratski aparat. Težave lahko nastanejo tudi ob menjavi politične oblasti, saj uslužbenska mesta zasedajo posamezniki, ki se identificirajo

predvsem s politikami prejšnje politične oblasti. Poleg tega v nekaterih državah zlasti visoki javni uslužbenci za določen čas prevzemajo tudi čisto politične funkcije in se kasneje vračajo na svoje uslužbeno mesto (Haček 2005, 86–87), kar danes meje med upravo in politiko še bolj zabrisuje.

V teoriji se pojavljata dva skrajna modela zaposlovanja, ki se v praksi bolj ali manj prepletata (Pirnat 1993, 172):

1. Patronažni sistem,⁷ ki se je uveljavil v zgodnjem obdobju ZDA. Pomenil je politično nastavljanje uradnikov in je povzročil politično korupcijo in manjšo učinkovitost, saj so odgovorna delovna mesta v javni upravi zasedali ljudje brez potrebnih strokovnih znanj.
2. Kasneje, l. 1883, je bil s sprejetjem »akta Pendelton« uведен meritokratski sistem – sistem zaposlovanja, ki temelji na sposobnostih in izkušnjah zaposlenih. Z njim so se uveljavili testi in intervjuji po predhodno opravljenih javnih razpisih za delovno mesto, s čimer je bila omogočena politična nevtralnost. Omenjeni dokument je za večino zaposlenih v upravi zahteval nevtralnost v političnem delovanju, zlasti v volilnem boju.

Čeprav v praksi prihaja do različnih kombinacij »meritokratskega« in »spoils« sistema, imata ta dva tipa zaposlovanja svojo vlogo in namen, pomembno pri tem pa je, da sta medsebojno jasno ločena in transparentna z vidika postopkov zaposlovanja, nagrajevanja in napredovanja tako v odnosu do državljanov – ki zagotavljajo sredstva za plačilo teh ljudi – kot v odnosu do potencialnih in obstoječih javnih uslužbencev v upravi.

⁷ ang. *patronage system* ali tudi *spoils system*

3 SLOVENSKI UPRAVNO-POLITIČNI SISTEM

3.1 RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE SKOZI ČAS⁸

Dogodki ob vzpostavljanju samostojne države Slovenije v obdobju 1990–1991 so sprožili obsežno reformo takratne javne uprave.⁹ Reforma je bila sprva usmerjena v izgradnjo institucij na upravnih področjih, ki jih je Republika Slovenija prevzela od zvezne države (obramba, carina, državljanstvo, osebni dokumenti, monetarni sistem, devizno poslovanje itd.), nato pa v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in lokalne samouprave (vzpostavitev vlade namesto izvršnega sveta, ustanovitev ministrstev kot osnovne organizacijske oblike državne uprave, vzpostavitev lokalne samouprave v skladu z ustavnim konceptom, ustanovitev upravnih enot in prevzem državnih funkcij). Nadaljnji razvoj javne uprave (1997–2002) je bil povezan s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. Strateške spremembe so potekale v smeri krepitve administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih in v smeri izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave, usklajenega s standardi tako imenovanega »evropskega upravnega prostora«.¹⁰ Zakonodajni del reforme javne uprave je bil takrat zaključen s sprejetjem petih sistemskih zakonov: ZDU, ZJU, Zakona o javnih agencijah, Zakona o inšpekcijskem nadzoru in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. V letu 2001 se je pričelo vzpostavljanje druge ravni lokalne samouprave in julija 2002 so bila sprejeta izhodišča nadaljnjega razvoja lokalne samouprave, temelječega na ustavnih spremembah. V letih 2000 do 2003 so bili izvedeni številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev (posebej na področju evropskih zadev). Temeljni poudarki razvoja javne uprave v prvem desetletju po osamosvojitvi so bili na izgradnji institucij javne uprave ter utrjevanju sistemov državne uprave, lokalne samouprave in javnih uslužbencev, leta 2002 pa je bil postavljen zakonodajni temelj za nadaljnji razvoj. Ta je bil usmerjen predvsem v povečevanje učinkovitosti javne uprave, povečevanje njene odprtosti in preglednosti, povečevanje kakovosti njenih storitev in v večje

⁸ Povzeto po: Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005

⁹ Omenjene reforme se ne nanašajo na javni sektor kot celoto, temveč na njegov segment, to je javno upravo kot celoto organov državne uprave (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote), uprav samoupravnih lokalnih skupnosti (občin) in nekaterih nosilcev javnih pooblastil, to je javnih agencij, javnih zavodov, ki pretežno opravljajo upravne naloge, in javnih skladov.

¹⁰ angl. *European Administrative Space*

zadovoljstvo državljanov in pravnih oseb kot uporabnikov storitev javne uprave. Šlo je predvsem za uvajanje načel in vrednot t. i. novega javnega menedžmenta.

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005 je predvidevala tudi oblikovanje javne uprave, ki bo delovala po načelih:

- zakonitosti,
- pravne varnosti in predvidljivosti,
- politične nevtralnosti,
- usmerjenosti k uporabniku,
- odprtosti in preglednosti,
- kakovosti, uspešnosti in učinkovitosti.

Med cilji na področju uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja kadrovskega sistema je Strategija izpostavila:

- pomen uslužbenskega sistema v javni upravi, ki bo temeljil na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in bo spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost,
- zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskega sistema,
- uvedbo strateškega kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe,
- večjo mobilnost kadrov med organi javne uprave in večjo fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela,
- večjo možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost,
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju ter povezavo napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika,
- dvig motivacije menedžerskih struktur za racionalizacijo poslovanja,
- stalno usposabljanje javnih uslužbencev v upravi s posebnim poudarkom na razvoju menedžerskih struktur,
- razvoj organizacijske kulture, ki bo vključevala zavest o poslanstvu javne uprave, o njeni vlogi v družbi, o potrebi po stalnem izboljševanju in razvoju v smislu učeče se organizacije,
- jasno opredelitev in povečevanje odgovornosti javnih uslužbencev v javni upravi,
- krepitev ugleda javne uprave in njenih uslužbencev v družbi,
- dvig zadovoljstva in motiviranosti za delo v javni upravi ter krepitev samozavesti javnih uslužbencev v javni upravi,
- profesionalizacijo in menedžment v javni upravi.

Strategija pa je izpostavila tudi pomanjkljivosti slovenske javne uprave v tistem času, in sicer:

- pomanjkanje meril učinkovitosti in motivacijskih elementov,
- mešanje političnih in strokovnih pozicij (državnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstva) ter izjemno nizko stabilnost najvišjih položajev v javni upravi,
- nerazvijanje funkcije upravljanja kadrovskih virov, neizvajanje letnih razgovorov z uslužbenci, nepoznavanje pričakovanj nadrejenih s strani javnih uslužbencev, nezmožnost vpliva javnih uslužbencev na lastni karierni razvoj, posledično slaba izraba znanja, sposobnosti in drugih potencialov zaposlenih,
- netransparentni postopki selekcije javnih uslužbencev,
- napredovanje javnih uslužbencev ni v funkciji motivacije (napredovanje v višji naziv se izvaja stihijsko in nekontrolirano, brez meril; marsikje je napredovanje avtomatizem, stimulativen del plače se marsikje deli po sistemu uravnilovke),
- številni uradniki ob vstopu v javno upravo niso opravljali strokovnega izpita.

Med zakonodajnimi spremembami za večjo profesionalizacijo javne uprave, ki so za seboj potegnile pomembne kadrovske spremembe in reorganizacije, je potrebno izpostaviti novelo ZJU iz leta 2002. Le-ta je bila predstavljena kot podlaga za postopno ločitev stroke in politike v državni upravi. Politične funkcije v državni upravi, ki so bile vezane na mandat vlade, je zakon skrčil le na dve politični funkciji, ministra in državnega sekretarja, po enega na vsakem od ministrstev (ter na kabinetne zaposlitve, ki so vezane na zaupanje, niso pa funkcionarska delovna mesta). S tem se je število funkcionarjev v upravi bistveno zmanjšalo. Z reorganizacijo so njihovo delo prevzeli direktorji direktoratskih področij na ministrstvih kot položajni uradniki. Namen sprememb je bil, da bi resorje, ki so jih prej vodili državni sekretarji (imenovani po političnem ključu), odslej vodili direktorji in direktorice, imenovani na podlagi natečajnih postopkov. S tem se je formalno takoj zmanjšalo število politično vezanih položajev.

Prav v zvezi s tem ukrepom Haček (2005b, 765) ugotavlja, da se je število političnih funkcionarjev v obdobju od leta 2001 do konca leta 2004 zmanjšalo za kar 80 odstotkov. Konec leta 2002 je bil v Sloveniji zaposlen 1 funkcionar na 186 zaposlenih v državni upravi, konec leta 2004 pa le še 1 funkcionar na 962 zaposlenih v državni upravi. Pri tem se mu zdi zanimivo predvsem to, da se je razmerje med visokimi javnimi uslužbenci in zaposlenimi v državni upravi iz razmerja en visoki javni uslužbenec na šest zaposlenih v državni upravi do konca leta 2004 spremenilo v razmerje 1: 5,4, kar, kot ugotavlja, pomeni, da je določen delež

nekdanjih političnih funkcionarjev z novo uslužbenko zakonodajo »pobegnil« v vrste najvišjih javnih uslužbencev; ob tem pa še opozarja, da se je število javnih uslužbencev v Sloveniji od leta 2002 povečalo za dobrih 22 odstotkov.

Že ob sprejemanju teh zakonskih sprememb in nato v času pred volitvami leta 2004 so le-te razburjale opozicijo, saj naj bi zgolj služile zagotavljanju še enega mandata dotedanjim državnim sekretarjem, ki bi lahko bili imenovani v direktorje za petletno obdobje, obenem pa naj bi omejevale novo vlado pri imenovanju državnih sekretarjev kot tudi položajnih uradnikov, saj je bilo veliko natečajnih postopkov že končanih ali v teku. Kar nekaj najvišjih uradnikov na vodstvenih položajih je namreč vlada pred iztekom mandata imenovala za mandatno obdobje petih let, sicer po izvedenem javnem natečaju, vendar pa na končni predlog resornih ministrov. V nekaterih primerih je vlada za predstojnike organov imenovala dotedanje vodilne funkcionarje. Opozicija se je takrat zavzemala za to, da bi postopki za imenovanje položajnih uradnikov stekli šele po volitvah (STA, 26. september 2004).

Skrbelo jo je, da bi lahko v primeru zmage podedovala politične kadre v preobleki »strokovnjakov«. S tem bi bila sama onemogočena tako pri nastavljanju političnega kadra (saj se je zmanjšalo število pozicij za funkcionarje) kot tudi morda pri izbiri »strokovnjakov« na najvišjih položajih (saj bi bile funkcije zasedene za petletno obdobje). Opozarjali so, da ima vlada področja, kjer je potekalo kadrovanje, že pokrita z državnimi sekretarji in podsekretarji ter da zakon in kadrovske potrebe ne zahtevajo novih imenovanj pred iztekom mandata vlade (Mlinarič, 28. julij 2004).

Po volitvah, leta 2005, je naslednja, 8. vlada, dopolnila ZJU (mandat je začela prav s spreminjanjem tega zakona) tako, da je minister pridobil možnost, da zamenja sodelavca, s katerim ne more ali ne želi delati. Zakonske spremembe so vladi in ministrom omogočile, da so lahko kadarkoli brez predhodnega dokazovanja krivdnih razlogov razrešili oz. premestili uradnike na najpomembnejših položajih v državni upravi. Spremembe je vlada utemeljila z odgovornostjo vlade in ministra za delovanje svojega resorja in za stanje na svojem področju, zaradi česar mora imeti možnost odločilno vplivati na izbiro ključnih sodelavcev. Vlada je sicer lahko že pred to spremembo v prvih treh mesecih mandata razrešila generalne direktorje direktoriatov in predstojnike vladnih služb. Z omenjeno spremembo so ta krog razširili na vse najožje sodelavce, vključno s predstojniki organov v sestavi ministrstev in generalnimi sekretarji ministrstev, zamenjave pa so postale mogoče kadar koli, saj so časovno omejitve

odpravili. Ustavno sodišče je pozneje ugotovilo, da so nekateri deli novele v neskladju z ustavo, zato je ta doživela popravke v 83. členu, ki je po novem določal, da lahko funkcionar razreši generalnega direktorja, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja na ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave ne glede na razlog v enem letu od nastopa funkcije. Razrešitev po tem členu je ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj. Številne menjave so se v vmesnem času do popravkov zakona vseeno zgodile.

8. vlada (ki je ustanovila tudi ministrstvo za javno upravo) kljub javni debati o politizaciji uprave, ki se je dogajala pred nastopom njenega mandata in po njem, v mandatnem obdobju 2004–2008 tej temi ni namenila posebne pozornosti. Njene prioritete so bile dvig kakovosti javne uprave, odpravljanje administrativnih ovir, poenostavljanje postopkov ter doseganje prihrankov, zagotavljanje kakovostnega servisa za stranke (E-uprava), urejanje kadrovskega področja v javni upravi ter plač v celotnem javnem sektorju. Na področju kadrovskega zadev so bila pripravljena natančnejša navodila za izvajanje disciplinskih postopkov, ugotavljanja nesposobnosti, odpovedi iz krivdnih razlogov in ravnanja v primeru presežnih javnih uslužbencev ter sistemska ureditev področja notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest. Ukinjeni so bili nekateri privilegiji javnih uslužbencev, s čimer se je njihov status približal statusu zaposlenih v zasebnem sektorju (Ministrstvo za javno upravo,¹¹ 28. november 2006; STA, 14. avgust 2008).

Z letom 2005 so uvedli obvezno objavo vseh javnih natečajev na spletni strani ministrstva za javno upravo in ukrepe za zmanjšanje števila zaposlenih (več možnosti za zaposlovanje za določen čas, možnost prenehanja delovnega razmerja ob izpolnitvi pogojev za polno pokojnino). Posebnih ukrepov za omejevanje politizacije javnih uslužbencev ni bilo, je pa bila leta 2008 sprejeta sprememba Kazenskega zakonika,¹² ki predvideva ukrepe zaradi šikaniranja na delovnem mestu, pod kar bi lahko šteli tudi različne oblike političnih pritiskov na javne uslužbenca.

¹¹ Ministrstvo za javno upravo. *Novinarska konferenca ob drugi obletnici delovanja Ministrstva za javno upravo*. 28.11.2006. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/73/article/21/5748/?cHash=a60aa98524 (19. avgust 2008).

¹² Kazenski zakonik (KZ-1). Ur. l. RS 55/2008.

Po drugi strani se je istega leta zgodila tudi sprememba ZJU, ki bi lahko vodila k večji politizaciji ali vsaj ogrožala strokovnost v upravi. Ukinjeni so bili strokovni izpiti za državne in občinske uslužbence, ki so bili do takrat pogoj za redno zaposlitev v upravi. Namesto tega je vsak na novo zaposleni v javni upravi deležen obveznega usposabljanja, ki pa ne predvideva preverjanja znanja (STA, 17. junij 2008).

V fazi sprejemanja je ta predlog naletel na nasprotovanje opozicije, saj naj bi odprava izpitov pomenila zniževanje standardov znanja, ki jih samo usposabljanje ne bi moglo zagotoviti. Nasprotniki tega ukrepa so menili, da vlada nima tehtnih argumentov za ukinitvev izpitov, in so izrazili dvom o želji po politično nevtralni in strokovni javni upravi. Argument vlade je bil, da gre pri tem za veliko bolj liberalno rešitev in za odpravljanje birokratskih ovir (STA, 4. junij 2008).

Ta ukrep pomeni po nekaterih mnenjih še eno dodatno možnost zaposlovanja javnih uslužbencev brez ustreznih znanj in s tem še dodatno povečuje možnosti kadrovanja neprimerno usposobljenih kandidatov po merilih, ki so lahko tudi vse prej kot strokovna, saj ni konkretnih varovalk, ki bi v praksi to lahko preprečevale.

Ostra javna razprava, ki se vsakokrat znova razvname ob pomembnejših kadrovskih spremembah, zato nakazuje, da je smiselno preveriti, kakšne učinke so pravzaprav prinesle novela ZJU iz leta 2002, ki naj bi omogočila ločitev uprave od politike na najvišjih položajih v upravi, in druge zakonske podlage, ki vplivajo na zaposlovanje in kadrovanje v upravi, tudi na nižjih ravneh.

3.2 POLOŽAJ UPRAVE V SISTEMU DELITVE OBLASTI

VI. poglavje Ustave, o državni ureditvi, vzpostavlja parlamentarno obliko oblasti s t. i. mehanizmi zavor in ravnovesij. Slovenija je skladno z njenim 2. členom pravna država, država vseh svojih državljanek in državljanov, ki temelji na neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe. V Sloveniji ima oblast ljudstvo, državljanke in državljanji jo izvršujejo neposredno in z volitvami, po načelu delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno (3. čl.).

V okviru zakonodajne funkcije se izvaja sprejem ustave, zakonov ter drugih najvišjih pravnih aktov, ki določajo pravne podlage in okvir za izvajanje drugih državnih funkcij.

Ustava zelo na splošno govori o delitvi oblasti oz. ne opredeljuje pristojnosti posameznih vej oblasti, temveč to prepušča zakonodaji. Tako tudi funkcije znotraj izvršilne oblasti, med upravo in vlado, z ustavo niso določene. Razmerja med vlado in ministri ter ministrstvi so zajeta zlasti v Zakonu o vladi in v ZDU, ostale veje oblasti so ravno tako urejene z zakonodajo.

Zakonodajno vejo oblasti predstavljata v Sloveniji državni zbor kot zakonodajalec in državni svet, ki z državnim zborom tesno sodeluje pri zakonodajni dejavnosti. Oba organa tvorita parlament Republike Slovenije, v katerem so pristojnosti drugega doma, tj. državnega sveta, močno omejene. Izvršilno vejo oblasti predstavljata vlada in uprava (slednja je hkrati vrh upravne oblasti v državi), sodno vejo oblasti pa predstavljajo redna in specializirana sodišča, na čelu katerih je vrhovno sodišče. Poseben položaj v sistemu delitve oblasti ima ustavno sodišče, ki je na eni strani pristojno predvsem za odločanje o ustavnosti zakonov, na drugi strani pa odloča tudi o ustavnih pritožbah v zvezi s kršitvami temeljnih človekovih pravic. V prvem primeru lahko ustavno sodišče tudi razveljavlja zakonske določbe, ki so v nasprotju z ustavo, zato deluje v tem pogledu kot t. i. negativni zakonodajalec.¹³ V drugem primeru pa lahko ustavno sodišče v okviru varstva človekovih pravic razveljavlja tudi sodne odločbe, zaradi česar prestavlja v tem in v prejšnjem primeru tudi vrh sodne veje oblasti (Cerar 2007, 31).

3.3 DEFINICIJE IN NALOGE VLADE V SLOVENSKI ZAKONODAJI

Ustava o vlogi vlade posebej podrobno ne govori. Izpostavlja zgolj, da lahko vlada predlaga zakone, razglasitev izrednega in vojnega stanja ter nujne ukrepe in njihovo odpravo državnemu zboru ter da vlado sestavljajo predsednik in ministri, ki so v okviru svojih pristojnosti samostojni in odgovorni državnemu zboru. Določa tudi postopek volitev predsednika vlade, imenovanja ministrov, prisege vlade, organizacijo vlade, prenehanje funkcije predsednika in ministrov vlade, nezaupnico in zaupnico vladi, interpelacijo in obtožbo zoper predsednika vlade in ministre. Ostale podrobnosti so urejene z zakoni.

¹³ Pozitivni zakonodajalec, tj. tisti, ki zakone sprejema, je državni zbor.

