

## ODNOSI MED AKTERJI V UPRAVNEM SISTEMU: SLOVENIJA V PRIMERJALNI PERSPEKTIVI

*Povzetek. V upravnih sistemih deluje več raznovrstnih akterjev, ki vzpostavljajo medsebojne odnose. V prispevku smo se osredotočili na empirično preučevanje odnosov med uradniki in ministri ter dejavnikov, ki so (so)določali njune odnose v desetih postsocialističnih državah. Ti dejavniki so prihajali tako iz notranjega okolja upravnih sistemov preučevanih držav (zaupanje ministrov v kakovost dela ter zagotavljanje zanesljivih informacij, viri pridobivanja strokovne podpore za odločanje, način vodenja vlade, vrste vlad idr.) kot tudi zunanjega okolja teh sistemov, zlasti Evropske unije. Posebej pa nas je zanimalo, ali Slovenija v preučevanih pogledih v kontekstu ostalih postsocialističnih držav morebiti odstopa.*

*Ključni pojmi: upravni sistem, uradniki, ministri, profesionalizacija, postsocialistične države, Evropska unija.*

### Okolje in akterji v upravnem sistemu

Pojem sistem je zelo pogosto uporabljen, tako v družboslovni kot v naravoslovni znanosti, zato ne preseneča, da so znanstveniki z obeh področij ved poskušali omenjeni pojem čim natančneje opredeliti. Za potrebe našega prispevka se bomo naslonili na sicer kratko, a pomenljivo opredelitev, ki jo ponuja pogosto citirani Pusić (1985) in izpostavlja točki, ki sta najpogosteje navedeni v poskusih opredeljevanja pojma sistem. Prvič, sistem je celota, ki je sestavljena iz delov oziroma elementov, ter drugič, ta celota je ločena od svojega okolja.

Sisteme bi lahko razločevali po številnih merilih, a naj povemo, da nas v prispevku zanimajo upravni sistemi kot sistemi sodelovanja različnih elementov (organizacij in ljudi v teh organizacijah), ki upravljajo državo. Kot elemente upravnega sistema bi lahko opredelili številne upravne organizacije oziroma dele uprave ter ljudi, ki so del njih. V politološki znanosti se zelo pogosto preučuje akterje v upravnih organizacijah ter njihove medsebojne odnose. Na drugi strani pa upravnih organizacij ter njihovih akterjev in medsebojnih odnosov ne moremo preprosto izolirati od okolja (okolij) in njego-

\* Dr. Alenka Krašovec, izredna profesorica na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

\*\* Dr. Matej Kovačič, asistent na Fakulteti za družbene vede, Univerza v Ljubljani.

vih značilnosti, ki organizacije ter akterje obdajajo (naj bodo to druge organizacije, organizacije civilne družbe, posamezniki ali pa tradicija, politična in upravna kultura ipd.). Čeprav Pusić (1985) poudarja, da je opredeljujoča značilnost sistemov tudi njihova ločenost od okolja, to ne pomeni preprosto, da sistemi v svoje delovanje ne prepuščajo materije ali energije (v našem primeru na primer interesov, želja, nasvetov, značilnosti prejšnjega delovanja organizacij ali posameznikov, ki obdajajo upravne organizacije) iz njihovega okolja. Res pa se upravni sistemi lahko v pogledu prepustnosti svojih meja razlikujejo glede na ovire ter velikost ovir, ki so postavljene kot prepreka vstopa vpliva okolja v sistem. Tako bi lahko oblikovali kontinuum z dvema skrajnostma – popolnoma odprti in popolnoma zaprti sistem. Kot ugotavlja Pusić (1985), sistemi, ki bi bili umeščeni na obe skrajnosti, dejansko ne morejo delovati, zato bi delujoče sisteme lahko umestili le na različno stopnjo oddaljenosti od obeh skrajnosti.

V našem prispevku se bomo osredotočili na vloge in odnose med dvema vrstama akterjev v upravnem sistemu – ministri (politiki) in uradniki. Ob tem nas bo zanimalo, v kolikšni meri so lahko odnosi določeni oziroma pojasnjeni tudi z dejstvom obstoja drugih akterjev v okolju dela ministrov in uradnikov ter njihovimi značilnostmi (na primer organizacij in posameznikov iz sfere civilne družbe ali pa drugih izpostavljenih odločevalcev v upravnih sistemih), kar nam ponuja tudi določen vpogled v odprtost sistema.

### **Odnosi med politiki in uradniki**

Odnosi med politiko in upravo so praviloma razumljeni kot odnosi med politiki (najpogosteje ministri) in uradniki. Literatura o njunih medsebojnih odnosih sega nazaj vse do Webra in njegove konceptualizacije »idealnega tipa« teh odnosov (Peters in Pierre, 2001: 3). V Webrovem in Wilsonovem delu je bilo izpostavljeno predvsem formalistično vprašanje, namreč kako formalno ločiti politiko in upravo. V eni izmed novejših poglobljenih študij sta Peters in Pierre (2001) poudarila, da je moč odnose med politiki in uradniki preučevati z dveh različnih perspektiv. »Prva perspektiva se nanaša na (samoopredeljene) vloge politikov in uradnikov ter njihovo videnje politike. Druga perspektiva pa je bolj strukturalna in se posveča vprašanju sistemskih učinkov na odnose v upravi« (Peters in Pierre, 2001: 3). Prva perspektiva se praviloma povezuje z delom Aberbacha, Putnama in Rockmana (1981), medtem ko je druga v večji meri povezana z delom Petersa (1986). Dejansko pa obe perspektivi glavno pozornost posvečata vprašanju relativne moči politikov in uradnikov v procesih odločanja ter njunim medsebojnim odnosom. Vendar pa je bilo temeljno vprašanje moči (odnosov) med politiki in uradniki v procesih odločanja v zadnjih desetletjih preusmerjeno tudi v vprašanje o profesionalnosti uprave in njene politične nevtralnosti ali neodvisnosti.