Zakon o vladi v svojih uvodnih členih (1.–5. čl.) vlado opredeljuje kot organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave, ki v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. V ta namen izdaja predpise in sprejema druge pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in ostale ukrepe, ki so potrebni za zagotovitev razvoja države ter za urejenost razmer na vseh področjih iz pristojnosti države. Vlada predlaga državnemu zboru v sprejem zakone, državni proračun, nacionalne programe in druge splošne akte, s katerimi se določajo načelne in dolgoročne politične usmeritve za posamezna področja iz pristojnosti države. Pri opravljanju svojih funkcij je samostojna v okviru ustave in zakonov, državnega proračuna ter načelnih in dolgoročnih usmeritev državnega zbora. Za politiko države, ki jo vodi, in za razmere na vseh področjih iz pristojnosti države je odgovorna državnemu zboru; odgovorna je tudi za izvajanje zakonov in drugih predpisov državnega zbora ter za celotno delovanje državne uprave. Za vlado so skupno odgovorni vsi njeni člani, za delo posameznega ministrstva pa pristojni minister. Vlada usmerja državno upravo prek ministrov, delo ministrstev tudi nadzoruje, jim daje smernice za izvajanje politike in za izvrševanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov ter skrbi, da ministrstva usklajeno izvršujejo svoje naloge. Če oceni, da določen predpis ni v skladu z ustavo, z zakonom ali z drugim predpisom državnega zbora ali z njenim predpisom, lahko zadrži izvršitev predpisa ministra. Vlada odloča tudi o sporih glede pristojnosti med ministrstvi ter med ministrstvi in nosilci javnih pooblastil, ureja delovni čas v državni upravi ter sprejema organizacijske, kadrovske in druge ukrepe za delo vlade in ministrstev. Vlada lahko naloži ministrstvu, da preuči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča.

Razmerje med vlado in ministrstvi (v okviru katerih pretežno deluje državna uprava) je urejeno z ZDU (56.–58. čl.). Ministrstva, katerih strokovni del je uprava, se morajo skladno s tem zakonom ravnati po političnih usmeritvah vlade. Vlada lahko naloži ministrstvu, da preuči določeno vprašanje ali opravi določeno nalogo in ji o tem poroča. Ministrstva poročajo vladi o svojem delu, zlasti o stanju na njihovih upravnih področjih, o izvrševanju zakonov, drugih predpisov in usmeritev vlade, o ukrepih, ki so jih sprejeli, ter o njihovih učinkih. Ministrstvo lahko daje vladi predloge in pobude za urejanje vprašanj z njegovih upravnih področij, ki so v pristojnosti vlade ali državnega zbora, in zahteva, da vlada zavzame stališče ali da mu da usmeritve za reševanje posameznih vprašanj z njegovih upravnih področij.

Vlada je tako organ, ki vodi, usmerja in usklajuje izvajanje politike države ter zagotavlja izvajanje zakonov, drugih predpisov in splošnih aktov državnega zbora. Ima tudi predlagateljsko pristojnost, saj prav ona predlaga državnemu zboru v sprejem zakone in druge pravne akte ter pristojnost za izdajanje določenih pravnih aktov, kot tudi nalogo, da zastopa Republiko Slovenijo kot pravno osebo, če z zakonom ni drugače določeno. Poglavitna funkcija uprave pa je izvrševanje zakonov in drugih aktov ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem zakonov in drugih aktov. Med njene pomembnejše pristojnosti sodijo tudi pripravljane zakonov, drugih predpisov in aktov, poročil ter drugih gradiv, zagotavljanje strokovne pomoči pri oblikovanju politik, spremljanje stanja družbe ter usmerjanje družbenega razvoja ter zagotavljanje opravljanja javnih služb iz pristojnosti države (Trstenjak 2006, 27).

Delo vlade in uprave je zaradi vsega tega v mnogočem tesno povezano in zahteva dobro medsebojno sodelovanje, kar je jasno izraženo tudi skozi zakonodajo.

3.4 DEFINICIJE IN NALOGE UPRAVE V SLOVENSKI ZAKONODAJI

Pojem uprave je v slovenski zakonodaji definiran in razumljen različno.

Ustava pojma uprava posebej ne definira, ravno tako je skopa pri opredelitvi njenih nalog. O upravnih organih pravi le, da ti opravljajo svoje delo samostojno v okviru in na podlagi ustave in zakonov ter da je proti odločitvam in dejanjem upravnih organov in nosilcev javnih pooblastil zagotovljeno sodno varstvo pravic in zakonitih interesov državljanov in organizacij. V ustavi je v zvezi s tem zapisano še, da organizacijo, pristojnosti in način imenovanja funkcionarjev uprave ureja poseben zakon, zaposlitev v upravnih organih pa je mogoča samo na osnovi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. V zvezi s tem je določeno še, da naloge uprave opravljajo neposredno ministrstva oz. druge organizacije in posamezniki na podlagi javnega pooblastila.

ZDU uporablja pojem državne uprave. V svojem 1. členu jo opredeli kot del izvršilne oblasti, ki izvršuje upravne naloge. V uvodnih členih (2.–3. člen) poudari, da svoje delo opravlja samostojno v okviru in na podlagi ustave, zakonov in drugih predpisov, strokovno, politično nevtralnno in nepristransko, pri čemer ne sme dajati neupravičenih koristi in prednosti

posameznicam oziroma posameznikom, pravnim osebam ali interesnim skupinam. V poglavju o upravnih nalogah so naloge državne uprave nekoliko natančneje definirane. Tako se naloge uprave nanašajo na sodelovanje pri oblikovanju politik (8. čl.), na izvršilne naloge (9. čl.), inšpekcijski nadzor (10. čl.) in spremljanje stanja družbe (11. čl.), na razvojne naloge ter na zagotavljanje javnih služb. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi in upravne enote, javne agencije ali nosilci javnih pooblastil. Državna uprava mora z vlado tudi tesno sodelovati in je dolžna spoštovati njene politične usmeritve. 56. člen ZDU določa tudi, da se morajo ministrstva ravnati po političnih usmeritvah vlade.

ZJU v uvodnih določbah govori tudi o javnem sektorju, ki ga sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (1. čl.). Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, po tem zakonu niso del javnega sektorja. Povsem enako pojem javnega sektorja definira Zakon o sistemu plač v javnem sektorju.

V zvezi s pojmi državna uprava, javna uprava in javni sektor Verica Trstenjak (2006, 5–6) ugotavlja, da ti niso enotno definirani ne v zakonodaji ne v teoriji. Še najbolj je po njenem mnenju jasen pojem državne uprave, pojem javne uprave pa je treba razumeti v ožjem in širšem pomenu. Pojem javne uprave je po njenem mnenju v Sloveniji širši od pojma državna uprava in obsega poleg organov državne uprave (ta zajema ministrstva in organe v sestavi ministrstev ter upravne enote in vladne službe) še uprave lokalne skupnosti ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, in druge nosilce javnih pooblastil. Tako so definirali javno upravo tudi nekateri podzakonski akti. To je po njenem mnenju javna uprava v ožjem pomenu oz. tisto, kar je povezano zlasti z izvršilno vejo oblasti. Poudarja pa, da nekateri javno upravo razumejo širše, tudi izven povezave z izvršilno vejo oblasti. Javna uprava v širšem pomenu ne zajema le omenjenih organov in pravnih subjektov, povezanih predvsem z izvršilno vejo oblasti, ampak še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega prava. Trstenjakova ugotavlja, da je nejasna tudi razmejitev med javno upravo in javnim sektorjem, ki se včasih uporabljata kot sinonima, mogoče pa je javni sektor razumeti tudi širše. Javni sektor se pretežno prekriva z omenjenim pojmom javne uprave v širšem pomenu. Vlada RS praviloma razume javni sektor širše kot javno upravo. Po opredelitvi iz Strategije nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja za

obdobje 2003–2005 zajema javni sektor celoto državnih organov in uprav lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti, ter še javna podjetja kot izvajalce javnih služb na področju gospodarske infrastrukture. Podobno, kot že omenjeno, definirata javni sektor Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in ZJU. V delu, kjer govorita o državnih organih, pa zajemata ne le upravne organe, ampak tudi državni zbor, državni svet, pravosodne organe in druge državne organe. Pojem javni sektor bi zato po mnenju Trstenjakove morali razumeti najširše, tako da poleg vseh državnih organov in samoupravnih lokalnih skupnosti vključuje tudi vse javne zavode in druge pravne osebe javnega prava, po nekaterih kriterijih celo javna podjetja.

Virant (2002, 63) državno upravo razume »kot jedro javne uprave – kot tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve«. Organizacijsko gledano je zanj »skupek organov, ki upravljajo z državo – vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike«. Funkcionalno gledano pa je zanj dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Po drugi strani pa navaja, da je izvrševanje političnih odločitev predvsem stvar strokovnega znanja in sposobnosti. »Naloga državne uprave je, da udejanji zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v političnih (in hkrati pravnih) aktih zakonodajnega organa in vlade. Državna uprava je tako predvsem izvrševalka politike, ne njena oblikovalka«.

3.5 DEFINICIJE IN NALOGE JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENSKI ZAKONODAJI

ZJU javnega uslužbenca opredeljuje kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, in poudari, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Uradnike loči od drugih javnih uslužbencev (23. čl. ZJU). Uradniki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge (naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa). Delovna mesta, na katerih se opravljajo

te naloge, so uradniška delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela,¹⁴ pa so po zakonu strokovno-tehnični javni uslužbenci.

Državni uslužbenec je zato ožji pojem od javnega uslužbenca in pomeni tistega javnega uslužbenca, ki je zaposlen v organih državne uprave, to je na ministrstvu in v organih v sestavi ministrstev ter v upravnih enotah in vladnih službah.

V zvezi z opravljanjem nalog ZDU poudarja načelo strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti javnih uslužbencev. V nekoliko dopoljnjeni obliki to načelo zajema še 28. člen ZJU, ki določa, da uradnik izvršuje naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko. ZJU ravno tako poudarja, da je uprava profesionalni aparat, ki služi katerikoli politični opciji, ki je zmagala na volitvah.

Kodeks javnih uslužbencev dodatno določa:

Javni uslužbenec mora na podlagi zakona navesti članstvo v organizaciji ali povezanost z organizacijo, ki bi lahko vplivala na njegov položaj ali pravilno opravljanje njegovih dolžnosti javnega uslužbenca. ... V skladu s spoštovanjem temeljnih in ustavnih pravic in dolžnosti mora javni uslužbenec skrbeti, da nobena od njegovih političnih dejavnosti ali sodelovanje pri političnih in javnih razpravah ne okrne zaupanja javnosti in njegovih delodajalcev v njegovo sposobnost, da svoje dolžnosti opravlja nepristransko in lojalno. Pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme dopustiti, da bi ga uporabljali za strankarske politične namene. Javni uslužbenec mora upoštevati vse omejitve politične dejavnosti, ki jih zakon nalaga določenim kategorijam javnih uslužbencev zaradi njihovega položaja in narave opravljanja javnih nalog. V členu, ki govori o doveznosti na vplive drugih, piše: Javni uslužbenec ne sme dovoliti, da ga postavijo v položaj oz. da se ustvari videz, da so ga postavili v položaj, da vrne uslugo kateri koli osebi ali pravni osebi javnega ali zasebnega prava. Prav tako naj se tudi v uradnem svojstvu ali zasebnem življenju ne obnaša tako, da je dovezeten za neprimerno vplivanje drugih.

Glede (zasebne) politične neopredeljenosti javnih uslužbencev v predpisih ni konkretnjših zahtev. Bistveno je, da se opredeljenost ne odraža pri njihovem delu in da so lojalni do vsakokratne politične oblasti. Javnim uslužbencem je v Sloveniji dovoljeno biti pripadnik politične stranke (oz. nikjer to ni prepovedano), vendar pa to ne sme vplivati na izvrševanje

¹⁴ To so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

nalog v upravi. Javni uslužbenec mora delovati politično nevtralnno in nepristransko in biti lojaln do svojega delodajalca.

4 ANALIZA SLOVENSKE ZAKONODAJE S PODROČJA UPRAVE IN ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Temeljni zakoni, predpisi ter dokumenti, ki poleg Ustave v Sloveniji urejajo področje zaposlovanja v javni upravi in so pomembni za obravnavano tematiko, so:

- ZDU,
- ZJU,
- Kodeks javnih uslužbencev,
- Poslovník Uradniškega sveta in
- Poslovník o delu posebne natečajne komisije.

V zvezi z ukrepi, ki jih ima vlada na razpolago pri kadrovanju v upravo, in možnostmi, ki jih imajo javni uslužbenci, da vplivajo na potek svoje zaposlitve v upravi, so še posebej pomembni naslednji postopki:

- postopek zaposlitve v upravi,
- premeščanje v upravi,
- odpoved pogodbe o zaposlitvi v upravi,
- možnost pritožbe pri Komisiji vlade za pritožbe iz delovnih razmerij,
- možnost pritožbe pri Inšpekciji za sistem javnih uslužbencev,
- varstvo pred šikaniranjem na delovnem mestu.

4.1 ZAPOSILITEV NAJPRIMERNEJŠEGA JAVNEGA USLUŽBENCA

Javne uslužbence se po 122. členu Ustave lahko zaposluje le na temelju javnega natečaja, preko katerega se izbere najprimernejšega kandidata. Zaposlovanje brez razpisa je mogoče zgolj na podlagi političnega mandata, kjer je postopek formalno drugačen kot pri zaposlovanju javnih uslužbencev, kamor naj se politika ne bi vpletala. Poseben postopek se uporablja tudi pri kadrovanju na najvišje položaje v upravi, na mesta položajnih uradnikov.

Četudi je pri izbiri javnih uslužbencev predviden javni natečaj, pa natančnih navodil o izbiri, ki bi omogočala, da bi bil izbran dejansko najprimernejši kandidat, ni. Vsak kandidat, ki izpolnjuje formalno razpisane pogoje, kot so (po navadi) izobrazba in delovne izkušnje, je teoretično lahko izbran.¹⁵

Za zagotovitev enotnosti vsebine natečajev zakon določa vsebino posamezne objave, ki mora vsebovati podatke o: organu in kraju opravljanja dela; vrsti uradniškega delovnega mesta; pogojih za opravljanje dela; dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi; roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri; o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja, in o okvirni vsebini dela. Kot dodaten element je določena tudi možnost objave meril za izbiro, če so določena pred objavo javnega natečaja, sicer pa se merila določijo kasneje, vendar pred pričetkom izbirnega postopka (Korade Purg 2008a, 22–33).

Opisi konkretnih nalog (okvirna vsebina dela) pogosto niso znani ali pa so zelo splošni, kar lahko kandidatom onemogoča napisati prepričljivo prošnjo za zaposlitev in resne kandidate lahko odvrne od prijave že zaradi pomanjkanja informacij o delovnem mestu. Dokončna odločitev o najprimernejšem kandidatu je na koncu prepuščena delodajalcu, to je ministru, torej predstavniku izvršilne oblasti, ki tudi podpiše sklep o izbiri.

Čeprav ZJU (7. čl.) določa, da se morajo postopki izbire kandidatov izvajati tako, da se izbere strokovno najbolj usposobljen kandidat, in je potek postopka v tehničnem smislu natančno določen (postopek pri internem natečaju, javnem natečaju, pri notranji seznanitvi oz. premestitvi v okviru organa), pa način preverjanja znanja oz. strokovne usposobljenosti ni določen. Ker so pogoji tako zelo ohlapni, predvsem omogočajo širok razpon zaposlitvenih možnosti delodajalcem, odvisno od tega, koliko svobode si sami pri tem želijo vzeti. To lahko v praksi privede do najrazličnejših odločitev, čeprav je z drugega zornega kota široka izbira potencialnih kandidatov oz. neomejevanje kandidatov pri izpolnjevanju formalnih pogojev lahko v določenih primerih tudi prednost.

¹⁵ Na podlagi grobega pregleda objavljenih javnih razpisov za zaposlitve v javni upravi na www.mju.gov.si (September 2008) je mogoče povzeti, da nekateri objavljeni javni natečaji zelo skopi in vsebujejo le z zakonom obvezne elemente.

Neizbrani kandidati imajo sicer skladno z zakonom pravico do pritožbe na izbirni postopek pri Komisiji za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS,¹⁶ ki pa le začasno zadrži imenovanje izbranega kandidata v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi (do odločitve Komisije).

V primerih, kjer ta ugotovi, da so bile v postopku izbire najprimernejšega kandidata kršene določbe materialnega prava ali postopkovne določbe, pritožbi ugodi, izpodbijani sklep odpravi in zadevo vrne organu prve stopnje v ponovno odločanje. Odločbo o izbiri najprimernejšega kandidata pa po nadzorstveni pravici sama razveljavi. S tem se ponovno vzpostavi stanje po zaključku objavljenega natečaja (faza izbirnega postopka).

Zoper za vlagatelja neugoden sklep Komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor pred pristojnim upravnim sodiščem, pri čemer pa sodišče opravlja strogo presojo izpodbijanega akta z vidika spoštovanja procesnih in materialnih pravil postopka, medtem ko je v presoji izpolnjevanja dejanskih (razpisnih) pogojev s strani kandidatov strogo le v tistem delu, v katerem razpisni pogoji izvirajo iz zakona ali splošno sprejetih standardov in so objektivizirani. Pri presoji zakonitosti izbire glede drugih pogojev oziroma kriterijev, ki niso določeni ali objektivizirani s predpisi ali splošno sprejetimi standardi in gre za profesionalne kriterije, ki so vezani na potrebe in naravo razpisanega mesta, pa je zadržano, kar pomeni, da sodišče ugotovi nezakolitost v takšni odločbi le, če je odločitev tožene stranke očitno nerazumna (Golobič 2008, 44).

Neizbrani kandidat ne more vložiti tožbe pred upravnim sodiščem v primeru, da je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka očitno ni dosegel najboljšega rezultata, lahko pa jo vložiti v primeru, ko meni, da je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev – sam izpolnjuje natečajne pogoje, pa mu ni bila dana možnost sodelovanja v izbirnem postopku – ali kadar meni, da je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja oziroma izbirnega postopka. Neizbranega kandidata zakon tako omejuje ravno v najpomembnejši točki.

¹⁶ZJU (35.–38. čl.) določa, da je za pritožbe iz delovnih razmerij za javne uslužbenke pri organih državne uprave in pri pravosodnih organih pristojna Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi. Za ostale zaposlene v ostalih organih javne uprave je sestava komisij drugačna.

Od tožbe pred upravnim sodiščem si lahko vlagatelj tožbe ob morebitni ugodni rešitvi obetajo bore malo, in še to načeloma zgolj v primerih, ko se dokaže neveljavna sklenitev pogodbe o zaposlitvi (kar pomeni, da izbrani kandidat ne izpolnjuje razpisanih pogojev). Pogodba se namreč razveljavi zgolj v tem primeru, organu pa po razveljavitvi obeh aktov naloži ponovitev izbirnega postopka. Odškodnino sodišče odmeri glede na težo kršitve in glede na posledice, ki jih je utrpel tožnik, vendar največ v višini treh najnižjih mesečnih bruto plač za delovno mesto, za katero se je ta potegoval.

Zakonodaja tako tudi pri ukrepih, ki jih ima na voljo sodišče, ščiti izbranega kandidata s strani delodajalca oz. ni naklonjena neizbranim kandidatom, kar je mogoče razumeti tudi tako, kot da zakonodaja ni naklonjena izbiri najboljšega kandidata, saj je nesorazmerje med koristjo in izgubljenim časom ter stroški tožbe preveliko, da bi se neizbrani kandidati v primeru kršitev množično odločali za nadaljevanje postopkov pred sodišči. Takšno dejanje bi bilo namreč neracionalno. To dejstvo je dodatna vzpodbuda, ki lahko napeljuje k pristranski izbiri kandidata v natečajnem postopku, saj so posledice v primeru ugotovljenih kršitev za delodajalca zanemarljive, za izbranega kandidata pa jih praktično ni.

Čeprav je po eni strani razumljivo, da se je želela država zaščititi pred neupravičenim pritoževanjem in zapletenimi in verjetno tudi dolgimi dokazovalnimi postopki, pa se je potrebno vprašati, ali vendarle ne bi bilo mogoče poiskati pravičnejše rešitve, ki bi ščitila tistega, ki mu je bila storjena krivica.

4.2 ZAPOSILITEV NAJPRIMERNEJŠEGA KANDIDATA NA MESTU POLOŽAJNEGA URADNIKA IN VLOGA URADNIŠKEGA SVETA

Za izbiro položajnih uradnikov je predviden poseben postopek izbire preko Uradniškega sveta. Uradniški svet je bil prvič imenovan aprila 2003 na podlagi sprememb ZJU iz leta 2002 z nalogo, da določa standarde strokovne usposobljenosti in metode izbire, za posamezne konkretne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije za izvedbo natečajev za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Prav tako je njegova naloga, da daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.

Uradniški svet ima dvanajst članov. Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izvolijo med seboj uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Predsednika Uradniškega sveta izvolijo člani sveta med seboj s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov. Tajne volitve članov Uradniškega sveta razpiše predsednik republike najmanj tri mesece pred iztekom mandata Uradniškega sveta. Predsednik imenuje tudi volilno komisijo.¹⁷

Poslovnik Uradniškega sveta,¹⁸ ki je bil v veljavi do 15. oktobra 2008, je določal, da se lahko v natečajno komisijo imenujejo tudi člani Uradniškega sveta, poleg članov Uradniškega sveta pa se lahko v natečajno komisijo za izbiro uradnika v organu državne uprave imenujejo uradniki ter strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge. Imenoval jih je Uradniški svet na predlog svojih članov, Vlade RS ali strokovnih institucij in združenj, ki jih je Uradniški svet pozval k vložitvi predlogov za imenovanje. Ta seznam je vodilo ministrstvo za javno upravo (19. člen). Nikjer pa ni bilo natančnega zapisa, v katerih primerih naj bi se to zgodilo, kako naj bi potekal postopek imenovanja posamezne komisije, kakšna naj bi bila njena sestava in kako naj bi odločala.

V Poslovniku o delu posebne natečajne komisije¹⁹ je bilo določeno le, da je »posebna natečajna komisija sklepčna, če je na seji prisotna večina članov, vendar ne manj kot trije, odloča pa z večino glasov vseh članov« ... »V primeru, da pride pri odločanju članov posebne natečajne komisije do situacije, da se dva člana pri posameznem elementu standarda odločita za eno oceno, dva člana pa za drugo oceno pri posameznem elementu velja, da je odločilna ocena predsednika posebne natečajne komisije«. Tak način odločanja v primeru tričlanskih komisij, teh je največ (glej prilogo C) odpira vprašanje, kaj se zgodi v primeru, ko se en član ne strinja z odločitvijo ostalih dveh in ali je zanj sploh smiselno, da svoje nestrinjanje izrazi,

¹⁷ Ministrstvo za javno upravo. *Uradniški svet*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/uradniški_svet/ (1. september 2008).

¹⁸ Ministrstvo za javno upravo. *Poslovnik uradniškega sveta*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/poslovnik_uradniškega_sveta.doc (2. september 2008).

¹⁹ Ministrstvo za javno upravo. *Poslovnik o delu posebne natečajne komisije*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/POSLOVNIK_O_DELU_POSEBNE_NATEČAJNE_KOMISIJE_01.DOC (2. september 2008).

posebej takrat, ko član komisije prihaja iz državne uprave in je kandidat njegov potencialni bodoči nadrejeni.

Korade Purg (2008b, 41) v zvezi z Uradniškim svetom poudarja, da se v svoji celotni sestavi neposredno ne sooča s kandidati, ki se prijavljajo na javne natečaje za posamezne uradniške položaje, ampak imenuje posebne natečajne komisije. Te so tiste, ki ugotavljajo, kateri izmed prijavljenih kandidatov izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri izmed njih so po svoji strokovni usposobljenosti primerni za položaj, seznam primernih kandidatov pa predložijo funkcionarju, ki mu je uradnik na položaju, za katerega teče javni natečaj, odgovoren. Dokončno izbiro med primernimi kandidati opravi funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, torej predsednik vlade, minister ali generalni sekretar vlade, in sicer po svoji presoji, pri čemer mu zakon dopušča tudi možnost, da ne izbere nobenega kandidata. V zadnjem primeru je lahko minister vse do 15. oktobra 2008 od Uradniškega sveta zahteval ponovitev postopka ali pa sam imenoval natečajno komisijo, ki bo izvedla postopek, vendar je moral tako odločitev pisno obrazložiti Uradniškemu svetu.

Na ta dan (po 9. državnozborskih volitvah) je Uradniški svet sprejel nov Poslovnik o delu posebne natečajne komisije.²⁰ Novost je, da pri vseh že sproženih postopkih, ki so bili neuspešno zaključeni in je posredovan predlog za ponovitev natečajnega postopka, posebna natečajna komisija praviloma ostane v nespremenjeni sestavi, razen če to iz objektivnih razlogov ni mogoče. S tem so ministrom onemogočili prosto sestavljanje komisij, kadar se niso strinjali s podanim mnenjem komisij.

Nadzor nad delom Uradniškega sveta izvaja Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev, ki je organ ministrstva za javno upravo. Pristojnosti v tem primeru niso jasno določene, temveč se na splošno nanašajo na vse organe državne uprave in ne zgolj na Uradniški svet, in sicer na: vodenje natečajnih postopkov, zakonitost aktov o imenovanju v naziv ali na položaj; vodenje postopkov ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet in postopkov napredovanja ter premestitev (180. člen, 7. , 8. in 9. točka ZJU).

Bugarič (2004, 17) je že takoj po sprejetju modela Uradniškega sveta ugotavljal, da ta ni primeren, saj je v praksi že takoj pokazal, da ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. Problem je videl v tem, da so lahko predstavniki uradnikov in strokovnjakov tudi politično

²⁰ na podlagi prvega odstavka 19. člena Poslovnika Uradniškega sveta, št. 906-5/2003 z dne 21. 2. 2005 in 23. 1. 2007

imenovani, kar pomeni, da ima politični del Uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju. Predlagal je, da bi se zato politika izločila iz Uradniškega sveta, a se to ni zgodilo.

ZJU sicer določa, da je Uradniški svet pri svojem delu samostojen, vendar pa že formalna sestava Uradniškega sveta zbuja dvom v neodvisnost tega organa, saj lahko v določenih primerih (npr. kadar sta predsednik republike (3 glasovi) in minister za javno upravo (4 glasovi) naklonjena isti politični opciji²¹) omogoči prevlado politike nad stroko pri izbiri natečajnih komisij. Ker Uradniški svet določa sestavo posebnih natečajnih komisij za izvedbo javnih in internih natečajev za najvišje položaje v upravi in predlaga ministrom kandidate za položajne uradnike, je njegova neodvisnost in strokovnost pomembna pri zagotavljanju strokovne in učinkovite uprave. Pravila sestavljanja natečajnih komisij pa so po drugi strani polna pogojev in drugih nedorečenosti, ki omogočajo zelo pristranske kombinacije natečajnih komisij v praksi (glej prilogo C in poglavje 5.3).

Po drugi strani pa je iz zakonodaje in prakse razvidno tudi, da je moč Uradniškega sveta zelo omejena, saj ima zadnjo besedo politika, ki mora zgolj izbrati kandidata, ki bo zadostil formalnim pogojem, ne nujno najboljšega po mnenju Uradniškega sveta. Ravno tako ima politika skoraj popoln nadzor nad sestavo Uradniškega sveta. S tega vidika je njegova smiselnost v obliki, v kakršni deluje danes, vprašljiva.

4.3 PREMESTITVE JAVNIH USLUŽBENCEV

Področje, kjer lahko zaradi nenatančnih določil iz zakonodaje prihaja do zlorab pooblastil s strani politike, so premestitve, predvsem tiste, ki se izvedejo brez soglasja javnega uslužbenca. Premeščanje javnih uslužbencev brez njihove privolitve je sicer praksa tudi drugod v razvitem svetu (Haček 2007, 172–173), ob tem pa je treba izpostaviti pomembnost neodvisnosti pritožbenega organa, ki obravnava morebitno pritožbo javnega uslužbenca glede premestitve v tovrstnih primerih.

²¹ Predsednik republike je v Sloveniji formalno neodvisen in predstavlja vse državljanke in državljane. V praksi pa se je že večkrat dogajalo, da je kandidat za predsednika v času volilnega boja pridobil pomembno podporo s strani političnih strank. To avtomatično sicer ne pomeni nujno neodvisnosti predsednika, gotovo pa sproža vprašanja o možnosti vpliva določenih političnih skupin nanj.

ZJU v nasprotju z ZDR, ki tega ne dovoljuje, omogoča delodajalcu enostransko spreminjanje pogodbe o zaposlitvi zaradi delovnih potreb,²² torej tudi brez privolitve uslužbenca.

Takšna določila lahko v praksi ob ustreznih pravnih podlagah delodajalcu omogočajo, da poljubno premešča javne uslužbence, tudi na delovna mesta, za katera niso dovolj usposobljeni ali pa so celo prekvalificirani. Poglavje o premestitvah javnih uslužbencev (ZJU) dovoljuje, da je javni uslužbenec znotraj istega naziva/kariernega razreda premeščen na katerokoli delovno mesto v javni upravi, če izpolnjuje formalne pogoje (kot so stopnja izobrazbe in naziv). Premeščanje je prepuščeno strokovni presoji in etiki delodajalca.

Če je bil javni uslužbenec premeščen brez soglasja začasno, ima ob poteku rokačasne premestitve po zakonu pravico vrnitve na delovno mesto, na katerem je delo opravljal pred premestitvijo. Pri trajni premestitvi te možnosti ni oz. je zakon ne omenja. Slednja pomanjkljivost zakona je sporna, saj javnemu uslužbencu onemogoči, da bi se vrnil na delovno mesto oz. delal na področju, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi.

Ohlapna zakonodaja na področju premestitev lahko omogoči delodajalcu različne vrste pritiskov na javne uslužbence, tudi šikaniranje. V praksi se dogaja, da Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS sklene, da se v »poslovne odločitve predstojnika ni pristojna spuščati« ali pa da »pritožnik ne more presojati, kakšne so kadrovske potrebe organa, za kar je pristojen predstojnik« ali npr. »notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest je v popolni pristojnosti predstojnika«.²³ Tudi razporejanje oz. premeščanje javnih uslužbencev v okviru zakonskih možnosti je v popolni pristojnosti predstojnika, ki je med drugim dolžan skrbeti tudi za nemoten potek delovnega procesa. Javnemu uslužbencu v takih primerih ostane na razpolago le še tožba, saj se komisija za pritožbe v takih primerih dejansko izogne sprejetju odločitve in s tem ne opravi svoje vloge pritožbenega organa na drugi stopnji, zaradi česar je pravzaprav ustanovljena.

²² Gre za primere, ko: so podani poslovni razlogi; je ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto; predstojnik oceni, da je mogoče na ta način zagotoviti učinkovitejše oziroma smotrnejše delo organa; se trajno spremeni obseg dela ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve in v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZJU).

²³ Ministrstvo za javno upravo. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. Primeri iz prakse odločitev komisije za pritožbe. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritožbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_k_pdr/ (1. november 2008).

V zakonu je sicer varovalka, ki določa, da mora biti javni uslužbenec sposoben opravljati delo na delovnem mestu, kamor je premeščen, vendar nikjer ni zapisano, kaj naj bi to pomenilo. Delodajalec lahko javnega uslužbenca, ne da bi pridobil njegovo soglasje, s sklepom premesti začasno za največ dve leti (zelo dolgo obdobje) ali trajno na neko drugo delovno mesto, ki se lahko popolnoma razlikuje od delovnega mesta, za katerega je ta sklenil pogodbo o zaposlitvi, če javni uslužbenec za to delovno mesto »izpolnjuje pogoje in je to delo sposoben opravljati«. Javni uslužbenec praktično nima veliko manevrskega prostora, da bi se temu uprl. Če namreč odkloni ponujeno premestitev, se šteje, da premestitev ni mogoča, v tem primeru pa lahko delodajalec uslužbenca odpusti. Posameznik tako lahko odkloni premestitev, ostane brez zaposlitve in pravico išče na sodišču ali pa se sprijazni s sklepom, na podlagi katerega se ga premesti na drugo delovno mesto (in sočasno sproži postopek pred sodiščem proti delodajalcu pri katerem je zaposlen, kar zanj ravno tako ni ugodno).

Leta 2008 je bilo sprejeto dopolnilo k temu zakonu (74.–77. člen), ki delno popravlja tovrstne krivice. S tem popravkom se lahko aneks k pogodbi o zaposlitvi oziroma sklep o premestitvi razveljavi, vendar zgolj če oseba ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katero je bila premeščena. Še zmeraj ni dovolj jasno definirano, kaj naj bi to pomenilo. O razveljavitvi odloči komisija za pritožbe na lastno pobudo oziroma na predlog samega javnega uslužbenca, Uradniškega sveta, predstojnika, Računskega sodišča ali inšpektorja ali reprezentativnega sindikata. Zoper sklep o razveljavitvi ima javni uslužbenec možnost sodnega varstva. Sklepi o razveljavitvi iz tega poglavja se lahko izdajo v treh letih od sklenitve pogodbe oziroma aneksa k pogodbi ali izdaje odločbe ali sklepa, kar je pozitivno, saj javnemu uslužbencu omogoča, da se izogne direktni konfrontaciji z delodajalcem, ki je ta ukrep uvedel (npr. v primerih, ko se v tem času že zamenja vodstvo npr. ministrstva). Pozitivna novost je tudi, da ima javni uslužbenec pravico od delodajalca zahtevati odškodnino v skladu s splošnimi pravili o odškodninski odgovornosti. Ne glede na povedano lahko predstojnik kadarkoli v korist javnega uslužbenca spremeni akt, s katerim je bilo odločeno o pravici ali obveznosti javnega uslužbenca, če ugotovi, da je akt v neskladju z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo.

4.4 ODPOVED POGODBE O ZAPOSLOTVI JAVNEMU USLUŽBENCU

Odpoved pogodbe o zaposlitvi se v praksi uporablja zelo redko, saj so pred odpovedjo zaposlitve javni uslužbenci zelo dobro zaščiteni.

Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določa ZDR, po ZJU pa tudi v naslednjih primerih:

1. če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, razen če ga ne opravi zaradi razlogov, ki niso na njegovi strani; delovno razmerje mu preneha naslednji dan po preteku roka, določenega s pogodbo o zaposlitvi;
2. če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora; delovno razmerje mu preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najkasneje pa 15. dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu;
3. na drug način, če tako določa ta zakon oziroma področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

Do redne odpovedi lahko pride skladno z ZJU iz poslovnih razlogov, to je zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali podobnih razlogov. Podlaga za ugotovitev razloga za prenehanje delovnega razmerja (in za premestitev iz poslovnega razloga) je sprememba akta oziroma aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest (reorganizacija).

V primeru da pride do ukinitve organa in prenosa nalog na drug organ, ta organ prevzame tudi vse javne uslužbence, ki se razporedijo na enaka delovna mesta. Če naloge ne preidejo na drug organ, pa delovno razmerje uslužbencem preneha pod pogoji, ki veljajo tudi za prenehanje delovnega razmerja iz poslovnih razlogov.

Pri uradnikih, katerih delo ni več potrebno, je treba skladno z ZJU preučiti možnosti njihove premestitve na drugo delovno mesto v istem nazivu, za katerega izpolnjujejo pogoje in so zanj ustrezno strokovno usposobljeni. Podobno velja za strokovno-tehnično osebje. Če to ni mogoče, se jim zagotovi poklicna prekvalifikacija ali dokvalifikacija, na podlagi katere izpolnijo pogoje oziroma se usposobijo za prosto delovno mesto v organu.

Če tudi to ni mogoče, imajo pod istimi pogoji pravico do premestitve na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu istega kariernega razreda ali prvega nižjega kariernega razreda. Uradniki se v tem primeru razrešijo naziva in imenujejo v najvišji naziv, v katerem lahko opravljajo delo na delovnem mestu, na katero so premeščeni.

Ko tudi to ni možno, se jih šele uvrsti na interni trg dela. Če v enem mesecu javnega uslužbenca ni možno premestiti na ustrezno delovno mesto, se mu odpove pogodba o zaposlitvi. Če pa vseeno pride do premestitve v času trajanja odpovednega roka, se odpoved s soglasjem javnega uslužbenca lahko prekliče.

V primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi iz poslovnega razloga ima javni uslužbenec pravico do odpravnine in druge pravice v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo, pridobi pa tudi prednostno pravico do zaposlitve na prosto delovno mesto v organu, v katerem je delal, dve leti po odpovedi pogodbe o zaposlitvi ob izpolnjevanju pogojev.

Redna odpoved iz razloga nesposobnosti je mogoča, če javni uslužbenec ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov in je bilo to ugotovljeno v postopku ugotavljanja nesposobnosti. Postopka ugotavljanja nesposobnosti ni mogoče uvesti v prvih šestih mesecih po premestitvi iz poslovnega razloga in če uslužbencu ni bilo zagotovljeno ustrezno strokovno usposabljanje. Kadar do njega pride, se lahko odpovedi javni uslužbenec izogne, če dokaže, da je s skrbnostjo dobrega strokovnjaka storil vse, kar je bilo v njegovi pristojnosti, da bi preprečil, odpravil oziroma odvrnil slabo delovanje oziroma napake. Če se vseeno ugotovi, da je nesposoben za svoje delovno mesto, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. Če pride do premestitve v času odpovednega roka, se odpoved s soglasjem javnega uslužbenca prekliče. Šteje se, da javnega uslužbenca ni mogoče premestiti, če ne obstaja ustrezno prosto delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje in za katero je javni uslužbenec po presoji predstojnika sposoben, in če v času trajanja odpovednega roka ne pride do povpraševanja po njegovem delu ali pa če sam odkloni ponujeno premestitev.

Predstojnik lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi tudi v primeru, da javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto, vendar pa se pogoji za opravljanje dela na delovnem mestu lahko spremenijo samo na podlagi zakona; pri tem je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu omogočiti, da jih v razumnem roku izpolni, sicer mu pripada odpravnina.

4.5 MOŽNOST PRITOŽBE PRI KOMISIJI VLADE ZA PRITOŽBE IZ DELOVNIH RAZMERIJ

Za pritožbe s področja delovnih razmerij za državno upravo je pristojna Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. Predsednika in člane komisije za pritožbe za državno upravo imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, in organov, za katere deluje.

Skladno z ZJU se predsedniki in člani komisij za pritožbe imenujejo z odločbo za obdobje petih let in so lahko ponovno imenovani. Naloge v komisijah za pritožbe opravljajo neprofesionalno, pri čemer jim pripada ustrezno denarno nadomestilo, ali profesionalno, v statusu uradnika v senatih treh članov v skladu s poslovníkom o delu.

V nasprotju z ZJU o neprofesionalnem opravljanju funkcije poslovníkom o delu komisije ne govori. Skladno s poslovníkom predsednik in člani komisije opravljajo delo v statusu uradnika in so v delovnem razmerju pri organu, ki jih je predlagal. Poslovníkom definira, da so na seji poleg predsednika in članov senata prisotni poročevalci (gre za osebe, ki so lahko člani komisije za pritožbe, oziroma za druge osebe, ki jih za vsako zadevo posebej določi vodja Sektorja za podporo komisiji, odgovoren za pripravo gradiv seje). Pri posameznih točkah dnevnega reda so lahko na seji prisotni tudi drugi strokovnjaki, za katere tako odloči predsednik senata na predlog poročevalca. O predlogih odloči senat z večino glasov članov senata. Poročilo lahko vsebuje tudi predlog, ali naj se razpiše javna obravnava, ter praviloma tudi predlog odločitve o zadevi. Javno obravnavo razpiše predsednik senata na lastno pobudo ali na predlog poročevalca v primerih, kadar je za sprejetje odločitve potrebna širša obravnava. Poleg udeležencev postopka lahko senat odloči, da bo na javno obravnavo povabil tudi druge osebe, ki lahko prispevajo k razjasnitvi dejanskih vprašanj v zadevi, ki je predmet postopka. Vse omenjeno se lahko izvede zgolj, če se senat tako odloči. V zapisnik seje se poleg vpisa izreka odločbe ali sklepa vpiše tudi izid glasovanja, in sicer tako, da se vpišejo imena članov senata, ki so glasovali proti sprejeti odločitvi. To, da se morajo člani komisije, ki se ne strinjajo z odločitvijo večine komisije, podpisati na zapisnik, je gotovo nenavadno in lahko pomeni tudi neposreden pritisk na člane komisije.

V praksi je pomanjkljivost v transparentnosti dela komisije za pritožbe gotovo to, da glede na naravo dela odloča brez predhodnega ugotovitvenega postopka, brez predhodne javne obravnave oziroma zaslišanja strank (Golobič 2008, 43).