*Modeli o medsebojnih odnosih politikov in uradnikov ter njihovi (samoopredeljeni) vlogi v procesih odločanja*

Resda nas v prispevku zanimajo odnosi med omenjenima vrstama akterjev, vendar nas ne zanimajo strukturalni dejavniki, ki vplivajo na njune odnose (Peters in Pierre, 2001), na primer pravila, ki določajo možnosti vpetja uradnikov v politiko, vzorci rekrutacije in karierni vzorci uradnikov. Zanima nas predvsem prva zgoraj omenjena perspektiva, tj. preučevanje odnosov med omenjenimi akterji v upravnih sistemih ter morebitni dejavniki, ki te odnose (so)določajo. Zato bomo kratko predstavili enega najbolj znanih pristopov k preučevanju tega vprašanja. Pri tem je potrebno dodati, da so odnosi v tem primeru v veliki meri (so)določeni z vlogami obeh vrst akterjev v procesih odločanja. Teorija vlog je bila oblikovana na podlagi empirične raziskave o (samo)zaznavi vlog obeh omenjenih vrst akterjev v procesih odločanja. Primerjalno empirično raziskavo so leta 1981 naredili Aberbach, Putnam in Rockman. Opravili so jo s pomočjo intervjujev med politično in upravno elito v različnih državah. Rezultat raziskave je bilo oblikovanje štirih modelov odnosov in vlog omenjenih akterjev v procesih odločanja.<sup>1</sup>

Njihova primerjalna empirična raziskava je razkrila tudi zanimiv vpogled v zaznavo vlog uradnikov in politikov. Avtorji raziskave so anketirancem ponudili v izbor devet vlog,<sup>2</sup> ki jih politiki in uradniki v procesih odločanja (lahko) igrajo, pri tem pa so jih zaprosili, da ocenijo tako dejanske kot tudi pričakovane vloge – svoje vloge in vloge drugega akterja.<sup>3</sup>

Politiki so odgovorili, da v veliki meri igrajo vloge zagovornikov in strankarskih zagovornikov, medtem ko so uradniki izpostavili igranje vloge strokovnjakov. Pričakovani so odgovori politikov, da v večji meri igrajo še vloge podpornikov in zaščitnikov, medtem ko malce preseneča, da uradniki v večji meri igrajo še vloge posrednikov (celo v večji meri, kot jo igrajo politiki) in zagovornikov. Potrebno je omeniti, da politiki in uradniki v relativno veliki in skoraj enaki meri igrajo še vloge upraviteljev in pravnih zagovornikov.

Najpomembnejša in vsaj delno presenetljiva ugotovitev empirične raziskave pa je, da tako politiki kot uradniki menijo, da v največji meri igrajo vlogo oblikovalcev javnih politik. Dodatno preseneča, da omenjeno vlogo igra celo malce več uradnikov kot politikov. V bistvu naj bi taka samoopredelitev vlog, ki jih igrajo, podpirala tezo o veliki in pomembni vlogi tako politike kot uprave v omenjenih procesih.

Ker so avtorji raziskave hoteli ugotoviti, kakšno vlogo naj bi igrali politiki

<sup>1</sup> Ti modeli odnosov in vlog akterjev so bili poimenovani: politika/uprava, dejstva/interes, energija/ravnotežje, čisti hibrid.

<sup>2</sup> Te vloge so bile: strokovnjaki, zagovorniki, posredniki, podporniki, strankarski zagovorniki, oblikovalci javnih politik, upravitelji, legalisti ali pravni zagovorniki, zaščitniki.

<sup>3</sup> Lahko so se odločili za večje število vlog, saj jih avtorji niso opredelili kot medsebojno izključujoče.

in uradniki, so anketirance prosili, da izmed dvanajstih (pri politikih desetih) ponujenih lastnosti oziroma kvalitet<sup>4</sup> izberejo tiste, za katere menijo, da naj bi jih politiki in uradniki imeli. Tako so na podlagi lastnosti oziroma kvalitete (anketiranci so lahko izbrali večje število zaželenih lastnosti oziroma kvalitet), ki naj bi jih po mnenju anketirancev politiki in uradniki imeli, izoblikovali njihove pričakovane vloge v omenjenih procesih.

*Pričakovana vloga uradnikov:* Anketirani uradniki so menili, da naj bi uradniki imeli predvsem sposobnosti organiziranja in usklajevanja, intelektualne sposobnosti in interes oblikovanja javnih politik. Politiki pa so menili, da bi uradniki morali imeti naslednje lastnosti oziroma kvalitete: intelektualne sposobnosti, zmožnost nevtralnega izvajanja sprejetih zakonov oziroma javnih politik, osebno dostojanstvo in vest, potem pa so po pomembnosti skoraj izenačeni strokovno znanje, sposobnosti organiziranja in koordiniranja in interes oblikovanja javnih politik. Vidimo, da so uradniki in (mogoče malce presenetljivo) tudi politiki opredelili interes oblikovanja javnih politik kot relativno pomembno lastnost oziroma kvaliteto uradnikov.

*Pričakovana vloga politikov:* Uradniki so menili, da bi morali politiki imeti predvsem naslednje lastnosti oziroma kvalitete: interes oblikovanja javnih politik, intelektualne sposobnosti ter zmožnost predstavljanja in prevzemanja odgovornosti. Politiki so z uradniki dejansko delili mnenje o lastnostih oziroma kvalitetah, ki naj bi jih imeli.

Aberbach, Putnam in Rockman (1981) so na koncu ugotovili, da pri vprašanju vloge politikov ni razkoraka med njihovo dejansko in pričakovano vlogo, medtem ko pri vlogi uradnikov razkorak obstoji. Kar 74 % uradnikov meni, da v največji meri igrajo vlogo oblikovalcev javnih politik, »le« 59 % (in 45 % politikov) pa jih v bistvu igranje te vloge tudi pričakuje.

Kratko predstavljene ugotovitve mednarodno-primerjalne empirične raziskave<sup>5</sup> razkrivajo, da: a) se lahko skozi čas odnosi med politiki in uradniki v procesih odločanja spreminjajo; b) lahko različne predstave o vlogi politikov in uradnikov v danem časovnem obdobju v nekaterih pogledih soobstajajo.