Ravno tako je nenavadno, da o javnosti obravnave odloča (jo predlaga) predsednik komisije. Verjetno bi bilo bolj smiselno, da bi jo predlagal javni uslužbenec, ki vloga pritožbo.

Slednje namreč lahko pomeni povsem zaprto obravnavo in sprejemanje odločitev v zelo zaprtem krogu izbranih javnih uslužbencev. Odločba ali sklep, ki ga sprejme senat, se sicer objavi na spletni strani ministrstva za javno upravo, vendar samo, če tako sklene senat, in sicer v obliki, ki namesto imen in krajev vsebuje izmišljene začetnice. Ravno tako iz objavljenih podatkov²⁴ ni mogoče ugotoviti, v kakšnih povezavah so bili člani senata z organom, proti kateremu je vložena pritožba (npr. ali so v njem tudi zaposleni), ali so bili na posameznih sejah komisije prisotni tudi zunanji opazovalci ali strokovnjaki in kako pogosto se komisija te možnosti sploh poslužuje. V sklepih komisije ni zapisano, kdo je to komisijo sestavljal, tako da vlagatelj pritožbe ni seznanjen s tem, kdo je njegovo pritožbo obravnaval, ali so bili prisotni zunanji člani ipd.

Poslovnik o delu senatu prepušča veliko svobode pri zagotavljanju transparentnosti in javnosti dela komisije, kar se v negativnem smislu uresničuje tudi v praksi. Komisija za pritožbe pri vladi je javno objavila vsega 143 obravnavanih primerov (brez imen članov komisij), čeprav je v letu 2008 obravnavala že 738 primerov, leta 2007 490 primerov in leta 2005 890 primerov pritožb pri organih državne uprave²⁵ in ima glede tega, vsaj na deklarativni ravni, jasne usmeritve v poslovniku, ki ga je sama sprejela.

Vloga Komisije za pritožbe pri Vladi je z vidika zagotavljanja neodvisnosti pritožbenih organov in zagotavljanja načela delitve oblasti in sistema zavor in ravnotežij ravno tako vprašljiva kot vloga Uradniškega sveta, čeprav je tudi ta, skladno s predpisi, pri svojem delu samostojna.

²⁴Ministrstvo za javno upravo. *Seje senata KPDR*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/seje_sena_ta_kpdr/ (14. september 2008).

²⁵Ministrstvo za javno upravo. *Praksa KPDR*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_kpdr/ (14. september 2008).

4.6 MOŽNOST PRITOŽBE PRI INŠPEKCIJI ZA SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev izvaja nadzor nad izvajanjem ZJU. Sistematizirana je v okviru Direktorata za organizacijo in kadre – Sektor za organizacijo in uslužbenki sistem pri Ministrstvu za javno upravo RS. Pri opravljanju inšpekcijskih nadzorov so inšpektorji samostojni.

Inšpektorji za sistem javnih uslužbencev opravljajo inšpekcijske preglede v vseh državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti po uradni dolžnosti in na podlagi prijav javnih uslužbencev ter reprezentativnih sindikatov dejavnosti ali poklica oziroma reprezentativnih sindikatov v organu. Vse prispele vloge in svoje pristojnosti morajo obravnavati in vlagatelje obvestiti o ugotovitvah. V primeru ugotovljenih nezakonitosti in nepravilnosti inšpektorji ukrepajo v skladu z zakonskimi pooblastili in predlagajo predstojniku organa, v katerem je bil opravljen nadzor, uvedbo disciplinskega postopka zoper odgovorno osebo oziroma pristojni Komisiji za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS razveljavitev nezakonitega akta oziroma predstojniku organa in ministru, pristojnemu za upravo, ukrepe, ki so potrebni za odpravo ugotovljenih nepravilnosti. V skladu z Zakonom o prekrških (ZP-1) inšpektorji za sistem javnih uslužbencev ugotavljajo dejanja, ki pomenijo prekrške po Zakonu o javnih uslužbencih, vodijo hitri prekrškovni postopek in izdajajo odločbe o prekrških.²⁶

Vprašanje o možni nepristranskosti in neodvisnosti odločitev vladne komisije za pritožbe in Inšpekcije za sistem javnih uslužbencev vzpodbujata način njihovega imenovanja in umeščenost teh dveh organov znotraj sistema izvršilne oblasti. Komisijo za pritožbe iz delovnih razmerij za javne uslužbence pri organih državne uprave imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, in organov, za katere deluje. Vlada v tem primeru nadzoruje sama sebe oz. svoje ministre. Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev pa je del ministrstva za javno upravo, katerega vrhovni šef je minister – član vlade. Pri svojem delu sta oba organa formalno samostojna in neodvisna, neformalno pa so ob takšni ureditvi zagotovilo za njeno samostojnost in neodvisnost lahko zgolj visoki strokovni in etični standardi.

²⁶ Ministrstvo za javno upravo. *Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/inspekcija_za_sistem_ju/ (2. september 2008).

4.7 VARSTVO JAVNIH USLUŽBENCEV PRED ŠIKANIRANJEM NA DELOVNEM MESTU

Leta 2008 se je zgodila sprememba Kazenskega zakonika,²⁷ ki med drugim v 197. členu obravnava šikaniranje na delovnem mestu in pravi, da se z zaporom do dveh let kaznuje, kdor na delovnem mestu ali v zvezi z delom s spolnim nadlegovanjem, psihičnim nasiljem, trpinčenjem ali neenakopravnim obravnavanjem povzroči drugemu zaposlenemu ponižanje ali prestrašenosť. Če imajo takšna dejanja za posledico psihično, psihosomatsko ali fizično obolenje ali zmanjšanje delovne storilnosti zaposlenega, se storilec kaznuje z zaporom do treh let.

S tem so se v sistem vgradile določene varovalke pred neupravičenim odpuščanjem, premeščanjem in drugimi oblikami šikaniranja, kakšni pa bodo učinki teh sprememb v praksi, še ni mogoče reči.

4.8 SODOBNI SISTEMI DRŽAVNE UPRAVE V EVROPI IN PO SVETU

V vseh sodobnih sistemih in zakonodajah so bolj ali manj prisotni elementi, ki kažejo na poseben položaj javnih uslužbencev, oziroma je zanje vzpostavljen poseben režim pravic in obveznosti ter drugih razmerij, kar jih postavlja v drugačen položaj od zaposlenih v zasebnem sektorju. Na potrebo po takšni ureditvi napotuje tudi Evropska komisija v svojih stališčih glede ureditve položaja javnih uslužbencev zaradi vzpostavitve učinkovitejše javne uprave. Ena glavnih značilnosti uslužbenskih sistemov v državah, članicah Evropske unije, je zahteva po nevtralnosti javnih uslužbencev, ki je za države članice pravno zavezujoča na temelju 6. člena rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave pa je v skladu s stališči Evropske komisije ureditev položaja javnih uslužbencev. V zvezi s tem Evropska komisija (Fournier 1997, 113 v Haček 2001, 124):

- priporoča sprejem zakona, ki posebej ureja področje uslužbenskega sistema;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne uprave, še posebej od politične oblasti;
- posebej poudarja pomen dodatnega izobraževanja in usposabljanja, še zlasti na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije, ter

²⁷ Kazenski zakonik, Ur. l. RS 55/08

- posredno priporoča izenačevanje plač v javnem in zasebnem sektorju.

V tujini so se uveljavili nekateri standardi, namenjeni omejevanju politizacije in depolitizaciji javnih uslužbencev, ki so ponekod namenjeni najvišjim in visokim javnim uslužbencem, drugod pa zajemajo vse javne uslužbenke.

4.8.1 Izbirni postopki za kandidate za javne uslužbenke

Večina evropskih držav pozna posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbenke, ki kot taki predstavljajo procesna zagotovila za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in zagotavljajo kar največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov ter kakovostno zagotavljanje storitev javnega sektorja uporabnikom. Ena takih varovalk je ureditev, v kateri sprejem v uslužbenko razmerje nadzoruje ali opravlja neodvisno telo preko javnega ali internega natečaja ali razpisa (Haček 2005, 113).

Mnogi sistemi uvajajo tudi postopke preverjanja znanja na podlagi izpitov, ki so ponekod predvideni ne samo kot vstopni pogoj za sklenitev uslužbenkega razmerja, temveč tudi kot pogoj za napredovanje (Haček 2007, 164–165), druge države pa zahtevajo zgolj izpolnjevanje formalnih pogojev (Zupan Novak 2007, 61). Splošni pogoji za vzpostavitev uslužbenkega razmerja so večinoma naslednji: polnoletnost in poslovna sposobnost, državljanstvo, nekaznovanost, ustrezno zdravstveno stanje, ustrezna izobrazba in določene delovne izkušnje. Vsi sistemi poznajo tudi posebne pogoje za zaposlitev. Na Poljskem npr. se za državnega uradnika eksplicitno zahteva, da je neoporečnega karakterja, v Nemčiji pa mora kandidat za zaposlitev izkazati pripravljenost, da se bo v vsakem času zavzemal za svobodno in demokratično ustavno ureditev. Vsem evropskim sistemom je skupno to, da naj bi postopki izbire kandidatov zagotavljali pravično izbiro kandidatov, ki naj ne bi temeljila na osebnih in političnih preferencah. Vseeno pa ponekod ne velja pravilo javnega natečaja, temveč sistem prostega sprejemanja na delo (Zupan Novak 2007, 61).

V evropskih državah sta se uveljavila dva sistema zaposlovanja:

- decentraliziran sistem: ta poteka po posameznih ministrstvih in prepušča ministrom ter njihovim pooblaščenecem, da centralno ali decentralizirano skrbijo za zaposlovanje kadrov;

- medministrski sistem: postavljen je pod nadzor vlade, ki skrbi za izbor kadrov pred njihovo razporeditvijo na ministrstva (Zupan Novak 2007, 61).

Razlikujejo se po tem, kateri organ je pristojen za izbor kandidatov in za imenovanje javnih uslužbencev. Ponekod obe funkciji opravlja en organ, drugod sta funkciji ločeni tako, da izbiro kandidatov opravi za to ločeno neodvisno telo, ki kandidate predlaga v imenovanje pristojnemu organu.

4.8.2 Omejevanje političnih aktivnosti javnih uslužbencev

Mnoge države z namenom omejevanja politizacije omejujejo tudi politične aktivnosti javnih uslužbencev. Tako je npr. ponekod v veljavi prepoved neposredne participacije javnih uslužbencev v volilnem procesu, ki se od države do države različno nanaša na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved finančnih donacij itd. (Hojnacki 1996, 151 v Haček 2004, 140). Omejujejo se tudi aktivnosti javnih uslužbencev v političnem procesu. Ponekod ne smejo zasedati voljenih položajev v političnih organizacijah, v nekaterih političnih sistemih pa je prepovedano tudi članstvo javnih uslužbencev v političnih strankah (Haček 2004, 141).

Zaradi ohranjanja politične nevtralnosti javnega sektorja v Latviji državni uradnik ne sme zasedati voljenih položajev v političnih organizacijah in ne sme uporabljati svojega uradnega položaja za opravljanje nalog teh organizacij, prav tako je izrecno prepovedana pravica do stavke za vse državne uradnike (Zupan Novak 2007, 73). Francija, čeprav izpostavlja splošno dolžnost nepristranskega opravljanja nalog, izrecno določa pravico do političnega udejevanja vseh javnih uslužbencev in uvaja prepoved diskriminacije na podlagi političnega prepričanja ter olajšuje vrnitev na delovno mesto javnim uslužbencem, ki so za določen čas opravljali voljene politične funkcije. Javni uslužbenec v Franciji tudi ne more napredovati v času, ko je poslanec, vendar se mu vseeno ta čas šteje v napredovanje (Zupan Novak 2007, 73). Podobno ureditev lahko zasledimo tudi v Italiji. Poljska omejuje politično udejevanje do te mere, da uradniki ne smejo javno izražati svojega političnega prepričanja. Članstvo in delovanje v političnih strankah sta prepovedana samo najvišji kategoriji uradnikov, saj njihovo članstvo preneha z dnem imenovanja v to najvišjo kategorijo. Za to kategorijo je prepovedano tudi članstvo in delovanje v sindikatih. Tudi na Madžarskem obstajajo ostre omejitve, po katerih uradnik ne sme imeti nobenega položaja v politični stranki

in ne sme opravljati nobene dejavnosti za politično stranko, razen če sam kandidira za politično funkcijo (Toonen in Raadschelders 1997; Peters in Pierre 2005 v Haček 2007, 166-167). V Nemčiji je pravica do političnega udejstvovanja omejena s tem, da mora uradnik pri svojem delovanju ohraniti mero in zadržanost, ki izhajata iz njegovega položaja ter obveznosti službe. Lahko je tudi član stranke, ki ni prepovedana zaradi protiustavnega delovanja. Pravica do stavke je tudi v Nemčiji izrecno prepovedana. V Veliki Britaniji se pri možnostih političnega udejstvovanja uslužbenca deli v tri kategorije: na fizične delavce, ki so lahko kakorkoli politično aktivni, na vmesno skupino, ki lahko sodeluje pri političnih aktivnostih in se udeležuje volilnega boja razen tistega za državni in evropski parlament, ter na vodstvene delavce in javne uslužbenca, ki ne smejo biti politično aktivni na državnem nivoju (Zupan Novak 2007, 73).

4.8.3 Disciplinski ukrepi proti javnim uslužbencem

Disciplinski ukrepi, ki se izrekajo ob storitvi disciplinskega prekrška, se po državah razlikujejo, med najpogostejšimi pa so opomin in javni opomin, ukor, prepoved opravljanja vodstvenih funkcij, degradacija na nižji plačilni razred ali kategorijo, nezmožnost napredovanja v višji uslužbenski naziv, zmanjšanje ali odprava dodatkov k plači, odstranitev iz javne uprave oz. odpust iz uslužbenskega razmerja in uradna upokojeitev (Haček 2007, 168).

Pri normiranju instituta disciplinske odgovornosti prevladujejo ureditve, ki zelo natančno predpisujejo postopek, v katerem je potrebno ugotoviti krivdo oz. odgovornost zaposlenega, procesne pravice uslužbenca ter oblikovanje neodvisnih organov, ki obravnavajo postopek (Zupan Novak 2007, 74).

V Franciji npr. disciplinski ukrep lahko uradniku izreče organ, ki ga je imenoval, in sicer za vsako kršitev po pridobitvi mnenja paritetne disciplinske komisije, ki nastopa kot disciplinski svet. Uradniku gredo tudi vse pravice v zvezi z vpogledom v spis in glede zagovornika. V Italiji vsak organ s svojimi predpisi določi pristojni urad za disciplinske postopke, ki prične s postopkom na opozorilo načelnika službe, ter odloči tudi o kazni. Disciplinske kršitve in sankcije so določene v kolektivnih pogodbah. Poljski sistem disciplinske odgovornosti za določanje kršitev uporablja generalno klavzulo manjših kršitev, v zvezi s katerimi se uradnika kaznuje le s pisnim opominom, ter generalno klavzulo kršitve dolžnosti, o kateri odloča disciplinska komisija. Na Madžarskem je z generalno klavzulo določeno, da uradnik stori

disciplinski prekršek s kršitvijo svojih obveznosti iz pravnega razmerja v javni upravi. Preiskavo lahko uvede eden izmed višjih državnih uradnikov na podlagi utemeljenega suma kršitve obveznosti, pri čemer ima osumljeni pravico do zagovornika. O disciplinski odgovornosti odloča tričlanski disciplinski senat. Latvija pozna disciplinsko odgovornost zaradi neprimerne vedenja uradnika zunaj državne uprave, če to škodi javnemu ugledu in splošnemu zaupanju v državno upravo. Sistemski zakon določa le splošne določbe v zvezi z disciplinskimi kršitvami in usmerja k uporabi posebnega zakona. Disciplinski postopek se v Latviji uvede tudi zoper vse kršitve predpisov pri opravljanju uradne dolžnosti, kakor tudi zaradi očitne neučinkovitosti. V Nemčiji pa se šteje, da je uradnik storil disciplinski prestop, če je njegovo obnašanje izven službe takšno, da vpliva na nezaupanje v njegov položaj ali na ugled uradništva na splošno, ali če krivdno prekrši svoje dolžnosti. Na podlagi suma kršitve predstojnik uvede preiskavo in tudi izreče lažje disciplinske sankcije, kot so opomin ali denarna kazen, sicer pa disciplinske sankcije, kot so znižanje plače ali odstranitev iz službe, izreka disciplinsko sodišče (Zupan Novak 2007, 74–75).

4.8.4 Premestitve javnih uslužbencev

Večina uslužbenskih sistemov pozna možnost premeščanja javnih uslužbencev, bodisi zaradi službenih potreb ali pa na lastno željo. V madžarskem sistemu sta za premestitev potrebna soglasje uradnika in sporazum med organi, med katerimi naj bi bila ta oseba premeščena. Po tako pridobljenem soglasju se lahko uradnik začasno ali trajno premesti v drug organ. Izjema velja za primer trajne premestitve, kjer je določeno, da organ, iz katerega želi biti uradnik premeščen, ne more zavrniti soglasja, če je med vlogo in datumom želene premestitve več kot dva meseca časa. Premestitev je obvezna le v primeru razpustitve organa, kjer je bil javni uslužbenec zaposlen; če ta ponujeno delovno mesto zavrne, mu uslužbenko razmerje preneha. Popolna mobilnost zaradi delovnih potreb velja le za osebe, ki zasedajo vodstvene funkcije, katere se lahko začasno ali trajno premestijo na drugo ustrezno delovno mesto. Nemčija pozna dve obliki mobilnosti uradnikov: premestitev, ki pomeni pridobitev novega delovnega mesta pri drugem organu, in prerazporeditev, ki pomeni obveznost, da uradnik, ki ohrani svoje delovno mesto, opravlja naloge v drugem organu. Premestitev uradnika v okviru delovnega področja istega delodajalca se opravi, če to uradnik sam predlaga ali če obstaja službena potreba po premestitvi. Če se po premestitvi položaj uradnika ne poslabša, se ga lahko premesti tudi brez njegovega soglasja. Če gre za premestitev na delovno področje drugega delodajalca, je treba pridobiti soglasje tega uradnika. Prerazporeditev je po svoji

naravi začasna in se opravi na podlagi službenih potreb. Uradnik se lahko začasno prerazporedi v celoti ali delno na drugo ustrezno delovno mesto, soglasje uradnika se zahteva le v primeru, če ta prerazporeditev traja več kot dve leti. Latvijska uslužbenska zakonodaja določa, da se lahko uradnik premesti v interesu javne uprave na drug položaj iste kvalifikacijske kategorije brez vsakih omejitev, če gre za premestitev v okviru iste institucije ali kraja. Soglasje uradnika se zahteva le pri premestitvi v drugo institucijo ali v drug kraj, vendar lahko soglasje odkloni le iz utemeljenih razlogov. Na Poljskem je premestitev v okviru istega organa na drug položaj, ki je ustrezen kategoriji državnega uradnika, mogoča kadarkoli na podlagi odločitve generalnega direktorja. Generalni direktor lahko v soglasju z generalnim direktorjem drugega organa, če tako zahtevajo interesi državne uprave, enkrat na leto premesti državnega uradnika v drug organ, kot tudi v drug kraj, za obdobje šestih mesecev, s tem da uradnik ohrani isto plačo. Francija pozna celo vrsto oblik mobilnosti javnih uslužbencev, ki služijo tudi različnim potrebam organov ali posameznim željam javnih uslužbencev, in sicer premestitev, začasno dodelitev ali prerazporeditev (Haček 2007, 172–173). V Italiji splošne pogoje premestitve urejajo kolektivne pogodbe. Z zakonom imajo določeno, da se lahko prosto delovno mesto v okviru istega resorja zapolni s premestitvijo javnega uslužbenca, pri čemer mora biti podan sporazum obeh vpletenih organov. Tudi premestitev oseb med različnimi resorji se lahko opravi na podlagi predhodnega sporazuma med ključnimi organi. Če gre za prenos nalog iz enega organa v drug organ, gre tudi za premestitev, pri čemer javni uslužbenci ohranijo vse svoje pravice in dolžnosti (Zupan Novak 2007, 66–67).

4.8.5 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev

Pri prenehanju delovnega razmerja javnih uslužbencev je vsem tujim sistemom skupno, da poznajo razloge za prenehanje tako na strani delodajalca kot na strani delojemalca. Sistem javnih uslužbencev v Franciji določa dokončno prenehanje delovnega razmerja uradnikov z izbrisom zaposlenega in izgubo statusa javnega uslužbenca. Prenehanje nastopi ob upokojitvi, sprejeti odpovedi uradnika, odpustu iz delovnega razmerja ter odpoklicu ali ko uradnik ne izpolnjuje več pogojev, ki so potrebni za njegovo imenovanje. Italija ne pozna posebnih zakonskih določb za prenehanje delovnega razmerja, temveč se uporabljajo splošni predpisi in kolektivne pogodbe. Zakon podrobneje določa le prerazporejanje presežnih delavcev v javni upravi. Na Poljskem zakon poleg klasičnih primerov določa naslednje posebne primere, zaradi katerih javnemu uslužbencu preneha delovno razmerje: uradnikova zavrnitev prisege, pravnomočna odločba disciplinskega ukrepa odstranitve iz državne uprave, zavrnitev

spoštovanja odločitve o premestitvi oz. nastop dela, kamor je bil uradnik premeščen. Razveza delovnega razmerja pa na Poljskem lahko nastopi ob doseženi uradnikovi starosti za upokojitev, dveh zaporednih negativnih ocenah, doseženih iz naslova ocenjevanja, bolezenski odsotnosti z dela več kot eno leto ter zavrnitvi zdravstvenega pregleda, kadar je ta potreben. Na Madžarskem zakon poleg klasičnih primerov določa naslednje posebne primere prenehanja delovnega razmerja javnega uslužbenca: če organ javne uprave preneha obstajati in nima pravnega naslednika; na podlagi odločitve vlade, parlamenta ali sveta lokalne skupnosti, da se izvede zmanjšanje števila zaposlenih v organih javne uprave in kot posledica ni nadaljnje možnosti za zaposlitev državnega uradnika; reorganizacija državne uprave, na podlagi katere je delo uradnika nepotrebno; ter zaradi njegove nesposobnosti, da bi opravljal svoje naloge, v zvezi z neprimernim opravljanjem dela in z uradnikovim vedenjem, pred tem pa mu mora biti dana tudi možnost zagovora. V Latviji zakon taksativno našteva primere, v katerih uradniku preneha delovno razmerje. Poleg klasičnih primerov (odpoved s strani javnega uslužbenca, dosežena starost za upokojitev, odpust zaradi zdravstvene nezmožnosti opravljati delo) določa odpoved kot disciplinski ukrep, odpoved zaradi ukinitve institucije javne uprave ali potrebe po zmanjšanju števila državnih uradnikov, možna pa je tudi odpoved zaradi neprimernosti uradnika (v smislu doseganja zahtev delovnega mesta), ki jo potrdi uprava za splošno državno upravo na podlagi rezultatov ocenjevanja in ustreznih obrazložitev. Delovno razmerje lahko v Latviji preneha tudi zaradi neuspešno opravljenega preizkusa oziroma izpita za državnega uradnika. V Nemčiji lahko pride do prenehanja delovnega razmerja javnega uslužbenca s strani delodajalca poleg klasičnih primerov tudi uradnikova zavrnitev zakonsko določene prisege ter njegova sprememba prebivališča v tujino. Če ni drugače določeno, uradniku izreče odpoved organ, pristojen za njegovo imenovanje. Delovno razmerje lahko preneha tudi s pravnomočno kazensko sodbo, s katero je bil uradnik obsojen na odvzem prostosti najmanj enega leta za kaznivo dejanje, storjeno po uslužbenskem zakonu, ali najmanj šestih mesecev za kaznivo dejanje s področja ogrožanja nacionalne varnosti. Podobno se lahko zgodi tudi, če uradnik krši temeljne ustavne pravice in mu je zaradi tega odvzeta sposobnost opravljati javno funkcijo (Zupan Novak 2007, 77–78).

4.8.6 Primerjalna analiza slovenskega sistema državne uprave s sodobnimi sistemi

Slovenija ima svoj ZJU in ZDU, kot priporoča Evropska komisija, ter druge zakone, ki so posredno ali neposredno povezani s tema dvema krovnama zakonoma, ki urejata področje zaposlovanja in dela v javni oz. državni upravi. Vprašanje, ki se postavlja, pa je, ali zakonske

rešitve zagotavljajo izpolnjevanje drugih stališč Evropske komisije, kot jih navaja Fournier. Predvsem me je v tem magistrskem delu zanimalo, ali je zagotovljena nevtralnost javnih uslužbencev in neodvisnost uprave, še posebej od politične oblasti.

Slovenska zakonodaja v primerjavi z razvitimi sistemi javne uprave sama po sebi ne zagotavlja neodvisne izbire kandidatov za zaposlitev v upravi in prav tako ne zagotavlja primernih pritožbenih mehanizmov za neizbrane kandidate. V letu 2008 so bili ukinjeni tudi strokovni izpiti, s katerimi so se preverjala nekatera osnovna znanja kot pogoj za redno zaposlitev, kar je takratna opozicija ocenila kot korak nazaj.

V primerjavi z drugimi državami slovenska zakonodaja ne preprečuje politizacije javnih uslužbencev, kot bi jo lahko. Tako ne omejuje političnih aktivnosti javnih uslužbencev, članstva javnih uslužbencev v političnih strankah ne na voljenih položajih v različnih političnih organizacijah ali na drugih položajih, ki so politične narave. Slovenska ureditev je s tega vidika najbližje nemški, kjer je pravica do političnega udejstvovanja omejena le s tem, da mora javni uslužbenec ohraniti pravo mero in zadržanost (Haček 2005, 14).

Pomemben mehanizem za preprečevanje politizacije uprave je javni natečaj za zasedbo prostega mesta, kjer pa bi bilo smiselno razmisliti o odpravi nekaterih pomanjkljivosti, ki so nakazane v poglavjih 4.1, 4.2, 4.5 in 4.6, predvsem zagotoviti neodvisnost izbirnih komisij in odpraviti neprimerno urejenost pritožbenih postopkov za neizbrane kandidate.

Medtem ko je premeščanje javnih uslužbencev v Sloveniji relativno enostavno izvedljivo in niso zagotovljeni ustrezni postopki varstva javnih uslužbencev pred neupravičenimi premestitvami, pa so postopki odpovedi pogodbe o zaposlitvi v primerjavi z drugimi državami zagotovo na strani zaposlenih, zaradi česar velja zaposlitev v javni upravi za izjemno varno. V Sloveniji so javni uslužbenci (in ostali zaposleni) absolutno zaščiteni tudi pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi v času bolezni ali nosečnosti.

Zaskrbljujoče je, da v Sloveniji ni neodvisnih pritožbenih organov, na katere bi se lahko javni uslužbenci (ali kandidati) obrnili na prvi stopnji v primeru pritožb. V vseh primerih, pri postopku zaposlitve, pri premestitvah, odpovedi pogodbe o zaposlitvi in drugih disciplinskih ukrepih, bi morala biti v pritožbenih postopkih zagotovljena neodvisnost že na prvi stopnji, vendar pa so pritožbeni organi pod vplivom oz. nadzorom vladajoče politične oblasti.

5 ANALIZA DINAMIKE ODNOSOV MED SLOVENSKIMI POLITIKI IN POLOŽAJNIMI URADNIKI

5.1 PREGLED SPREMEMB NA PODROČJU IZVRŠILNE VEJE OBLASTI

Pregled sprememb na področju izvršilne veje oblasti skozi čas od vzpostavitve samostojne države Slovenije dalje je pomemben za razumevanje in iskanje morebitnih vzročnih povezav pri kadrovanju v državni upravi kot tudi za razumevanje zakonskih in kadrovskih sprememb, ki so se dogajale v določenih časovnih obdobjih. Zato je v nadaljevanju predstavljen časovni pregled slovenskih vlad od osamosvojitve Slovenije dalje, navedene pa so tudi pomembnejše zamenjave ministrov, izstopi posameznih strank iz koalicije in drugi dogodki, ki bi lahko, skladno s postavljenimi hipotezami, vplivali na kadrovske spremembe v upravi.

Od leta 1992 so v Sloveniji volitve v državni zbor potekale petkrat, in sicer l. 1992, 1996, 2000, 2004 in 2008. Od osamosvojitve dalje se je v Sloveniji do septembra 2008 zamenjalo 8 vlad:²⁸

1. vlada RS (mandat: 16. maj 1990–14. maj 1992)

Vlada koalicije Demos s predsednikom Lojzetom Peterletom je bila 1. vlada Republike Slovenije po uvedbi večstrankarskega sistema v Sloveniji (po drugi svetovni vojni). Vanjo so se leta 1990 združile politične stranke, nastale v letih 1989-1990: Slovenska demokratična zveza (SDZ), Socialdemokratska zveza Slovenije (SDZS), Slovenski krščanski demokrati (SKD), Slovenska kmečka zveza, Slovenska obrtniška stranka in Zeleni Slovenije, s skupnim ciljem: spremeniti politični sistem. Po razpadu Demosa ob koncu leta 1991 in izglasovanju nezaupnice je predsednika vlade Peterleta aprila 1992 zamenjal predsednik LDS Janez Drnovšek.

2. vlada RS (mandat: 14. maj 1992–25. januar 1993)

6. decembra 1992 je Slovenija izvedla prve državnozbornske volitve v samostojni državi, ki so bile obenem druge demokratične državnozbornske volitve. Koalicijo so tvorile: LDS, SDS,

²⁸ Vir: http://sl.wikipedia.org/wiki/Vlada_Republike_Slovenije#Seznam_vlad

ZLSD, Zeleni Slovenije, Demokratska stranka Slovenije, Socialdemokratska stranka Slovenije (SSS), predsednik vlade pa je postal Janez Drnovšek. Za mandatarja je bil v državni zbor izvoljen 22. aprila 1992.

3. vlada RS (mandat: 25. januar 1993–27. februar 1997)

V vmesnem obdobju se je oblikovala nova koalicija, še zmeraj pod vodstvom Janeza Drnovška v sestavi LDS, SKD, ZLSD (do 31. 1. 1996) in SDS (do 29. 3. 1994). Slednja je iz vladne koalicije izstopila po razrešitvi Janeza Janše s položaja obrambnega ministra zaradi t. i. afere Depala vas, ZLSD pa zaradi kritik njihovega ministra Maksa Tajnikarja.

4. vlada RS (mandat: 27. februar 1997–7. junij 2000)

Na državnozborskih volitvah, ki so potekale 11. novembra 1996, je največ glasov prejela Liberalna demokracija Slovenije; tako je njen predsednik, dr. Janez Drnovšek, 9. januarja 1997 ponovno postal mandatar za sestavo nove vlade. Koalicijska pogodba je bila podpisana 17. februarja 1997 med LDS, SLS in DeSUS. Po sestavi koalicije je vlada zaprisegla 27. februarja istega leta. To je bila tudi prva vlada v zgodovini samostojne Slovenije, proti kateri je bila vložena interpelacija. 8. aprila 2000 ji je državni zbor izglasoval nezaupnico. 7. junija je zato prenehala z delom – takrat so bili potrjeni ministrski kandidati, ki jih je predlagal mandatar za sestavo vlade Andrej Bajuk.

5. vlada RS (mandat: 7. junij 2000–30. november 2000)

Po padcu vlade je vodenje države za nekaj mesecev, do nastopa novih državnozborskih volitev 15. oktobra 2000, prevzela koalicija strank SLS+SKD in SDS, predsednik vlade pa je postal Andrej Bajuk. Razmerja v vladi so se kasneje nekoliko spremenila zaradi izstopa podpredsednikov SLS+SKD, Andreja Bajuka in Alojza Peterleta, iz stranke. Bajuk je takrat ustanovil svojo stranko Nova Slovenija – Krščanska ljudska stranka (NSi), v njej pa se mu je pridružil tudi Peterle (STA, 3. december 2004).

6. vlada RS (mandat: 30. november 2000–19. december 2002)

Volitve v državni zbor 15. oktobra 2000 so bile osnova za oblikovanje nove koalicije strank LDS, SLS, ZLSD, DeSUS, z SMS pa je bil sklenjen dogovor o sodelovanju 15. novembra 2000, ko so podpisali koalicijsko pogodbo. Nova vlada je bila v državnem zboru imenovana

30. novembra 2000. Do novembra 2002 je koalicija delovala s predsednikom vlade Janezom Drnovškom, nato pa ga je zamenjal Anton Rop (STA, 3. december 2004).

7. vlada RS (mandat: 19. december 2002–3. december 2004)

7. vlado je vodil Anton Rop. Z njegovim nastopom so se zgodile nekatere kadrovske menjave v vladi (menjave treh ministrov), ustanovljeno pa je bilo tudi novo ministrstvo. V času ko je bil predsednik vlade, se koalicija ni spreminjala vse do 20. aprila 2004, ko so iz nje izključili SLS. Državni zbor je namreč 20. aprila 2004 na Ropov predlog imenoval pet novih ministrov, ki so v 16-članskem ministrskem kabinetu prevzeli vodenje pravosodnega, prometnega, kmetijskega, gospodarskega in evropskega resorja. Ministri so nadomestili tri ministre SLS, ki so s svojih položajev odstopili po izključitvi SLS iz vladne koalicije zaradi podpore SLS interpelaciji proti notranjemu ministru Radu Bohincu (STA, 3. december 2004).

8. vlada RS (mandat: 3. december 2004 –21. november 2008)

8. vlado so sestavljali koalicija SDS, NSi, SLS in DeSUS. Koalicija se v tem mandatu ni spreminjala, prišlo pa je do pomembnejših menjav na ravni ministrov.

1. decembra 2006 je bila opravljena prva sprememba v ministrskem zboru, saj je Državni zbor RS na predlog Janeza Janše sprejel razrešitev ministra za delo, družino in socialne zadeve mag. Janeza Drobniča, ki ga je 18. decembra 2006 nadomestila Marjeta Cotman. Druga zamenjava se je zgodila 29. januarja 2007, ko je tudi uradno prenehala funkcija ministrice Marije Lukačič, ki je odstopno izjavo podala že 10. januarja. Iztok Jarc jo je nadomestil 6. marca 2007. 30. avgusta 2007 so minister za zdravje Andrej Bručan, minister za promet Janez Božič in minister za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo Jure Zupan ravno tako podali odstopne izjave. 12. septembra 2007 sta Radovan Žerjav in Zofija Mazej Kukovič prevzela prvi prometno, druga pa zdravstveno ministrstvo, Mojca Kucler Dolinar pa je vodenje ministrstva za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo prevzela 2. oktobra 2007.

Graf 5.1.1: Časovni pregled trajanja posameznih vlad v RS (v mesecih)

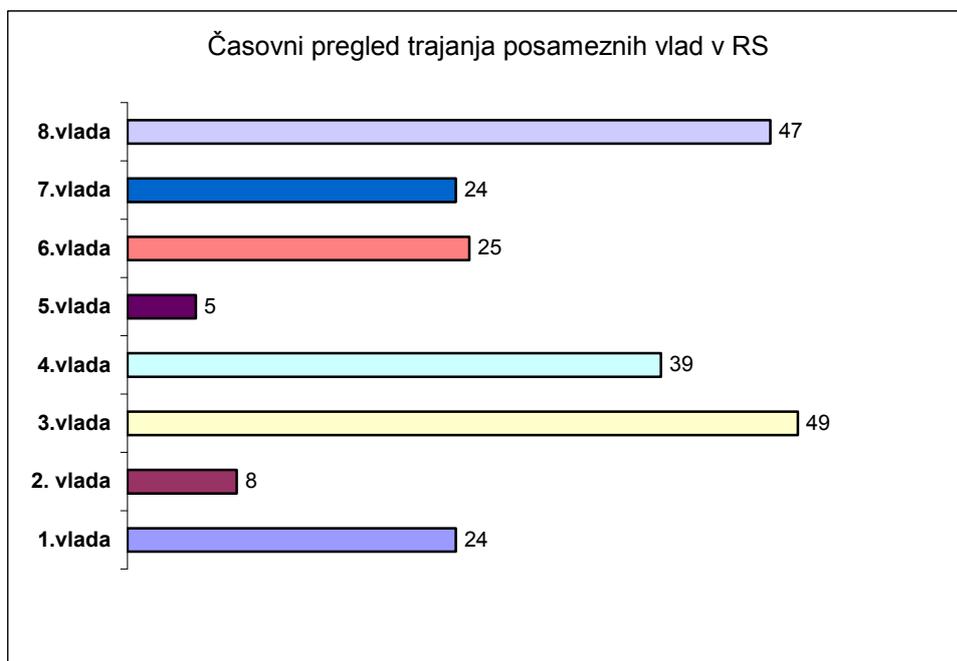


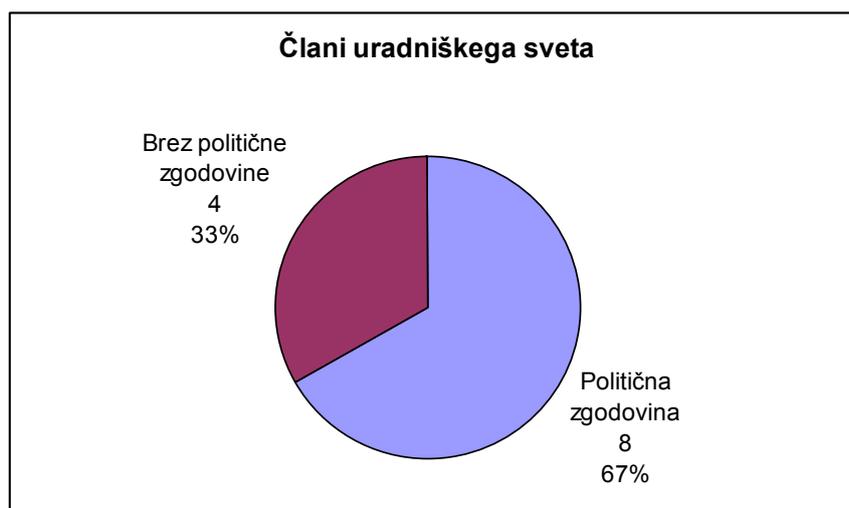
Tabela 5.1.2: Časovni pregled trajanja posameznih vlad v RS (v mesecih in po obdobjih)

vlada	mesecev	od	do
1. vlada	24	16. 5. 1990	14. 5. 1992
2. vlada	8	14. 5. 1992	25. 1. 1993
3. vlada	49	26. 1. 1993	27. 2. 1997
4. vlada	39	27. 2. 1997	7. 6. 2000
5. vlada	5	7. 6. 2000	30. 11. 2000
6. vlada	25	30. 11. 2000	19. 12. 2002
7. vlada	24	19. 12. 2002	3. 12. 2004
8. vlada	47	2. 12. 2004	6. 11. 2008

5.2 VLOGA URADNIŠKEGA SVETA V POSTOPKIH KADROVANJA PRI IZBORU KANDIDATOV ZA NAJVIŠJE POLOŽAJE V UPRAVI

Analiza sestave Uradniškega sveta (glej prilogo A in B) od njegove ustanovitve aprila 2003 vse do septembra 2008 kaže na prevladujoč vpliv politike. Člani Uradniškega sveta, ki so bili do takrat izvoljeni na ta mesta, so bili v 2/3 primerov (čeprav se je sestava Uradniškega sveta vmes spremenila zaradi nastopa mandata nove vlade) posamezniki z jasno politično zgodovino in pripadnostjo določeni politični opciji. Le za 4 od 12 članov Uradniškega sveta je mogoče reči, da nimajo politične zgodovine, za ostalih 8 je mogoče najti neko politično zgodovino ali pomembnejše politične povezave in funkcije. Ta ugotovitev velja za sestavo Uradniškega sveta v času obeh vlad, 7. in 8. vlade.