Ob tem je potrebno dodati, da so Aberbach, Putnam in Rockman (1981), Etzioni-Halevy (1983), Peters (1986) in Caiden (1996) prepričani, da lahko govorimo o jasni težnji k povečani vlogi uradnikov pri pripravi odločanja in

<sup>4</sup> Ponujene lastnosti oziroma kvalitete so bile: sposobnosti organiziranja in usklajevanja; sposobnosti posredovanja, pogajanja in dogovarjanja; družabnost in zmožnost navezovanja stikov; intelektualne sposobnosti; karizma in voditeljske sposobnosti; zmožnost predstavljanja in sprejemanja odgovornosti; osebno dostojanstvo in vest; interes oblikovanja javnih politik; ideološka pripadnost in zagovarjanje posameznih ideologij; strokovno znanje; zmožnost svetovanja nadrejenim; zmožnost nevtralnega izvajanja sprejetih zakonov oziroma javnih politik. Pri opredeljevanju lastnosti oziroma kvalitet, ki naj bi jih imeli politiki, je bilo mogoče izbirati med prvimi desetimi lastnostmi oziroma kvalitetami.

<sup>5</sup> V Sloveniji je pred leti empirično raziskavo o (samo)zaznavi vlog političnih funkcionarjev in uradnikov v procesih odločanja izvedel Haček (glej Haček, 2005).

samem odločanju, kar naj bi posledično povzročalo tudi večje konflikte med politiki in uradniki v procesih odločanja.

## Profesionalnost in neodvisnost uprave

Spremembe odnosov (in vlog) med politiki in uradniki v procesih odločanja so posledica številnih sprememb v okolju delovanja politike in uprave ter upravnih sistemov. Nekatero najpomembnejše spremembe v okolju delovanja politikov in uradnikov so npr. povečan obseg nalog države in vlad, pri čemer so tudi naloge postajale vedno kompleksnejše, s tem pa tudi težave, s katerimi se vlade srečujejo. Te spremembe so zahtevale več funkcij države, večjo delitev dela, večjo strokovno podporo uradnikov in stabilnost njihove zaposlitve ter dela v upravi, prav tako pa tudi večjo sposobnost uradnikov, da politikom zagotavljajo politično občutljivo svetovanje (SIGMA Papers no. 1). Poleg tega se v upravnih sistemih v zadnjih desetletjih dogajajo številne reforme (deloma pogojene z zgoraj navedenimi spremembami v okolju delovanja politikov in uradnikov), kot so modernizacija upravnih sistemov ter vsaj poskusi poenotenja nekaterih značilnosti upravnih sistemov na nadsocijalnih ravneh (ti se dogajajo posredno – na primer prek postavljanja skupnih ciljev in potrebnih/priporočenih struktur ter njihovega delovanja za doseg te ciljev).

Pogosto izpostavljena ideja profesionalne uprave se dejansko združuje in neločljivo povezuje z izobraženimi, dobro usposobljenimi in kvalificiranimi uradniki, ki so sposobni politikom ponuditi strokovno znanje, argumente in nasvete. Na drugi strani pa morajo politiki zaupati uradnikom, da svoje delo dobro in kvalitetno opravljajo ter da jim zagotavljajo zanesljive informacije. To skupaj predstavlja pomembno podlago za vzpostavitev zanesljive uprave ter odnose sodelovanja med politiki in uradniki v procesih odločanja.

Kljub temu da bi lahko svetovalne vloge uradnikov površinsko razumeli kar kot njihov vpliv v procesih odločanja, temu ni nujno tako. Od politikov je namreč odvisno, ali bodo strokovne nasvete in rešitve, ki jim jih zagotavljajo in ponujajo uradniki, tudi v resnici sprejeli. Poleg tega imajo politiki tudi možnost, da pridobijo strokovne nasvete in rešitve neodvisno od uradnikov (Smith, 1988).

*Notranje možnosti zagotavljanja strokovne podpore politikom:*

- a) Politiki so lahko sami strokovnjaki na področju javnih politik, za katerega so odgovorni (Aberbach, Putnam in Rockman, 1981).
- b) Politiki (ministri) imajo praviloma možnost v svojih kabinetih zaposliti tudi osebne svetovalce in asistente.

*Zunanje možnosti zagotavljanja strokovne podpore politikom:*

- a) Ustanovitev posvetovalnih teles (strokovni svet, komisija), ki jih sestavljajo zunanji strokovnjaki z določenega področja javnih politik za stalno ali občasno strokovno podporo. Ob tem Benveniste (1972) politikom svetuje, da za svoje svetovalce imenujejo strokovnjake, ki so seznanjeni z značilnostmi uprave, njenim delovanjem in jezikom uradnikov (in bodo vse to pri svojem delu tudi upoštevali). Svetovalci s takim znanjem bodo pri svojim priporočilih in nasvetih namreč že upoštevali omejitve, ki izvirajo iz strukture in značilnosti uprave ter njenega delovanja kot tudi iz načina delovanja vlade kot celote.<sup>6</sup>
- b) Politiki lahko pridobijo strokovno podporo tudi od interesnih skupin, ki so pogosto vir strokovnega znanja (Grant, 1989). Pri tem pa se morajo politiki zavedati, da interesne skupine (praviloma) ponujajo zgolj (predvsem) strokovno znanje in informacije, ki jim pomagajo pri uresničevanju njihovega interesa, zato so lahko to znanje in informacije nepopolni.
- c) Dodatno lahko politiki pridobijo strokovno znanje in informacije tudi od specializiranih analitično-svetovalnih organizacij, ki delujejo na enem ali več strokovnih področjih javnih politik (t. i. think tanki).

Podatek o tem, kako pogosto (posamezni) politiki (ministri) iščejo strokovno podporo in informacije od zunanjih svetovalcev oziroma v okolju upravnega sistema, je vsaj delno lahko pokazatelj usposobljenosti in zanesljivosti ali preprosto profesionalnosti uradnikov na njihovih ministrstvih. Skladno s tem merilom bi lahko podatek o tem, da se ministri pogosto poslužujejo pridobivanja strokovne pomoči zunaj upravnega sistema, pomenil, da uradnikov na svojih ministrstvih ne vidijo kot zadosti profesionalnih.