Graf 5.2.1: Sestava članov Uradniškega sveta v obdobju od leta 2003 do leta 2008



Vir: prilogi A in B

Ta podatek je pomemben, saj so predstavniki 7. vlade ob uvedbi javnih razpisov za položajne uradnike in ustanovitvi Uradniškega sveta in natečajnih komisij zavračali očitke o političnem kadrovanju in zagovarjali uvedene spremembe, ki naj bi po napovedih najvišja mesta v upravi transformirale tako, da bi se lahko prevetrila vsakih petih let: izbor kandidatov naj bi se lahko izvršil izključno na podlagi javnega razpisa, na katerem naj bi konkurirali tisti, ki so za ta mesta usposobljeni. Čeprav je končna izbira prepuščena ministru, naj bi tudi slednji postal vezan na presojo strokovne usposobljenosti ljudi, ki kandidirajo za ta mesta. Na mesta vrhunskih menedžerjev v državni upravi tako ne bi mogel postavljati tistih, ki ne izpolnjujejo

strokovnih meril. Izpostavljeno je bilo, da bodo strokovno usposobljenost preverjale zunanje strokovne komisije, v katerih ne bo politikov in ki bodo sestavljene izrazito večdisciplinarno. Sodelovali naj bi tudi predstavniki vseh univerz. Vloga vladne kadrovske komisije pri imenovanjih visokih uradnikov na visoke menedžerske položaje v javni upravi naj bi se posledično precej zmanjšala, saj bi v veliki meri prešla na Uradniški svet in na strokovne komisije, ki opravljajo izbor na podlagi javnega razpisa. Vladni predstavniki so takrat tudi menili, da ni razlogov, da postopkov imenovanj ne bi nadaljevali, saj naj bi šlo za upravne delavce, ki nimajo eksplicitnega političnega predznaka in eksplicitnih političnih biografij. Očitke, da vlada na veliko zamenjuje kadre pred koncem mandata, so označili kot »empirično iz trte izvite in neresnične« (Mlinarčič, 27. julij 2004).

Čeprav je 7. vlada takrat trdila, da v Uradniškem svetu in natečajnih komisijah ni politikov (Mlinarčič, 27. julij 2004), analiza (glej prilogo A, B) govori obratno. Tudi 8. vlada sistema ni spremenila, spremenila je zgolj politični vpliv v Uradniškem svetu in v natečajnih komisijah sebi v prid, kar podrobneje obravnavam v naslednjem poglavju.

5.3 ANALIZA SESTAVE NATEČAJNIH KOMISIJ ZA IZBOR POLOŽAJNIH URADNIKOV

Posebne natečajne komisije za izvedbo javnega natečaja, ki jih za vsak položaj posebej imenuje Uradniški svet, sem analizirala z vidika politične nevtralnosti celotne komisije in njenih posameznih članov, tako da sem po prostih razpisanih položajih po časovnem vrstnem redu sestajanja komisij preverila morebitno politično zgodovino vsakega člana komisije. Zanimale so me predvsem različne možne politične povezave, ki bi lahko zbujale sum o neodvisnosti posameznih članov komisije pri ocenjevanju kandidatov za zaposlitev na teh položajih.

Analiza je bila narejena v mesecu septembru 2008, zato zapisovalni čas ustreza temu obdobju.

Zanimale so me funkcije oz. zaposlitve iz preteklosti vse do časa opravljanja te analize (september 2008) vsakega posameznega člana komisije, ki bi lahko nakazovale na njegovo odvisnost od političnih interesov pri presoji kandidatov za zaposlitev na najvišjih uradniških položajih v upravi. Zanimalo me je, koliko takšnih oseb je v natečajnih komisijah.

Upoštevani so samo javno dostopni podatki, ki sem jih našla izključno preko uradnih publikacij vlade, spletnih iskalnikov, preko katerih je mogoče najti podatke o kandidatih na volitvah (lokalnih, državnozborskih, predsedniških in volitvah v evropski parlament ipd.), in preko spletnih arhivov slovenskih medijskih hiš. Podatki o članstvu v strankah, ki niso javno dostopni, v analizi niso upoštevani. Članov političnih strank, za katere ta podatek ni javno dostopen, v analizi nisem označila kot oseb, ki so povezane s katero od političnih skupin. Ravno tako nisem upoštevala oseb, pri katerih so mediji omenjali povezanost s katero od političnih strank, kadar je bil ta podatek nezanesljiv in ga ni bilo mogoče preveriti še kako drugače (npr. preko volilnih imenikov ali uradnih spletnih strani strank).

Ob najdeni funkciji, ki je potrdila politično povezavo osebe s katero od političnih skupin, in sicer takrat, kadar je bila oseba funkcionar v vladi (minister, državni sekretar, član v organih strank ipd.), član (aktivni, pasivni) v kateri od političnih strank ali pa je kadarkoli kandidirala za voljene politične funkcije (za občinskega svetnika, župana, poslanca, evropskega poslanca), sem prenehala z iskanjem. Za to, da sem osebo uvrstila v to kategorijo, je bilo dovolj, da sem našla eno tako funkcijo. Možno je torej, da je teh funkcij ali različnih povezav tudi več.

Zanimalo me je tudi, koliko je oseb, za katere je možno, da so povezane s katero od političnih skupin, pa morda niso člani strank in ne zasedajo političnih funkcij – oseb, ki morda niso bile v komisijo imenovane zgolj zaradi svojih strokovnih kompetenc, temveč tudi zaradi zaupanja – a tega ni mogoče trditi zagotovo (npr. vodje kabinetov ministrov in zaposleni v kabinetih). Teh oseb v analizi nisem upoštevala kot oseb s politično zgodovino, so pa posebej označene v prilogah in pomenijo za nalogo dodano vrednost. Iz te kategorije so izvzete osebe, ki so opravljale funkcijo generalnih sekretarjev ministrstev ali zasedale direktorska mesta v upravi pred uveljavitvijo novele ZJU iz leta 2002, ki je uvedla položajne uradnike in razpise za ta delovna mesta, saj je danes tudi zaradi pomanjkanja podatkov zelo težko trditi, da so bili na mesta imenovani (predvsem) iz političnih razlogov. Preko interneta je namreč za zgodnejša obdobja (npr. pred l. 2001) dostopnih zelo malo relevantnih iskanih podatkov.

Pri uradnikih, ki so bili člani posebnih natečajnih komisij in so v večini primerov zaposleni v organih, v katerih je potekal natečajni postopek, ne navajam konkretnih funkcij in preteklih zaposlitev, razen za najvišje položaje v upravi in za tiste položaje, ki so vezani na politični mandat. Razlog za tako odločitev je, da se mi ni zdelo smotrno izpostavljati podatkov o zaposlenih uradnikih, če ti nimajo politične zgodovine, čeprav je do njih v mnogih primerih

mogoče javno dostopati. V teh primerih je poleg imena in priimka navedena le institucija, v kateri je oseba zaposlena.

Analiza je pokazala, da v nasprotju z zagotovili, ki so bila dana ob ustanavljanju Uradniškega sveta, ni mogoče potrditi, da med člani natečajnih komisij ni politikov in/ali bivših politikov. Analiza ozadij članov natečajnih komisij potrjuje ravno obratno.

Največkrat so se kot člani komisij pojavile prav osebe s politično zgodovino ali možnimi povezavami. Od vsega 248 analiziranih komisij je bilo 196 takih, ki so imele vsaj enega člana z jasno politično zgodovino, 28 od 248 komisij pa je imelo najmanj 3 ali tudi več članov s tako zgodovino. Le 52 od 248 komisij je bilo takih, da v njih ni bilo članov s politično zgodovino, od teh pa je bilo 23 takih, ki bi lahko bile tudi politično kompromitirane (npr. vodje kabinetov in nekdanje vodje kabinetov).

Vpogled v sestavo posamičnih natečajnih komisij kaže zelo jasno prevlado barv vladajoče koalicije. Tako je mogoče zaznati spremembe v strankarskih barvah komisij, ki so posledica zamenjave oblasti konec leta 2004. Čeprav iz seznama komisij²⁹ ni mogoče ugotoviti točnih datumov delovanja imenovanih komisij, je mogoče razbrati, da so v komisijah, ki so bile imenovane bolj na začetku, v večji meri prisotne osebe, povezane z vladajočo koalicijo 7. vlade (predvsem LDS, SD), medtem ko se kasneje sestava komisij bolj nagiba k strankam vladajoče koalicije 8. vlade (SDS, NSi). SLS, ki je bila članica tako 7. kot 8. vlade, je v natečajnih komisijah relativno dobro zastopana ves čas. Člani natečajnih komisij, ki imajo politično zgodovino, so v mnogih primerih iz iste stranke kot pristojni minister, pod katerega spada resor, v katerem bo delal bodoči izbrani uradnik, ali pa iz drugih strank vladajoče koalicije.

Člani natečajnih komisij so velikokrat povezani z vladajočo koalicijo. Ta ima nedvomno premoč v uradniškem svetu. Čeprav se je skušalo preko Uradniškega sveta politično moč porazdeliti med različne veje oblasti, se to ni zgodilo.

Člani Uradniškega sveta, ki so največkrat pojavili kot člani natečajnih komisij, so: Franc Tomažič (31-krat), Štefka Korade Purg (29-krat), Nevenka Čresnar Pergar (29-krat), Marko Starman (27-krat), Robert Marolt (22-krat), Gregor Virant (19-krat) in Božo Predalič (9-krat).

²⁹ Komisije, nanizane v prilogi C, so navedene po zaporednem vrstnem redu imenovanja.

Naštete osebe z izjemo Štefke Korade Purg in Franca Tomažiča so bile v Uradniški svet imenovane na predlog vlade. V natečajne komisije so bili tako največkrat izbrani prav predstavniki Uradniškega sveta, ki so bili hkrati predstavniki vlade.

Glede na to, da naj bi bila njihova naloga predvsem imenovanje natečajnih komisij, je sodelovanje v njih mogoče razumeti tudi kot vmešavanje politike v delo natečajnih komisij.

Prevlada vladajoče koalicije v natečajnih komisijah je verjetno posledica samega postopka izbora članov posameznih natečajnih komisij, ki v tej nalogi ni posebej obravnavan, saj podrobnejša navodila o tem, kako naj bi ta potekal, niso javno dostopna ali pa ne obstajajo (niso zajeta ne v zakonu ne v poslovniku o delu komisije). S tega vidika se je postopek imenovanja natečajnih komisij pokazal kot zelo netransparenten in nejasen in bi bil zanimiv za nadaljnje raziskovanje.

Imeni Eve Ban (27-krat) in Jožeta Romška (15-krat) sta ravno tako med tistimi imeni, ki se v natečajnih komisijah največkrat ponovijo. Oba spadata v kategorijo oseb, za katere obstaja večja možnost določenih političnih povezav, čeprav tega ni mogoče trditi zagotovo.

Od članov komisij brez politične zgodovine so v natečajnih komisijah največkrat sodelovali Polona Kovač (40-krat) in Domen Bizjak (26-krat).

Zaposleni uradniki se redno pojavljajo kot člani v natečajnih komisijah, vendar le v tistih, ki ocenjujejo kandidata za delo v organu, v katerem so zaposleni tudi sami. Torej se posamezni člani redko pojavijo večkrat. Mnogokrat so postavljeni v situacijo, ko se morajo izrekati o osebi, ki ji bodo posredno (po nazivu oz. funkciji) ali celo neposredno (kot zaposleni v oddelku, za katerega vodenje oseba kandidira) v podrejenem položaju, v primeru da bo ta oseba izbrana.

Vprašanje, ki se mi ob tem zastavlja, je, ali je primerno in učinkovito, da so v natečajne komisije izbrani bodoči posredno ali neposredno podrejeni uradniki, za katere je mogoče predvidevati, da se ne bodo posebej izpostavljali ne pred ostalimi člani komisije (nemalokrat so to člani vlade ali druge vplivne osebe) ne pred svojimi potencialnimi nadrejenimi, s katerimi bodo morali zelo verjetno delati naslednjih pet let.

5.4 PREGLED SPREMEMB NA VODSTVENIH POLOŽAJIH V UPRAVI V ČASU 7. IN 8. VLADE

Z začetkom uporabe novele ZJU I. 2003, ki je bila sprejeta še v času 7. vlade, je prenehala funkcija tedanjim predstojnikom organov v sestavi ministrstev in vladnih služb, ki so lahko kot vršilci dolžnosti nadaljevali z delom na položaju, če so izpolnjevali pogoje za položaj in če so s tem soglašali. Funkcionarjev na teh položajih s temi spremembami ni bilo več, zamenjali so jih položajni uradniki. Sproženi so bili postopki za imenovanje direktorjev z rednim petletnim mandatom.

Pregled imenovanj na mesta položajnih uradnikov v času 7. vlade (glej prilogo D) kaže, da so mnogi imenovani direktorji pred imenovanjem na mesto položajnega uradnika imeli pomembnejše politične funkcije v vladi ali v svoji stranki, nekateri so na to mesto prestopili tudi iz funkcije državnega sekretarja (teh je bilo 7). Položajnih uradnikov s politično zgodovino je bilo v letu 2003 25 odstotkov, v letu 2004 pa že 29 odstotkov.

V času formiranja nove, 8. vlade, torej v obdobju od leta 2004 do leta 2005, se je zamenjalo kar 41 % položajnih uradnikov, čeprav so bili ti imenovani za 5-letni mandat. Koliko zamenjav je bilo opravljenih na zahtevo vlade in koliko direktorjev je odstopilo na lastno željo ali zaradi pritiskov vlade, analiza ne ugotavlja. Pregled, ki sem ga pripravila, zajema zgolj pregled sprememb v času 7. in 8. vlade s prikazi političnih ozadij imenovanih položajnih uradnikov, ki bi lahko kazala na morebitno politično nastavljene položajne uradnike, ne ugotavlja pa vzrokov zamenjav ali odstopov.

Položajnih uradnikov s politično zgodovino je bilo leta 2005 ravno tako 29 odstotkov, leta 2007 pa 27 odstotkov. Tudi 8. vlada je tako pri dostopu do najvišjih položajev v mnogih primerih dajala prednost kandidatom s političnim predznakom, čeprav so člani največje vladajoče stranke, ko so bili še v opoziciji, zagotovili, da ob morebitnem prevzemu vlade ne bodo menjavali sposobnih kadrov. Delež položajnih uradnikov se v času od ustanovitve Uradniškega sveta do konca leta 2007 ni pomembno znižal in je ostal približno enak, čeprav je bila fluktuacija visoka, kar govori o tem, da so položajne uradnike ene politične opcije le zamenjali položajni uradniki druge politične opcije.

6 PREVERJANJE HIPOTEZ

V magistrskem delu sem želela preveriti, kakšni so zakonsko zagotovljeni pogoji za omejevanje politizacije javnih uslužbencev in kako se uveljavljajo v praksi, z namenom ugotoviti, ali v Sloveniji obstajata formalna in materialna politizacija v državni upravi.

Predpostavljala sem, da se nevarnost politizacije lahko pojavi predvsem takrat, kadar so kariere javnih uslužbencev odvisne od predstavnikov politične oblasti. Pri tem sem upoštevala, da pri modernem prepletanju birokracije s politiko ni mogoče neposredno sklepati ali govoriti o spolitiziranosti uprave v smislu vnašanja političnih elementov, vplivov vanjo, saj so meje med političnim in birokratskim danes zelo zabrisane.

Vseeno pa sem izhajala iz tega, da ne sme prihajati do neenakopravnosti javnih uslužbencev pri zaposlovanju in napredovanju, do zaposlovanja na podlagi politične pripadnosti določeni stranki ali članstva v stranki.

Preverjala sem naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: Slovenska zakonodaja ne zagotavlja pogojev, ki omogočajo objektivno, strokovno in neodvisno izbiro kandidatov za zaposlitev v javni upravi.

V okviru preverjanja te hipoteze sem preučevala izbirne postopke za zaposlitev v upravi, skupaj s posebnimi postopki, ki se uporabljajo pri kadrovanju na najvišje položaje v upravi: zakonske podlage in podzakonske akte, delovanje in sestavo Uradniškega sveta in natečajnih komisij ter pritožbenih organov.

Prikazala sem (4. in 5. poglavje) nekatere najbolj očitne vrzeli in izpeljave zakonodaje v praksi, ki nakazujejo na nezadostno zakonsko ureditev področja zaposlovanja javnih uslužbencev z vidika enakih možnosti do zaposlovanja v upravi in izbire najboljšega kandidata, ki bi lahko spodbujale politično kadrovanje. Problem predstavljenih zakonskih rešitev vidim predvsem v tem, da temeljijo na predpostavki, da vsi postopki javnih natečajev potekajo skrajno korektno in strokovno in ne predvidevajo učinkovitih in neodvisnih nadzornih mehanizmov, ki so v sodobnih sistemih javne uprave samoumevni. Predvsem je mogoče, da ni ustreznih pravnih podlag za zagotovitev neodvisnih pritožbenih organov na 1.

stopnji, ki bi omogočili hitro in učinkovito reševanje sporov ter da ni neodvisnih komisij za izbiro kandidatov za zaposlitev v upravi.

Hipotezo 1 tako potrjujem. Uvedene zakonske spremembe na področju zakonodaje javnih uslužbencev iz leta 2002 so zaobšle nekatere bistvene elemente, ki bi lahko pripomogli k bolj objektivni, strokovni in neodvisni izbiri kandidatov za zaposlitev v javni upravi.

Hipoteza 2: Imenovane natečajne komisije Uradniškega sveta delujejo pod močnim strankarskim nadzorom.

in

Hipoteza 3: Imenovanja na mesta položajih uradnikov v državni upravi potekajo pod močnim strankarskim nadzorom.

Pri preverjanju teh dveh hipotez sem ugotavljala, ali obstajajo povezave Uradniškega sveta in natečajnih komisij kot tudi izbranih kandidatov za zaposlitev na mestih položajnih uradnikov s političnimi strankami.

Močno dinamiko sprememb na funkcijah položajnih uradnikov pred iztekom mandata 7. vlade in nato v obdobju 8. vlade (zamenjalo se je več kot 40 odstotkov položajnih uradnikov) je mogoče interpretirati na različne načine:

1. Zamenjave so bile potrebne, ker je bila večina imenovanih položajnih uradnikov nesposobnih. V tem primeru so bili postopki izbire, ki jih je določil Uradniški svet, in izbor kandidatov natečajnih komisij slabi, saj niso zagotovili izbire najboljšega kandidata oz. niso preprečili izbire neprimernih kandidatov.
2. Položajni uradniki so bili izbrani in odstavljeni na podlagi političnih in ne zgolj strokovnih meril. V tem primeru sprememba ZJU, ustanovitev Uradniškega sveta in imenovanje natečajnih komisij niso preprečili političnega kadrovanja.

V nobenem od teh dveh možnih primerov Uradniški svet ni izpolnil svoje vloge.

Na podlagi analize političnih povezav izbranih položajnih uradnikov in sestave natečajnih komisij v 7. in 8. vladi (glej prilogo C in D) sklepam, da so imenovanja komisij in uradnikov

na najvišjih položajih v upravi tudi politično motivirana, zato **veljavnost Hipoteze 2 in Hipoteze 3 potujem.**

Zamenjav je preveč, dogajajo pa se večinoma ob spremembi politične oblasti. Komisije, ki predlagajo kandidate, so izrazito politične. Kljub temu da izbrani kandidati mnogokrat nimajo eksplicitne politične zgodovine, pa so postopki za njihovo imenovanje prepogosto pod političnim nadzorom, kar ne more biti zgolj naključje.

Tako 7. kot 8. vlada sta izvajali močno politično kontrolo nad imenovanji položajnih uradnikov preko natečajnih komisij.

Čeprav je delež imenovanj položajnih uradnikov s politično zgodovino ves čas ostajal na približno enaki ravni, je zaradi visoke fluktuacije in iz konkretnih izbir mogoče sklepati, da so položajne uradnike ene politične opcije v mnogih primerih zgolj zamenjali položajni uradniki druge politične opcije.

Hipoteza 4: V slovenski državni upravi prihaja do formalne in materialne politizacije.

Na podlagi analize zakonodaje in analize dostopnih podatkov o sestavi Uradniškega sveta (glej poglavje 5.2), natečajnih komisij za izbiro položajnih uradnikov (glej poglavje 5.3) in sprejetih kadrovske odločitve za zasedbo mest položajnih uradnikov (glej poglavje 5.4) sklepam, da nevarnost politizacije obstaja. **Veljavnost hipoteze 4 potrjujem.**

Iz velikega števila najdenih političnih povezav pri izbranih kandidatih in pri komisijah, ki vodijo izbirne postopke, sklepam na visoko stopnjo nevarnosti za politizacijo najvišjih položajev v upravi.