Profesionalnost je sicer pogosto združena s politično nevtralnostjo ali neodvisnostjo uprave. De Vries (1996) poudarja, da ima politična nevtralnost uprave v očeh javnosti skoraj izključno pozitivno konotacijo. Kot poudarjajo nekateri avtorji (npr. Etzioni-Halevy, 1983; Smith, 1988; Howlett in Ramesh, 1995), je lahko ideja politične nevtralnosti uprave pomemben argument za sprejem njenih strokovnih nasvetov, priporočil in informacij, saj naj ne bi bila povezana z nujnostjo pridobitve podpore volivcev na naslednjih volitvah.

---

<sup>6</sup> Pri vključitvi zunanjih svetovalcev v procese odločanja in pri njihovem nujnem sodelovanju z uradniki se pogosto pojavi težava, saj svetovalci pri svojem delu upoštevajo le (ali predvsem) poklicno etiko stroke, iz katere izvirajo, ne upoštevajo (ali jo upoštevajo le v manjši meri) pa uradniške etike (Burke, 1986; Torstendahl, 1991). To je lahko vzrok napetosti, konfliktov in nerazumevanja med svetovalci in uradniki, ki lahko zmanjšajo uporabnost nasvetov in priporočil svetovalcev in izvedljivost sprejete odločitve.

## Odnosi med politiki in uradniki ter vloga uradnikov v socialističnih državah pred demokratičnem prehodu in po njem

### *Uradniki in upravni sistemi v socialističnem obdobju in v demokratičnem prehodu*

Na splošno lahko rečemo, da so vlade v 20. stoletju izkusile hitro rast v pogledu njihovih nalog in razširitev njihovih funkcij. Ta rast nalog in funkcij je bila posledično povezana z razvojem in širitvijo uprave. V obdobju po II. svetovni vojni so sedanje postsocialistične države teoretično bile veliki boj proti razširjeni in močni upravi, na drugi strani pa so bile dejansko soočene z vzpostavitvijo specializiranih, hierarhičnih in vedno bolj standardiziranih različnih vrst upravnih struktur, ki jih je bilo moč zaslediti praktično na vsakem področju družbenega življenja (Hegedus, 1970: 51). Ker so socialistične države poskušale regulirati skoraj vsak vidik življenja svojih državljanov, je uprava dobila tako pomembno vlogo, da so se razvile celo ideje o njenem dominantnem položaju v družbi in nosilki avtonomne moči (Bernik, 1986).

Tu pa sta vsaj še dve pomembni značilnosti uprave v socialističnih državah. Prva značilnost je vzporeden obstoj državnih uradnikov in uradnikov komunističnih partij (Hague, Harrop in Breslin, 1992; Verheijen, 1999a). Pomeni, da so državni uradniki opravljali le del tradicionalnih nalog uprave, ki so sicer značilne za demokratične sisteme (Verheijen, 1999a: 2). Na drugi strani so bili partijski uradniki, ki so delovali v kontekstu podreditve uprave politični oblasti. Partijska uprava je razvijala javne politike, dajala navodila in nadzorovala državno upravo (Verheijen, 1999a). V nekaterih socialističnih državah je bila partijska uprava celo integrirana z državno upravo, kar je pomenilo, da so bili višji partijski uradniki sočasno tudi visoki državni uradniki na ministrstvih, kar je vodilo v politizacijo državne uprave (Verheijen, 1999a: 2,3). Posledica je bila ponekod celo popolnoma politizirana uprava (Verheijen, 1999a). Druga pomembna značilnost uprave v socialističnih državah je bilo dejstvo, da je bila ta uprava tudi pomemben instrument državne represije (Verheijen, 1999a: 3).

Zato ni presenetljivo, da sta Verheijen (1999a) in Vass (2001) poudarjala, da sta »depolitizacija« uprave ali »ločitev« politike in uprave v postsocialističnih državah nujni.

Na začetku 90. let so bile tako bivše socialistične države soočene z različnimi reformami, predvsem velikimi ekonomskimi in političnimi reformami. Vendar so potekale tudi pomembne reforme v upravi. Po mnenju nekaterih je bilo zagotavljanje kakovostne uprave in njene zanesljivosti ali, preprosto rečeno, njene profesionalnosti ena izmed glavnih nalog tako v procesih demokratičnega prehoda kot v integracijskih procesih (SIGMA Papers no. 23). Eden od pomembnih implicitnih, pa tudi eksplicitnih pritiskov k reformi

uprave je na postsocialistične države prišel iz Evropske unije in njenih poročil o pripravljenosti in zmožnosti postsocialističnih držav prevzeti *acquis communautaire*, medtem ko so bile reforme uprave kot samostojno merilo za vstop postsocialističnih držav v Evropsko unijo prvič izpostavljene v poročilu Evropske unije leta 1997 (Verheijen, 1999b). Vsekakor je bilo vprašanje kakovostnega dela uprave za Evropsko unijo pomembno v okviru možnega vstopa postsocialističnih držav vanjo. Čeprav sta organizacija in delovanje uprave ostala izključna odgovornost držav članic, pa ima naraščajoče število pravnih principov in zakonodaje Evropske unije vpliv na države članice in zmožnost implementacije evropskega pravnega reda v članicah (Ziller, 1998: 137). Ta zmožnost pa naj bi bila povezana s profesionalnostjo uradnikov.

V 90. letih so se postsocialistične države in njihove uprave ukvarjale predvsem z vprašanjem, kako zagotoviti realizacijo koncepta politične nevtralnosti uprave in uradnikov ali pa kako vsaj zmanjšati strankarsko-politično vmešavanje v zaposlovanje uradnikov. Kot poudarjata Malova in Haughton (2002: 108), je bil v postsocialističnih državah splošen vzorec vladajočih strank zamenjati kar največ uradnikov. Pri tem je kljub temu treba veliko stopnjo zapuščenja uprave pripisati tudi dejstvu, da so uradniki imeli nizke plače, ne dovolj stabilne položaje in malo pristojnosti (SIGMA Papers no. 1; Malova in Haughton, 2002).

Čeprav se je Evropska unija v 90. letih za države kandidatke izpostavila kot relevantno okolje, ki vpliva na reforme upravnih sistemov in delo akterjev v njih, ni oblikovala ali predstavila modela, po katerem bi morale potekati reforme v postsocialističnih državah, saj je postavila le okvir, kateri cilji bi morali biti z reformami uprav doseženi. Malova in Haughton (2002: 102) poudarjata, da so podedovane strukture, zgodovinske izkušnje, preference političnih igralcev v času demokratičnega prehoda, pogajanja in kompromisi med njimi, skrb za zgodovinsko kontinuiteto in privlačnost Evropske unije igrali določeno vlogo v reformah uprav v postsocialističnih državah. Evropska unija z do tedaj izpeljanimi reformami upravnih sistemov še leta 2002 ni bila zadovoljna. V poročilih je tako poudarila, da uprave in uradniki v postsocialističnih državah na splošno še niso dosegli pričakovane stopnje profesionalnosti. Pri tem je bilo poudarjeno, da resda obstojijo določene razlike med postsocialističnimi državami. Vendar je bila v večini teh držav celo pravna podlaga, na kateri bi bila lahko izgrajena moderna, politično nepristranska in profesionalna uprava, neprimerna in pomanjkljiva. Medtem ko v državah, ki so imele urejeno vsaj ustrezno pravno podlago za razvoj moderne, politično nepristranske in profesionalne uprave, vladajoče strukture v praksi niso še popolnoma sprejele potrebe po profesionalni in avtonomni upravi.

Ob tem je Peters (v Vass, 2001: 83) poudaril, da so se uprave v postsociali-



stičnih državah soočale in se še vedno soočajo z dvema izzivoma; prvi izziv je hitra ločitev politike in uprave (doseganje nevtralne in profesionalne uprave), drugi izziv pa proces dohitevanja sodobnega razvoja uprave, ki gre v razvitih in demokratičnih državah tako v institucionalnem kot upravljalškem pogledu v smeri novega upravljanja javnega sektorja. Pri odgovoru na izpostavljeni izzivi pa so postsocialistične države omejene z zgodovinsko zapuščino, lastno upravno tradicijo in določenimi institucionalnimi omejitvami (Verheijen, 1999b; Toonen, 2001).

Kljub različnosti zgodovinske zapuščine in upravne tradicije je postsocialistične države na podlagi značilnosti njihovih upravnih sistemov moč razdeliti v nekaj širše opredeljenih skupin. Tri baltske države so bile pred II. svetovno vojno v največji meri izpostavljene ruskemu in nemškemu upravnemu vplivu, medtem ko je bila Poljska poleg teh dveh vplivov še pod avstrijskim (Verheijen, 1999c; Davies, 2001). Madžarska je v največji meri razvila svojstven upravni sistem, ki je bil v okviru avstro-ogrske monarhije prenesen tudi na Slovaško (Verheijen, 1999b: 328). Češka republika in Slovenija sta bili del avstrijskega dela omenjene monarhije in sta bili izpostavljeni avstrijskemu vplivu (Verheijen, 1999b; Prunk, 2000), medtem ko je v Bolgariji na koncu prevladal nemški vpliv (Verheijen, 1999b). V obdobju po II. svetovni vojni so bile omenjene države in njihovi upravni sistemi izpostavljene »nacionalnemu marksizmu« (Hegedus, 1970: 28). Njegova glavna značilnost je bila prilagoditev marksizma nacionalnemu okolju in znotraj tega tudi prilagoditev upravnih sistemov specifičnemu socialističnemu okolju. Posledica tega je bila delna različnost upravnih sistemov v posameznih socialističnih državah, čeprav so imele vse enak širši okvir (Verheijen, 1999b). V obdobju po letu 1989 je prišlo v teh državah do reform upravnih sistemov, pri čemer je (bilo) moč opaziti različne vplive na te reforme, ki pa so posledica že omenjenih različnih zgodovinskih zapuščin, upravnih tradicij in preferenc političnih igralcev. Na splošno lahko rečemo, da je bil izpostavljen zlasti nemški model, vendar je mogoče zaslediti tudi vpliv švedskega (zlasti v baltskih državah) in francoskega modela (Verheijen, 1999b). To pomeni, da lahko govorimo o jasni težnji k vrnitvi h »kontinentalnim koreninam« izpred leta 1945 v upravne sisteme postsocialističnih držav (Verheijen, 1999b: 331). Vse povedano ima lahko dvojno posledico. Po eni strani bi lahko pričakovali, da bodo v postsocialističnih državah pri nujno potrebnih in tudi s strani Evropske unije spodbujenih reformah upravnih sistemov izhajali iz njihovih različnih zgodovinskih zapuščin in upravnih tradicij ter se bodo zato med temi državami zarisale določene razlike. Po drugi strani pa razlike ne bi smele biti prav velike, saj so bili vsi upravni sistemi nekoč izpostavljeni podobnim vplivom, namreč vplivu kontinentalne upravne tradicije in kasneje socialističnemu modelu upravnih sistemov.

### *Odnosi med uradniki in politiki (ministri) v postsocialističnem obdobju – empirični podatki*

Kot smo že izpostavili, je Evropska unija v 90. letih 20. stoletja, zlasti pa v času pogajanj o vstopu postsocialističnih držav, izoblikovala več pomembnih poročil o upravnih reformah v omenjenih državah ter stopnji dosežene profesionalizacije. Glavna ugotovitev, ki jo je bilo moč kratko povzeti iz teh poročil, je bila »nezadostna stopnja profesionalizacije«. Skladno s teorijo pa se profesionalnost povezuje z izobraženimi, dobro usposobljenimi in kvalificiranimi uradniki, s katerimi imajo ministri posledično vzpostavljene relativno dobre odnose. Na podlagi vsega povedanega bi pričakovali, da ministri v postsocialističnih državah v 90. letih niso bili prepričani v kvaliteto dela njihovih uradnikov, prav tako pa tudi, da uradnikom niso zaupali, da jim zagotavljajo zanesljive informacije, ki jih potrebujejo v procesih odločanja. Vse to naj bi predstavljajo pomembne dejavnike, ki naj bi določali relativno slabe odnose med uradniki in ministri v postsocialističnih državah. Posledično naj bi to pomenilo tudi, da so ministri v postsocialističnih državah pogosto uporabljali zunanje možnosti pridobitve, nujno potrebne strokovne podpore in informacij.