Iz dinamike kadrovanja in izbora natečajnih komisij ter zgolj na podlagi politične zgodovine izbranih kandidatov je sicer težko zanesljivo sklepati na politizacijo javnih uslužbencev. Nezadostno urejena zakonodaja in podzakonski akti pa podpirajo formalno politizacijo, ki je osnova za materialno politizacijo.

7 SKLEP

V magistrskem delu sem preučevala vprašanje političnega kadrovanja znotraj uprave. Zanimalo me je, ali menjava politične oblasti potegne za seboj kadrovske spremembe v upravi, na strokovnih funkcijah, in kako obsežne so. Posebej me je zanimalo, ali prihaja do pomembnejših odstopanj ob zamenjavi politične oblasti in zaradi nje in ali zakonodaja to v zadostni meri preprečuje.

Na podlagi pregleda teorije s tega področja sem analizirala obstoječo zakonodajo in prakso.

Določena stopnja vpliva politike na upravo pri kadrovanju v službe v javni upravi oz. določena odvisnost uprave od politike na področju kadrovanja v praksi se v nasprotju s tistim, kar predvideva zakonodaja, v praksi jasno pokaže. Te spremembe so še posebej izrazite v obdobju zamenjave oblasti.

Ugotovila sem, da slovenski sistem uradništva temelji na močni politični kontroli dela uradnikov, zakonodaja pa ne preprečuje potencialnega šikaniranja nadrejenih in ne ščiti v zadostni meri posameznika v vlogi javnega uslužbenca ali zgolj kandidata za neko delovno mesto. To še posebej velja za najvišje položaje v upravi.

Menjave na nivoju funkcionarjev, ki so se zgodile ob zamenjavi vlade leta 2004, so pomenile tudi menjave na mestih položajih uradnikov. Zamenjalo se je kar 41 odstotkov položajnih uradnikov. Te menjave pa se niso zgodile zgolj ob zamenjavi politične oblasti, temveč tudi ob zamenjavah posameznih ministrov iste vlade. Do katerega nivoja so segle, ni bilo mogoče preveriti zaradi pomanjkanja podatkov, iz katerih bi lahko o tem zanesljivo sklepala. Na najvišjih položajih v upravi pa so bile očitne in obsežne.

Čeprav je z novelo ZJU 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. Težko je ugotoviti, v kolikšni meri se to dogaja, vendar je zagotovo to mogoče trditi za najvišje položaje v upravi. Odstotek položajnih uradnikov, ki jih je mogoče zanesljivo povezati s političnimi aktivnostmi je previsok.

Sklepam, da je zaposlitev na mestih položajih uradnikov v upravi močno odvisna od političnih povezav posameznikov in od odločitev politike. Ne gre nujno za zahtevo po

politični pripadnosti, temveč lahko zgolj za dobro mreženje in ustrezna poznanstva, ki so pravzaprav nujna za dostop do najvišjih položajev v upravi. Ta ugotovitev ni nenavadna, saj tudi drugod po svetu ugotavljajo, da sta v modernih sistemih uprave politika in stroka močno prepleteni in da tega ni mogoče neposredno povezovati s politizacijo. Javni uslužbenci v Sloveniji imajo tako kot ostali državljani vso pravico do svojega političnega mnenja in politične opredelitve, zato njihovih političnih preferenc ni mogoče označiti kot politizacijo ali tega celo povezovati z nestrokovnostjo. Ravno tako ni nujno znak politizacije veliko število strankarsko opredeljenih položajnih uradnikov.

Nevarnost politizacije je bolj odvisna od tega, v kolikšni meri so kariere javnih uslužbencev odvisne od predstavnikov politične oblasti. Bolj zaskrbljujoče je tako dejstvo, da politika ne želi prepustiti izbire in nadzora nad izbiro javnih uslužbencev neodvisnim organom. Politika je uzakonila vrsto postopkov, ki ji preko Uradniškega sveta in imenovanih natečajnih komisij omogočajo odločilen vpliv na kadrovske odločitve pri najvišjih položajih v upravi. Pri tem ni mogoče reči, da so bili v analiziranih postopkih izbrani kandidati zaradi politične pripadnosti ali pa kandidati, ki ne bi izpolnjevali strokovnih meril za zasedbo delovnega mesta. Mogoče pa je trditi, da so imeli kandidati s političnimi povezavami dobre možnosti, da bodo izbrani. Natečajne komisije in pritožbeni organi so namreč pod izrazitim političnim vplivom.

Takšna ugotovitev ni skladna z deklariranim ciljem doseči bolj profesionalno in neodvisno upravo. Praksa potrjuje, da je želja politike po obvladovanju uprave zelo močna in da bo oblast izkoristila priložnost za kadrovanje (zaradi kadrovanja samega), če bo za to imela možnost. Zamenjave na mestih položajnih uradnikov so morda celo prej povezane s samo željo po spremembah (kontroli in lojalnosti) ob zamenjavi – bolj kot s strokovnimi razlogi ali s poskusi politizacije. Vzpostavljanje mehanizmov, ki bi to preprečevali, je s tega vidika nujno.

S tega gledišča je bolj kot to, kdo je izbran, pomembno, kdo je tisti, ki izbira, oz. če grem še globlje, kdo je tisti, ki izbira člane komisij, na kar pa v uradnih zapisih nisem našla jasnega odgovora. To velja tako za natečajne komisije Uradniškega sveta kot tudi za Komisijo za pritožbe iz delovnih razmerij pri vladi.

Obvladovanje Uradniškega sveta in komisij Uradniškega sveta s strani političnega podsistema (strankarskega) se je jasno pokazalo v analizi sestav komisij. Pri tem ne gre nujno za obvladovanje komisij s strani vladajočih strank. Vpliv v komisijah so si zagotovile tako

vladajoče kot opozicijske stranke. Večina natečajnih komisij je bila vseeno zelo jasno politično obarvana, po navadi so bili v njej v večini pripadniki vladajočih strank.

Novela ZJU iz leta 2002, ki uvaja položajne uradnike, tako ne preprečuje politizacije uradniškega dela in ni zagotovilo za profesionalno in politično nevtralno državno upravo. Zakonodajna sama po sebi ravno tako ne zagotavlja izbire najboljših kandidatov. Odločitev o tem ali bo izbran najboljši kandidat, je pravzaprav prepuščena politikom in njihovemu zaznavanju najboljšega kandidata ter pojmovanju kadrovanja. Zdi se, da politiki pri izbiri položajnih uradnikov še vedno dajejo prednost lojalnosti pred strokovnostjo, saj se stanje v preučevanem obdobju ni bistveno spremenilo.

Razlog za takšno stanje v Sloveniji ni zgolj v zakonodaji, ki ureja področje zaposlovanja javnih uslužbencev in delovanje državne uprave, temveč v sistemu delitve oblasti, ki ne omogoča optimalnega nadzora med različnimi vejami oblasti in omogoča nesorazmerno veliko moč tistemu delu izvršilne veje oblasti, ki ga zastopajo vlada in z njo vladajoče stranke, ne samo nad upravo, temveč tudi nad drugimi vejami oblasti, kot sta zakonodajna in sodna veja oblasti.

Ustrezna ureditev zakonodaje je seveda nujna, a ta vseeno ni vsemogočna. Za uspešno sodelovanje med politiki in upravo je predvsem potrebno zaupanje, v pomanjkanju katerega za zdaj vidim pomembno oviro. Za uspešno uresničevanje zastavljenih ciljev je zelo pomembno, da politika ustvari pogoje, ki bodo javnim uslužbencem dajali občutek motiviranosti in pripadnosti pri doseganju zastavljenih ciljev, kot tudi občutek konsistentnosti, ki jo potrebujejo, da lahko delujejo bolj učinkovito. Iskanje skupnega jezika in pravih načinov za pridobivanje zaupanja birokracije in večanje njihove motivacije za delo je za uresničevanje zastavljenih ciljev vsake vladajoče politike strateškega pomena, ravno tako pa se mora uprava zavedati svoje odgovornosti in nujne lojalnosti do demokratično izvoljene politične oblasti.

Uprava ima še veliko neizkoriščenih možnosti, da se ustrezno zaščiti pred vplivi politike z učinkovito zakonodajo, pri čemer se lahko zgleduje po primerih dobrih praks iz drugih evropskih držav. Države se proti temu borijo z različnimi ukrepi, med pomembnejšimi gre izpostaviti prav pritožbene institucije in organe za izbor najprimernejših kandidatov v upravi, ki morajo biti neodvisni.

Ravno tako pomembno je omejevanje političnih aktivnosti javnih uslužbencev v času, ko ti zasedajo pomembnejše položaje v upravi. Nekateri slovenski položajni uradniki se v času svojega mandata aktivno ukvarjajo s politiko (npr. kandidirajo na volitvah ali pa so aktivni v organih strank). Smiselno bi bilo razmisliti o uvedbi omejevanja politične aktivnosti za čas trajanja mandata, da se tako prepreči morebitni vpliv na odločitve na delovnem mestu, podobno kot to počno druge evropske države.

Sama zakonodaja dopušča močan vpliv politike tudi pri kadrovanju na nižje položaje v upravi, vendar pa njenih učinkov v praksi zaradi omejenega dostopa do podatkov ni mogoče preveriti.

V prvi vrsti bi bile nujno potrebne spremembe zakonodaje v smeri večje transparentnosti in enakosti obravnave javnih uslužbencev pri zaposlovanju ter zagotovitev neodvisnih organov za izbor najprimernejših javnih uslužbencev ter učinkovitih pritožbenih institucij na prvi stopnji, razvijati pa je potrebno tudi politično kulturo.

Na koncu navajam še misel iz Machiavellijevega Vladarja, v kateri se zrcalijo moji vtisi o kadrovanju na najvišje položaje v upravi: »*Quod autem isti dictunt non interpretandi vos bello, nihil magis alienum rebus vestris est; sine gratia, sine dignitate, praemium victoris eritis.*« ali prevedeno: »Nič ni bolj tujega vašim koristim kakor to, kar trdijo ti tule, namreč, da je za vas primernejše, če se ne vmešavate v vojno; tako se boste vsem zamerili in boste brez dostojanstva postali plen zmagovalca« (v Machiavelli 1990, 81). Postaviti se na stran enih ali drugih je zmeraj koristnejše, kot če človek ostane nevtralen. »Če si namreč dva tvoja soseda skočita v lase, sta ali taka, da se ob zmagi moraš bati zmagovalca, ali pa ne. V obeh primerih bo zate vedno koristnejše, če prideš z barvo na dan in se zapleteš v pošteno vojno, kajti v prvem primeru, če ne prideš z barvo na dan, boš vedno plen zmagovalca, na veselje in zadovoljstvo premaganca, in nimaš ne razloga in ne človeka, ki bi te branil, ali ti ponudil zavetje. Kdor namreč zmaga, nima rad nezanesljivih prijateljev, ki mu v stiski ne pomagajo, kdor pa zgubi, te ne sprejme, ker nisi hotel z orožjem v roki z njim deliti usode« (v Machiavelli 1990, 81).

LITERATURA

1. Aberbach, D. Joel, Robert D. Putnam, in Bert A. Rockman, ur. 1981. *Bureaucrats and politicians in Western democracies*. Cambridge, Massachusetts and London.
2. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: VUŠ.
3. Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija: poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa* 29 (11-12): 1089-1100.
4. --- 2000. Kako do zanesljive uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 264-278.
5. --- 2004a. Različni pristopi k preučevanju upravne kulture in vrednot v javni upravi. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 11-36. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. --- 2004b. Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 253-275. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
8. --- 2003. Strankarsko nevtralna uprava. *Uprava* 1(1): 19-35.
9. Bugarič, Bojan. 2004. Mit ali realnost? *Slovenska uprava* 37 (5): 15-17.
10. Cerar, Miro. 2007. *Temelji ustavne ureditve, človekove pravice in temeljne svoboščine, gospodarska in socialna razmerja*. Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/Cerar_maj_2007.pdf (6. julij 2008).
11. Denhardt, B. Robert. 1990. Public administration theory: the state of the discipline. V *Public administration: the state of the discipline*, ur. Naomy B. Linn in Aaron Wildavsky, 43-72, New Jersey : Chatham House.
12. Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public sector management in Europe*. London: Prentice Hall.
13. Golobič, Neda. 2008. Pravno varstvo javnih uslužbencev - Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja. V *Kadrovske informacije. Ključ do boljše uprave je v ljudeh*, ur. Mojca Ramšak Pešac, 42-47. Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovske_informacije-april08.pdf (6. julij 2008).
14. Greene, Jeffrey D. 2005. *Public Administration in the New Century: A Concise Introduction*. Southbank: Thomson/Wadsworth, cop.

15. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Založba Fakultete za družbene vede.
16. --- 2004. Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 129-150. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. --- 2005a. *Politika Birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
18. --- 2005b. Poskusi politizacije slovenske javne uprave? *Teorija in praksa* 42 (4/6): 759-770.
19. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Heady, Ferrel. 1996. *Public administration: A comparative Perspective*. 5th edn. New York: Marcel Dekker.
21. Korade Purg, Štefka. 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97-127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
22. --- 2008a. Postopek sklenitve delovnega razmerja po zakonu o delovnih razmerjih in zakonu o javnih uslužbencih. V *Kadrovske informacije. Ključ do boljše uprave je v ljudeh*, ur. Mojca Ramšak Pešac, 28-35. Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovske_informacije-april08.pdf (6. julij 2008).
23. --- 2008b. Vloga Uradniškega sveta v sistemu javnih uslužbencev. V *Kadrovske informacije. Ključ do boljše uprave je v ljudeh*, ur. Mojca Ramšak Pešac, 36-41. Ministrstvo za javno upravo. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovske_informacije-april08.pdf (6. julij 2008).
24. Kdo je kdo d. o. o. 2004. *Slovenski politični vodnik. Kdo je kdo v slovenski politiki in javni upravi (1. izdaja 2004/2005)*. Ljubljana: Kdo je kdo d.o.o.
25. Kdo je kdo d. o. o. 2005. *Slovenski politični vodnik. Kdo je kdo v slovenski politiki in državni in javni upravi (2. izdaja 2005/2006)*. Ljubljana: Kdo je kdo d.o.o.
26. Marzel, Kornelija. 2000. Pomen motivacije za razvoj, pripadnost in delovno uspešnost upravnih enot v Republiki Sloveniji. *Teorija in praksa* 7 (2): 348-363. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002marzel.PDF> (5. maj 2008).
27. Machiavelli, Niccolò. 1990. *Politika in moralna*. Ljubljana: Slovenska matica.

28. Matas, Jordi. 1995. *Public administration and recruitment of political elites: Formal and material politicisation in Catalonia*. Working paper no. 104, Barcelona: IASIA Conference 1995.
29. Meier, Kenneth J. 2000. *Politics and the Bureaucracy: Policymaking in the Fourth Branch of Government. Fourth Edition*. Fort Worth: Harcourt College Publishers.
30. Mlinarič, Urška. 2004. Napad na žepe davkoplačevalcev. *Večer*, 27. julij. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/arhiv/default.asp?jezi=SLO&kako=2> (2. novemer 2008).
31. Mlinarič, Urška. 2004. Bajukova vlada je mesarila. *Večer*, 28. julij. Dostopno prek: <http://www.vecer.com/arhiv/default.asp?jezi=SLO&kako=2> (2. novemer 2008).
32. Osborne, David in Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, London: Penguin.
33. Peters, B. Guy. 2001/1995. *The Politics of Bureaucracy, 5th editon*. London, New York: Routlege.
34. --- 2001a. *Politicians, Bureaucrats and administrative reform*. ECPR Studies in European Political Science. New York, London: Routledge.
35. --- 2001b. Is Democracy a Substitute for Ethics? Administrative Reform and Accountability. V *Handbook of comparative and development public administration*, ur. Ali Farazmand, 691-700. Dostopno prek: http://books.google.com/books?hl=sl&lr=&id=ozN1uextK7IC&oi=fnd&pg=PR9&dq=is+democracy+a+substitute+for+ethics+Peters+Guy&ots=PuYyvuMRO-&sig=BgQzeA5VAIJx7U_SHqj4zddkm00#PPR16,M1 (27. September 2008).
36. Peters, B. Guy in Jon Pierre, ur. 2007/2003. *Handbook of public administration*. London: Sage Publications.
37. Pirnat, Rajko. 1993. Politične stranke in uprava: njih formalna in neformalna razmerja. *Javna uprava* 29 (3/4): 163-177.
38. Rakočevič, Slobodan. 1991. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list republike Slovenije.
39. Ridley, Frederick Fernand. 1996. Politična nevtralnost in javne službe. *Javna uprava* 32 (1): 24-32.
40. Riggs, Fred W. 1991. Bureaucratic Links Between Administration and Politics. V *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, ur. Ali Farazmand, 587-609, New York, Basel, Hong Kong: Marcel Dekker. Dostopno prek: http://www.crcnetbase.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/books/2865/dk1697_fm.pdf (12. avgust 2008).

41. Slovar slovenskega knjižnega jezika. Dostopno prek: http://bos.zrc-sazu.si/cgi/a03.exe?name=sskj_testa&expression=uprava&hs=1 (2. avgust 2008).
42. Schein, Edgar H. 1997. *Organisational Culture and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
43. STA. 2003. Danes se bo na prvi seji sestal Uradniški svet. *Dnevnik*, 30. junij. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/54236> (2. november 2008).
44. STA. 2004. Nova vlada ne bo mogla kar vsevprek imenovati državnih sekretarjev. *Dnevnik*, 26. september. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/96188> (2. november 2008).
45. STA. 2005. vladi zakonska podlaga za prevetritev državne uprave. *Dnevnik*, 24. februar. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/114313> (20. avgust 2008).
46. STA. 2008. Matični odbor za odpravo strokovnih izpitov za javne uslužbence. Find-Info, 4. junij. Dostopno prek: <http://www.findinfo.si/DnevneVsebine/Novice.aspx?id=3508> (22. julij 2008).
47. STA. 2008. DZ opravil drugo obravnavo novele zakona o javnih uslužbencih. *Delo*, 17. junij. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/62160> (22. julij 2008).
48. STA. 2008. Vlada bo dodatno zaposlila 47 javnih uslužbencev. *Dnevnik*, 21. julij. Dostopno prek: http://www.dnevnik.si/novice/aktualne_zgodbe/335058 (1. november 2008).
49. STA (Ki.K.). 2008. Za Viranta pester in dinamičen mandat, *Delo*, 14. avgust. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/65474> (20. avgust 2008).
50. Šega, Polona. 2004. Slovenija je dobila osmo vlado po prvih večstrankarskih volitvah. *Dnevnik*, 3. december. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/novice/slovenija/103763> (1. november 2008).
51. Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave. *Javna uprava* 29 (1/2): 15-40.
52. Trstenjak, Verica. 2006. *Državna uprava. Priročnik za udeležence seminarja*. Ministrstvo za javno upravo, Upravna akademija. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/ucna_gradiva/2.podrocje/Drzavna_uprava1.pdf (2. marec 2008).
53. Urad vlade za informiranje. 2003. *Vlada Republike Slovenije 2003*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje.
54. Urad vlade za informiranje. 2005. *Vlada Republike Slovenije 2005*. Ljubljana: Urad vlade za informiranje.

55. Urad vlade za komuniciranje. 2008. *Government of the Republic of Slovenia 2008*. Ljubljana: Government communication office.
56. Virant, Grega. 2001. Javna uprava, država in pravo. V *Uvod v javno upravo*, ur. Stane Vlaj, 25-48. Ljubljana: Visoka upravna šola.
57. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
58. Vrtačnik, Katja. 2003. *Vloga javne uprave pri prenosu oblasti*: Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
59. Weber, Max. 1968. *The theory of social and economic organization, 5th edition*. London, New York: Collier-MacMillan Ltd.
60. Wilson, Woodrow. 1887. The study of administration. *Political Science Quarterly* 2: 209-213.
61. Zupan Novak, Janja. 2007. *Upravljanje s kadrovskimi viri in možnosti njihovega kariernega razvoja v državni upravi*: Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani.
62. Žnidaršič, Erika. 2003. Neodvisen Uradniški svet? *24Ur*, 25. julij. Dostopno prek: <http://24ur.com/novice/slovenija/neodvisen-uradniski-svet.html?ar=> (1. november 2008).