354

#### *Metodološka pojasnila*

Empirična raziskava, na podatke katere se opiramo, je potekala v letih 2002 in 2003 in je zajela 10 postsocialističnih držav.<sup>7</sup> Anketni vzorec so predstavljali bivši ministri, ki so delovali v vladah teh držav vsaj pol leta. Skupaj je bilo anketiranih 320 ministrov. V Sloveniji je anketno populacijo predstavljalo 34 ministrov, anketirane pa je bilo 61,7 % predvidene anketne populacije.<sup>8</sup> Več o metodoloških pojasnilih in vprašalniku glej Blondel, Müller-Rommel, Malova et. al (2007).

---

<sup>7</sup> Zbiranje primerjalnih podatkov je bilo opravljeno v okviru Centre for the Study of Democracy, University of Lüneburg, Germany.

<sup>8</sup> Struktura ministrov, ki so sodelovali v raziskavi glede na politično pripadnost, je bila naslednja: 8 ministrov je bilo članov LDS, 5 SLS, 4 SKD, 2 ZLSD, 1 član DeSUS-a ter 1 član Z-ESS (LDS). Nesodelovanje pri anketi sicer povzroča pristranskost ocen populacijskih vrednosti, vendar pa na podlagi dejstva, da je raziskava zajela celotno populacijo (ni bilo napake vzorčnega okvira), da je bila stopnja sodelovanja ministrov razmeroma visoka (kar 61,7 %) ter da so v raziskavi sodelovali ministri različnih političnih strank, lahko sklepamo, da so pridobljeni podatki dovolj zanesljivi.

*Obseg zaupanja ministrov v delo uradnikov in v zagotavljanje zanesljivih informacij s strani uradnikov ter odnosi med uradniki in ministri*

Kot kaže empirična analiza, je večina (59,2 %) ministrov v desetih post-socialističnih državah večinoma zaupala v kakovostno delo uradnikov, 31,7 % je včasih zaupalo v kakovostno delo uradnikov, medtem ko le 1,6 % ministrov sploh ni imelo zaupanja v kakovostno delo uradnikov.

Podobni rezultati so se pokazali pri vprašanju, ali so ministri uradnikom zaupali, da jim zagotavljajo zanesljive informacije. 73,0 % ministrov je namreč odgovorilo, da so praviloma zaupali uradnikom, da jim zagotavljajo zanesljive informacije, 21,3 % jim je zaupalo včasih in le 1,6 % ministrov sploh ni zaupalo uradnikom, da jim zagotavljajo zanesljive informacije. V Sloveniji je med anketiranimi ministri v kakovostno delo uradnikov večinoma zaupalo dobrih 60 % ministrov, tretjina jih je zaupala včasih, manj kot 5 % pa redko. Prav tako je večina ministrov (dobrih 76 %) zaupala uradnikom, da jim zagotavljajo zanesljive informacije, slaba petina jim je zaupala včasih.

Empirična analiza je pokazala tudi, da je 85,3 % ministrov njihov odnos z uradniki opisalo kot dobro sodelovanje, 6,9 % ministrov pa je odgovorilo, da je njihov odnos z uradniki vključeval predvsem onemogočanje ministrovega dela ali poskuse prevladovanja uradnikov nad ministri. 0,6 % ministrov je odgovorilo, da je bil njihov odnos predvsem zaznamovan z medsebojnim onemogočanjem dela. Tudi v Sloveniji je velika večina anketiranih ministrov (dobrih 80 %) svoj odnos z uradniki opisala kot dobro sodelovanje.

Podobna empirična raziskava, ki je leta 1991 zajela takratne zahodno-evropske države, je prav tako razkrila, da so imeli ministri večinoma vzpostavljeno dobro sodelovanje z uradniki, čeprav v manjšem deležu kot ministri v postsocialističnih državah desetletje kasneje (68,4 %). V zahodno-evropskih državah pa je bistveno večji delež ministrov kot v postsocialističnih državah (21,5 %) odgovoril, da je njihov odnos z uradniki vključeval predvsem onemogočanje njihovega dela ali poskuse prevladovanja uradnikov nad ministri.

Kot smo že izpostavili, je zagotavljanje strokovne podpore in informacij ministrom za njihovo delovanje v procesih odločanja dolgoročna naloga uradnikov (ne glede na opisane spremembe v vlogah uradnikov), zato lahko pričakujemo, da bo zaupanje ministrov v kakovostno delo uradnikov tesno povezano z zaupanjem ministrov, da jim uradniki zagotavljajo zanesljive informacije. To pričakovanje povezanosti je dejansko potrjeno in razvidno v preglednici 1.

*Preglednica 1: ZAUPANJE V KAKOVOSTNO DELO URADNIKOV IN  
ZAUPANJE, DA URADNIKI MINISTROM ZAGOTAVLJAJO  
ZANESLJIVE INFORMACIJE*

	Ali zaupate v kakovostno delo uradnikov?				
		večinoma	včasih	redko	sploh ne
Ali zaupate vašim uradnikom, da vas oskrbujejo z zanesljivimi informacijami?	večinoma	175 // 13	52 // 3	5 // 0	1 // 0
	včasih	13 // 0	41 // 4	12 // 0	2 // 0
	redko	0 // 0	7 // 0	6 // 1	0 // 0
	sploh ne	0 // 0	1 // 0	1 // 0	2 // 0

*V vsaki kategoriji je prikazano absolutno število odgovorov.*

*Absolutne številke za 10 postsocialističnih držav (n = 318) // Absolutne številke za Slovenijo (n = 22).*

Zaradi majhnega vzorca sicer ne moremo govoriti o statistično značilni povezanosti, vendar porazdelitev odgovorov razkriva jasno povezanost med obema spremenljivkama (tudi v Sloveniji).

Podatki, predstavljeni v preglednicah 2 in 3, razkrivajo tako povezavo med vrsto odnosa med izpostavljenimi akterji ter zaupanjem ministrov v kakovostno delo uradnikov kot tudi zaupanjem ministrov, da jim uradniki zagotavljajo zanesljive informacije.

*Preglednica 2: ZAUPANJE V DELO URADNIKOV TER VRSTA ODNOSA MED  
MINISTRI IN URADNIKI (V %)*

10 postsocialističnih držav	dobro sodelovanje	prevladovanje/ onemogočanje dela s strani uradnikov	medsebojno onemogočanje dela	drugo
večinoma/ včasih zaupal	95,6//89,7 (260)	59,1//4,5 (13)	50,0//0,3 (1)	69,6//5,5 (16)
redko ali sploh ne zaupal	4,4//41,4 (12)	40,9//31,0 (9)	50,0//3,5 (1)	30,4//24,1 (7)
Slovenija				
večinoma/ včasih zaupal	100,0//85,0 (17)	0	0	75,0//15,0 (3)
redko ali sploh ne zaupal	0	0	0	25,0//0,0 (1)

*Odstotki v stolpcih/odstotki v vrsticah (absolutno število odgovorov v posamezni kategoriji)*

Velika večina ministrov, ki so odgovorili, da so imeli vzpostavljene dobre odnose z uradniki, je vedno ali vsaj včasih zaupala v kvaliteto njihovega dela. Poleg tega so ministri, ki so imeli vzpostavljene dobre odnose z uradniki,

zelo očitno zaupali uradnikom, da jim zagotavljajo zanesljive informacije. Kot je razvidno iz preglednic, se enak vzorec povezanosti med zaupanjem ter vrsto odnosa med ministri in uradniki kaže tudi v Sloveniji.

*Preglednica 3: ZAUPANJE, DA URADNIKI ZAGOTAVLJAJO ZANESLJIVE INFORMACIJE TER VRSTA ODNOSA MED MINISTRI IN URADNIKI (V %)*

10 postsocialističnih držav	dobro sodelovanje	prevladovanje/onemogočanje dela s strani uradnikov	medsebojno onemogočanje dela	drugo
večinoma/včasih zaupal	97,4//88,4 (266)	76,2//5,3 (16)	50,0//0,3 (1)	78,3//6,0 (18)
redko ali sploh ne zaupal	2,6//38,9 (7)	23,8//27,8 (5)	50,0//5,5 (1)	21,7//27,8 (5)
Slovenija				
večinoma/včasih zaupal	100,0//85,0 (17)	0	0	75,0//15,0 (3)
redko ali sploh ne zaupal	0	0	0	25,0//0,0 (1)

*Odstotki v stolpcih/odstotki v vrsticah (absolutno število odgovorov v posamezni kategoriji)*

Glede na zgornje podatke bi bilo od ministrov pričakovati, da so za strokovno podporo in nasvete za svoje delo v procesih odločanja v vladah obrabali praviloma na uradnike v ministrstvih, ki so jih vodili. To pričakovanje pa se je le delno potrdilo.

*Preglednica 4: PRIDOBIVANJE STROKOVNE PODPORE IN NASVETOV ZA DELO V PROCESIH ODLOČANJA V VLADAH (V %)*

sekretariat vlade	23,3 (74)//
uradniki v ministrstvu	30,5 (97)//61,9 (13)
ministri osebni svetovalci	26,7 (85)//
stranka, ki ji je minister pripadal/stranka, ki je ministra predlagala na položaj	4,7 (15)//4,8 (1)
zunanji svetovalci	1,9 (6)//14,3 (3)
drugo	12,9 (41)//19,0 (4)
skupaj	100,0 (318)//100,00 (21)

*V vsaki kategoriji je prikazano absolutno število odgovorov.*

*Odstotki in absolutne številke za 10 postsocialističnih držav // Odstotki in absolutne številke za Slovenijo.*

Kljub dejstvu, da je 90,9 % ministrov zaupalo v kakovostno delo uradnikov in da jih je kar 94,3 % zaupalo uradnikom, da jim zagotavljajo zanesljive informacije, je samo 30,5 % ministrov odgovorilo, da so se za pomoč po strokovni podpori in nasvetih za njihovo delo v procesih odločanja v vladah obrnili na uradnike v ministrstvu. 26,7 % jih je odgovorilo, da so za tako pomoč obrnili na svoje osebne svetovalce. Te rezultate je moč delno pojasniti s t. i. političnimi nastavitvami, saj je ponavadi vsaj najožji krog sodelavcev ministrov (v večji meri) tudi politično izbran. Kako širok je ta krog, pa je odvisno predvsem od posameznih upravnih sistemov in njihovih zgodovinskih tradicij. Podatek, da je 23,3 % ministrov strokovno pomoč in nasvete za delo v procesih odločanja v vladah iskalo v njenih sekretariatih, je »sprejemljiv«, saj govorimo o zadevah, ki se neposredno nanašajo na vlade.

Predstavljeni podatki tudi razkrivajo, da so ministri redko poskušali pridobiti strokovno pomoč in nasvete za delo v procesih odločanja v vladah na »zunanje načine«: pri stranki, ki ji je minister pripadal in/ali pri zunanjih svetovalcih. Če upoštevamo že zgoraj predstavljene podatke o zaupanju ministrov v kakovostno delo uradnikov in v zanesljivost informacij, ki jim jih uradniki zagotavljajo, potem ta podatek v resnici ni presenetljiv. Po drugi strani pa je res, da uradniki danes ne monopolizirajo vsega strokovnega znanja, ki je potrebno za delo v procesih odločanja, zato so pogosto, tako uradniki kot ministri, lahko odvisni od zunanje strokovne podpore. V Sloveniji pa se je primerjalno gledano v tem pogledu več ministrov obrnilo na svoje uradnike, kar 61,9 %, (na zunanje svetovalce se jih je obrnilo 14,3 %, slaba petina pa na ostale vire).

Na podlagi predstavljenega lahko predvidevamo: a) ministri v postsocialističnih državah so bili res zadovoljni s strokovno podporo, ki so jim jo zagotavljali njihovi uradniki; b) uradniki v postsocialističnih državah so v povprečju posedovali več strokovnega znanja kot uradniki v zahodnoevropskih državah, saj je v slednjih državah normalno, da določene strokovne informacije in nasvete ministrom zagotavljajo zunanji svetovalci; c) v postsocialističnih državah politične stranke še niti niso v zadostni meri razvile svojih lastnih virov za podporo v procesih odločanja niti obstoj oziroma razvitost zunanjih svetovalnih organizacij ni na ravni zahodnoevropskih držav.