URADNI VIRI

63. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 1999*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
64. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2000*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
65. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2001*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
66. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2002*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
67. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2003*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
68. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2004*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
69. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2005*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).

70. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2006*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
71. Kadrovska služba vlade RS. *Kadrovsko poročilo za leto 2007*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
72. Kadrovska služba vlade RS. *Pregled arhivskih podatkov od 1991 do 1995*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
73. Kadrovska služba vlade RS. *Pregled arhivskih podatkov od 1996 do 2000*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageTo=/zaposleni/arhiv.jsp> (20. julij 2008).
74. *Kazenski zakonik (KZ-1)*. Ur. l. RS 55/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200855&stevilka=2296> (30. november 2008).
75. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS 8/2001. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_DRUG1022.html (30. november 2008).
76. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. *Poslovnik o delu komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi republike Slovenije*. Številka: 0132-9/2005. Datum: 18.11.2005. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/?id=281> (20. julij 2008).
77. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij. Podatki o tožbah javnih uslužbencev. Pregled upravnih tožb od leta 2003 dalje. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritožbe_iz_dr_pri_vladi_rs/podatki_o_tozbah_javnih_usluzbencev/ (19. avgust 2008).
78. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. 2006. *Poročilo o delu komisije za pritožbe pri Vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Porocilo_2006_komisije_za_pritožbe.doc (19. avgust 2008).
79. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. 2007. *Poročilo o delu komisije za pritožbe pri Vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2007*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/KPDR_stati_sika_2007.doc (19. avgust 2008).
80. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. 2007. *Poročilo o delu komisije za pritožbe pri vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2007-periodično*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Leto_2007_-_porocilo_o_delu_Komisije_za_pritožbe.doc (19. avgust 2008)

81. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. 2008. *Poročilo o delu Komisije za pritožbe pri Vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2008 – periodično*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/PorociloAv_gust2008.doc (19. november 2008).
82. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. *Primeri iz prakse odločitev komisije za pritožbe*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_kpdr/ (1. november 2008).
83. Komisija za pritožbe iz delovnih razmerij pri Vladi RS. *Seje Senata KPDR*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/seje_senata_kpdr/ (20. julij 2008).
84. Ministrstvo za javno upravo. *Inšpekcija za sistem javnih uslužbencev*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/inspekcija_za_sistem_ju/ (14. september 2008).
85. Ministrstvo za javno upravo. *Natečajne komisije*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/uradniski_svet/natecajne_komisije/ (25. september 2008)
86. Ministrstvo za javno upravo. *Novinarska konferenca ob drugi obletnici delovanja Ministrstva za javno upravo*. 28.11.2006. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/novinarsko_sredisce/novica/browse/73/article/21/5748/?cHash=a60aa98524 (19. avgust 2008).
87. Ministrstvo za javno upravo. *Podatki o tožbah javnih uslužbencev (pregled upravnih tožb od leta 2003 dalje)*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/podatki_o_tozbah_javnih_usluzbencev/ (15. avgust 2008).
88. Ministrstvo za javno upravo. *Povzetek dela ministrstva za javno upravo v obdobju 2004-2008*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Brosura_MJU_2004-2008_.pdf (2. december 2008).
89. Ministrstvo za javno upravo. *Praksa KPDR*. Dostopno prek:
http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_kpdr/ (14. september 2008).
90. Ministrstvo za javno upravo. *Primeri odločitev iz prakse komisije za pritožbe*. Dostopno prek:

http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritožbe_iz_dr_pri_vladi_rs/praksa_kpdr/ (14. september 2008).

91. Ministrstvo za javno upravo. *Seje senata KPDR*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritožbe_iz_dr_pri_vladi_rs/seje_senata_kpdr/ (14. september 2008).

92. *Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv*. Ur. l. RS 63/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_PRAV5106.html (30. november 2008).

93. Uradniški svet. *Poslovnik Uradniškega sveta. Prečiščeno besedilo*. Številka: 906-1/2003. Datum: 21.2.2005 in 23.1.2007. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/poslovnik_uradniskega_sveta.doc (20. september 2008).

94. Uradniški svet. *Poslovnik Uradniškega sveta. Prečiščeno besedilo*. Številka: 906-1/2003. Datum: 21.2.2005, 23.1.2007 in 15.10.2008. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KPDR/POSLOVNIK_URADNISKEGA_SVETA_-_uradno_precisceno_besedilo_oktober_2008_01.doc (7. december 2008).

95. Uradniški svet. *Poslovnik o delu posebne natečajne komisije. Prečiščeno besedilo*. Številka: 906-5/2003. Datum: 26.08.2003 in 23.1.2007. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/POSLOVNIK_O_DELU_POSEBNE_NATECAJNE_KOMISIJE_01.doc (7. februar 2008).

96. Uradniški svet. *Standardi strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Številka: 906-2/2003. Datum: 27.8. 2003. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SUP.pdf (20. julij 2008).

97. Uradniški svet. *Dopolnitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Številka: 906-2/2003-1. Datum: 22.10.2003. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ssu1.pdf (20. julij 2008).

98. Uradniški svet. *Dopolnitev Standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi*. Številka: 906-39/2004. Datum: 22.12.2004. Dostopno prek:

- http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ssu2.pdf (20. julij 2008).
99. Uradniški svet. *Stališče*. Številka: 013-38/2005. Datum: 9.5.2005. (Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/stalisce-vecPrijav.pdf) (20. julij 2008).
100. *Uredba o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v organih državne uprave*. Ur. l. RS 24/1998. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199824&stevilka=998> (30. november 2008).
101. *Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalne skupnosti*. Ur. l. RS 58/2003. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_URED2951.html (30. november 2008).
102. *Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 22/2004. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_URED3206.html (30. november 2008).
103. *Ustava Republike Slovenije (URS)*. Ur. l. RS 33I/1991-I. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_USTA1.html (30. november 2008).
104. Vlada RS. Sklep Vlade s 178. redne seje z dne 17. 7. 2008. *Člani Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/komisija_za_pritozbe_iz_dr_pri_vladi_rs/sestava_kpdr/ (18. avgust 2008).
105. Vlada RS. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. 17. 7. 2003. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (2. avgust 2008).
106. *Zakon o delavcih v državnih organih* (Uradni list RS, št. stari 15/90, stari 5/91, stari 18/91, stari 22/91, I 2/91, 4/93, 13/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99, 56/02) Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predpisi/pdf/ZDDO_veljavni_cl.pdf (30. november 2008).
107. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)*. Ur. l. RS 42/02, 103/07). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html (30. november 2008).
108. *Zakon o državni upravi (ZDU)*. Ur. l. RS 52/02, 110/02, 56/03, 61/04, 123/04, 93/05, 113/05 - upb4, 126/07). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_ZAKO3225.html (30. november 2008).

109. *Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO-I)*. Ur. l. RS 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 13/93, 18/94). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO187.html (30. november 2008).
110. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Ur. l. RS 56/02, 110/02, 02/04, 23/05, 35/05 - upb1, 62/05, 75/05, 113/05, 32/06 - upb2, 33/07, 63/07-upb3, 65/08. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (30. november 2008).
111. *Zakon o obrambi (ZObr)*. Ur. l. RS 82/94, Spremembe: Ur.l. RS, št. 44/1997, 87/1997, 13/1998 Odl.US: U-I-101/95, 33/2000 Odl.US: U-I-313/98, 87/2001-ZMatD, 47/2002 (67/2002 popr.), 110/2002-ZGO-1, 97/2003 Odl.US: U-I-61/00-19, 40/2004, 103/2004-UPB1, 138/2004 Skl.US: U-I-329/04-7, 53/2005 Skl.US: U-I-329/04-15, 117/2007 Odl.US: UI-287/05-20. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO532.html (30. november 2008).
112. *Zakon o policiji (ZPol)*. Ur. l. RS 49/1998 (66/98 popr.). Spremembe: Ur.l. RS, št. 43/2001 Odl.US: U-I-407-98-25, 93/2001, 56/2002-ZJU, 26/2003-ZPNOVS, 48/2003 Odl.US: U-I-272/98-26, 79/2003, 110/2003-UPB1, 43/2004-ZKP-F, 50/2004, 54/2004-ZDoh-1 (56/2004 popr., 62/2004 popr., 63/2004 popr.), 102/2004-UPB2 (14/2005 popr.), 53/2005, 70/2005-UPB4, 98/2005, 113/2005-ZJU-B, 3/2006-UPB5, 36/2006 Odl.US: U-I-152/03-13, 78/2006, 107/2006-UPB6, 14/2007-ZVS, 42/2009. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO1016.html (30. november 2008).
113. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS)*. Ur. l. RS 4/93, 71/94, 23/96, 47/97 23/99, 119/00, 30/01, 52/02, 123/04, 24/05 - upb1). Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r02/predpis_ZAKO242.html (30. november 2008).

SPLETNE STRANI

114. *Delo*. Dostopno prek: www.delo.si (September 2008).
115. *Dnevnik*. Dostopno prek: www.dnevnik.si (September 2008).
116. *Državni portal Republike Slovenije*. Imenovani člani Uradniškega sveta. 9.12.2004. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/e-uprava/novice.euprava?novice.id=421&novice.tip=6&novice.veljavnost=novice.veljavnost.arhivske> (15. avgust 2008).
117. *Državnozborske volitve v Republiki Sloveniji*. Dostopno prek: http://sl.wikipedia.org/wiki/Volitve_v_Sloveniji (1. november 2008).
118. *Mladina*. Dostopno prek: www.mladina.si (September 2008).

119. *Slovenska tiskovna agencija*. Dostopno prek: www.sta.si (Septeber 2008).
120. *Spletna stran Ministrstva za javno upravo RS*. Dostopno prek: www.mju.gov.si (September 2008).
121. *Spletna stran politične stranke DeSUS*. Dostopno preki: www.desus.si (September 2008).
122. *Spletna stran politične stranke LDS*. Dostopno prek: www.lds.si (September 2008).
123. *Spletna stran politične stranke NSi*. Dostopno prek: www.nsi.si (September 2008).
124. *Spletna stran politične stranke SD*. Dostopno prek: www.socialnidemokrati.si (September 2008).
125. *Spletna stran politične stranke SDS*. Dostopno prek: www.sds.si (September 2008).
126. *Spletna stran politične stranke SLS*. Dostopno prek: www.sls.si (September 2008).
127. *Spletna stran politične stranke Zares*. Dostopno prek: www.zares.si (September 2008).
128. *Spletni iskalnik Google*. Dostopno prek: www.google.com (September 2008).
129. *Spletni iskalnik Najdi.si*. Dostopno prek: www.najdi.si (September 2008).
130. *Večer*. Dostopno prek: www.vecer.com (September 2008).

PRILOGE

A. SESTAVA URADNIŠKEGA SVETA V ČASU 7. VLADE

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

B. SESTAVA URADNIŠKEGA SVETA V ČASU 8. VLADE

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

C. KOMISIJE, IMENOVANE S STRANI URADNIŠKEGA SVETA OD APRILA 2003 DO SEPTEMBRA 2008

V nadaljevanju je naveden seznam natečajnih komisij, ki jih je imenoval Uradniški svet od ustanovitve aprila 2003 do septembra 2008 po časovnem vrstnem redu imenovanj. Ob imenu in priimku članov posebnih natečajnih komisij so navedene njihove funkcije v preteklosti in v času opravljanja analize (september 2008) ter morebitna politična zgodovina. Politično zgodovino sem razumela kot pokazatelja možne politizacije natečajnih komisij, z vidika vplivanja različnih političnih skupin na odločitve članov komisij pri presoji kandidatov za zaposlitev na najvišjih uradniških položajih v upravi.

Preverjanje političnih ozadij članov komisij je bilo opravljeno v dneh od 10. 7. do 11. 9. 2008 preko različnih javno dostopnih virov podatkov, kot so iskalniki www.najdi.si, google.com ter medijskih arhivov www.sta.si, www.dnevnik.si, www.delo.si in www.mladina.si ter spletnih strani političnih strank. Poleg imen in priimkov položajnih uradnikov ter točnega naziva so navedene njihove pretekle zaposlitvene ali politične funkcije ali članstva v političnih strankah vse do septembra 2008.

Z **rdečo barvo** so označena imena oseb, pri katerih obstaja jasna politična zgodovina. Kot politično zgodovino sem razumela pretekle in sedanje politične funkcije (npr. minister, predsednik vlade, generalni sekretar vlade, državni sekretar po letu 2003³⁰ ipd.), pripadnost oz. tudi aktivno sodelovanje v kateri od političnih strank ter tudi drugačne oblike političnega udejstvovanja (npr. članstvo v Zboru za republiko, Forumu 21 ipd.). Državni sekretarji iz 7. vlade so tako označeni z rdečo, saj se je vlada ob ustanovitvi Uradniškega sveta obvezala, da v strokovnih komisijah, ne bo politikov, državni sekretarji pa so to z novelo ZJU nedvomno postali.

Z **modro barvo** so označena imena oseb, za katere sem ocenila, da je možno, da so povezane s katero od političnih skupin, a tega ni mogoče trditi z gotovostjo (npr. vodje kabinetov ministrov in drugi zaposleni v kabinetih). Pri teh osebah je možno, da so se zaposlile samo zaradi zaupanja funkcionarja na osebni ravni, možno pa je tudi, da so se zaposlile preko kabineta tudi zaradi zagotovljenega višjega plačila, ki je povezano s kabinetnimi zaposlitvami, ali zaradi hitrejšega in enostavnejšega postopka zaposlitve. Z modro barvo pa so označeni tudi tisti državni sekretarji, ki so bili na to funkcijo imenovani pred letom 2003, preden je stopila v veljavo novela ZJU, ki je državne sekretarje, kot funkcionarje, jasno ločila od visokih javnih uslužbencev. Pred tem takšne ločitve ni bilo, zato včasih povezave državnih sekretarjev s politiko niso bile jasne. Zaradi tega in tudi zaradi pomanjkanja dostopnih podatkov, nekaterih državnih sekretarjev ni bilo mogoče povezati s političnimi skupinami. Podobno velja za generalne sekretarje pred obdobjem uveljavitve novele, pri katerih so takšne povezave še bolj prikrite, zaradi česar sem jih v primeru, da nisem našla jasnih podatkov o politični zgodovini, povsem izključila s seznama oseb, za katere je možno, da so povezane s katero od političnih skupin. Zgolj zaradi položaja, ki ga zasedajo, slednjih zato nisem označila z modro barvo.

Pri osebah, za katere ni bilo mogoče najti javno dostopnih relevantnih podatkov ali pa ni bilo mogoče ugotoviti, za katero osebo gre (npr. več oseb z istim imenom, nejasnost identitete), je to navedeno. Imena teh oseb so označena z **zeleno barvo**.

³⁰ Razlaga glede označevanja državnih sekretarjev z modro barvo je v naslednjem odstavku.

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

D. POLOŽAJNI URADNIKI V 7. IN 8. VLADI REPUBLIKE SLOVENIJE

V nadaljevanju je naveden seznam položajnih uradnikov (direktorjev direktorátov, direktorjev organov v sestavi ministrstev, generalnih sekretarjev), ki so funkcije zasedali leta decembra 2007, maja 2005, februarja 2004 in marca 2003 na podlagi uradnih podatkov 7. in 8. vlade. Seznam ne zajema morebitnih drugih zamenjav, ki so se lahko dogajale v vmesnih obdobjih. Razlog so omejeno dostopni uradni podatki. Ravno tako niso zajeti načelniki upravnih enot zaradi odločitve, da se upošteva zgolj resorno in funkcionalno načelo, ne pa tudi teritorialno.

Preverjanje političnih ozadij položajnih uradnikov je bilo opravljeno v dneh od 10. 7. Do 11. 9. 2008 preko različnih javno dostopnih virov podatkov, kot so spletni iskalniki, medijski arhivi ter spletnih strani političnih strank. Poleg imen in priimkov položajnih uradnikov ter točnega naziva so navedene njihove pretekle zaposlitvene ali politične funkcije ali članstva v političnih strankah vse do septembra 2008. Kadar so se nazivi položajnih uradnikov skozi obravnavana obdobja spreminjali zaradi reorganizacij ali združevanj oz. ukinjanj določenih organov ali iz drugih razlogov, vendar pa so se nanašali na enako ali zelo podobno področje dela, so v preglednicah prikazani skupaj zaradi lažjega spremljanja prehodov oseb po posameznih funkcijah skozi čas.

Z **rdečo barvo** je zaradi večje preglednosti označeno ime osebe s politično zgodovino.

Z **modro barvo** je označeno ime osebe, za katero sem ocenila, da je možno, da je povezana s katero od političnih skupin, a tega ni mogoče trditi z gotovostjo (npr. vodje kabinetov ministrov in drugi zaposleni v kabinetih). Z modro barvo so označene tudi tiste osebe, ki so pred uveljavitvijo novele ZJU opravljale funkcijo državnega sekretarja, a jih vseeno ni bilo mogoče neposredno povezati s katero od političnih skupin. Enako velja za osebe, ki so v preteklosti opravljale funkcijo generalnih sekretarjev, pri katerih so takšne povezave še bolj prikrite, zaradi česar sem jih v primeru, da nisem našla jasnih podatkov o politični zgodovini, povsem izključila s seznama oseb, za katere je možno, da so povezane s katero od političnih skupin. Zgolj zaradi položaja, ki ga zasedajo, slednjih zato nisem označila z modro barvo.

Pri osebah, za katere ni bilo mogoče najti javno dostopnih relevantnih podatkov ali pa ni bilo mogoče ugotoviti, za katero osebo gre (npr. več oseb z istim imenom, nejasnost identitete), je to navedeno. Imena teh oseb so označena z **zeleno barvo**.

S **sivim ozadjem** sem označila državne sekretarje, ki so svojo funkcijo po pričetku uveljavitve sprememb ZJU iz leta 2002 obdržali do konca mandata 7. vlade. Gre za državne sekretarje v letu 2003 in 2004, ki jih v tem času še niso nadomestili položajni uradniki. Ker niso položajni uradniki, zato pri končnem seštevku položajnih uradnikov s politično zgodovino niso upoštevani. S sivim ozadjem sem označila tudi zaposlene, ki so bili zaposleni na določenih visokih pozicijah, vendar ne gre za položajne uradnike ter osebe, ki to niso iz drugih razlogov (npr. so zgolj namestniki direktorjev, vodje uradov, organ je postal samostojna agencija ipd.). Zaradi lažjega sledenja prehodom in boljši preglednosti dogajanja skozi čas so vse te osebe vseeno navedene.

Državni sekretarji, ki so leta 2004 v vmesnem času (pregled je narejen na osnovi podatkov iz februarja 2004, ko še niso bili izvedeni vsi razpisi, so pa potekali že pod 7. vlado) postali položajni uradniki (prehod je viden ob pogledu v leto 2005), so **podčrtani**. Ti so v seštevku oseb s politično zgodovino upoštevani.

³¹ Podatki o natečajnih komisijah so dostopni prek: http://www.mju.gov.si/si/uradniski_svet/natecajne_komisije/ (1. september 2008).

Pregled je potekal tako, da sem ob najdeni politični funkciji ali kandidaturi zanjo iz preteklosti ali sedanjosti prenehala z raziskovanjem. Tako je možno, da je oseba v preteklosti imela tudi več političnih funkcij. Za potrebe analize je bila dovolj ugotovitev, da tovrstna povezava obstaja ali da je obstajala v preteklosti.

Kadar iz dostopnih podatkov ni bilo mogoče z gotovostjo trditi, da je ali je bila ta oseba politično aktivna, ali pa ni bilo mogoče z gotovostjo potrditi identitete te osebe, je bila ta izvzeta iz statistike kadrov s politično zgodovino. Izbrani so bili zgolj tisti, za katere je mogoče trditi, da zasedajo ali so v preteklosti zasedali pomembnejše politične funkcije (npr. funkcionarji v državni upravi, v državnem zboru, v organih lokalne skupnosti, v organih stranke, so to bili v preteklosti ali pa so bili v preteklosti na vodstvenih funkcijah, ki so se delile po političnih merilih).

Podatki so dostopni samo v tiskani verziji magistrskega dela.

SKUPAJ osebe s politično zgodovino:

35/128 (27%)	37/126 (29 %)	31/87 (29 %);	19/76 (25 %);
---------------------	----------------------	----------------------	----------------------