Na začetku smo opozorili, da so lahko ministri sami strokovnjaki na področju, za katerega so v vladi odgovorni, in zato ne potrebujejo (v tolikšni meri) drugih poti za zagotavljanje strokovne podpore in nasvetov za delo v procesih odločanja. V desetih postsocialističnih državah je malo več kot polovica ministrov ocenila, da jim je pri njihovem delu ministrov v največji meri pomagalo predhodno strokovno znanje, ki so ga imeli s področja, za katerega so bili kot ministri potem odgovorni. 28,1 % jih je odgovorilo, da so bile njihove predhodne tehnične sposobnosti ali uradniške izkušnje najbolj koristne pri kasnejšem delu na položaju ministra, medtem ko je le

19,1 % ministrov menilo, da so bile najkoristnejše pri njihovem delu ministra predhodne politične izkušnje. V Sloveniji je slika bolj nagnjena k ministrom strokovnjakom. Velika večina ministrov (dobrih 80 %), je ocenila, da jim je pri njihovem delu v največji meri pomagalo predhodno strokovno znanje, ki so ga imeli s področja, za katerega so bili kot ministri potem odgovorni. 14,3 % jih je odgovorilo, da so bile najbolj koristne pri kasnejšem delu na položaju ministra njihove predhodne tehnične sposobnosti ali uradniške izkušnje.

*Preglednica 5: PREDHODNE IZKUŠNJE MINISTROV TER VRSTA ODNOSA MED MINISTRI IN URADNIKI (V %)*

10 postsocialističnih držav	dobro sodelovanje	prevladovanje/ onemogočanje dela s strani uradnikov	medsebojno onemogočanje dela	drugo
predhodno znanje na področju, za katerega so bili kot ministri odgovorni	51,6//82,5 (132)	54,5//7,5 (12)	100,0//1,2 (2)	60,9//8,8 (14)
tehnične sposobnosti ali uradniške izkušnje	28,9//87,1 (74)	31,8//8,2 (7)	0,0//0,0 (0)	17,4//4,7 (4)
predhodne politične izkušnje	19,5//86,2 (50)	13,6//5,2 (3)	0,0//0,0 (0)	21,7//8,6 (5)
Slovenija				
predhodno znanje na področju, za katerega so bili kot ministri odgovorni	82,4//82,4 (14)	0	0	75,0//17,6 (3)
tehnične sposobnosti ali uradniške izkušnje	17,6//100,0 (3)	0	0	0
predhodne politične izkušnje	0	0	0	25,0//100,0 (1)

*Odstotki v stolpcih/odstotki v vrsticah (absolutno število odgovorov v posamezni kategoriji)*

Ob tem smo predvidevali, da so različne vrste predhodnih izkušenj lahko (so)določale tudi vrsto odnosa, ki se je razvil med ministri in uradniki. Podatki razkrivajo, da so ministri, ki so imeli vzpostavljeno dobro sodelovanje z uradniki, v največji meri posedovali strokovno znanje s področja, za katerega so bili kot ministri odgovorni. Po drugi strani pa je tako odgovorila tudi več kot polovica ministrov, ki je bila soočena s prevladovanjem/z onemogočanjem dela s strani uradnikov ter medsebojnim onemogočanje dela. Ugotovitev, da lahko podobno znanje posameznikov (ministrov in uradnikov)

vodi tudi v medsebojne konflikte glede posameznih rešitev ali v različne poglede na posamezna pomembna javnopolitična vprašanja, pa ni nova. V takih primerih so zelo dobrodošle lahko tudi politične izkušnje ministrov, ki jim pomagajo pri dilemah vodenja in krmiljenja procesov v ministrstvih in vladah.

***Drugi dejavniki, ki so lahko (so)določali vrsto odnosa med ministri in uradniki***

Identificirali pa smo tudi nekaj posrednih dejavnikov, ki so lahko (so)določali odnose med izpostavljenimi akterji upravnih sistemov v procesih odločanja.

V analizi smo želeli ugotoviti, ali je časovna perspektiva tista, ki lahko vpliva na omenjene spremenljivke (vrsto odnosa med ministri in uradniki, zaupanje v kvaliteto dela uradnikov in zaupanje v uradnike, da zagotavljajo zanesljive informacije). Podatki so razkrili, da med izpostavljenimi spremenljivkami ni večjih razlik glede na časovno perspektivo. Te podatke bi verjetno lahko pojasnili na dva načina: časovna perspektiva ni pomembna (kar je težko verjeti), bolj verjetna pa je razlaga, da je analizirano obdobje (12 let ali manj) preprosto prekratko, da bi lahko razkrili večje razlike v časovni perspektivi. In Slovenija pri teh ugotovitvah ne izstopa.

Analiza odločanja v zahodnoevropskih vladah je razkrila, da je način, kako predsednik vodi vlado, pomembno določal marsikatere procese odločanja v vladah (Blondel in Müller-Rommel, 1997). Analiza v postsocialističnih državah je razkrila, da so bili ministri, ki so imeli vzpostavljeno dobro sodelovanje z uradniki, v veliki meri soočeni s konsenzualnim načinom vodenja vlade s strani predsednika vlade. Na drugi strani so bili ministri, ki so bili v ministrstvih soočeni s prevladovanjem/z onemogočanjem dela s strani uradnikov ali medsebojnim onemogočanjem dela, podvrženi tudi drugačnemu načinu vodenja vlade s strani njenega predsednika, npr. izvajanju pritiska na ministre, vplivanju na odločitve ministrov ipd. Ker je bila Slovenija v raziskavo vključena zgolj z enim predsednikom vlade (glede na merila zajetja vlad in ministrov v empirično preučevanje), tovrstnih potencialnih razlik ni bilo moč analizirati.

Kot eden izmed možnih dejavnikov, ki bi lahko (so)določal vrsto odnosa med ministri in uradniki, je bila izpostavljena tudi vrsta vlad (minimalna večinska vlada, »prevelika« vladna koalicija, enostrankarska – večinska ali manjšinska vlada). Vendar se je izkazalo, da z vrsto vlade ni moč pojasniti vrste odnosov med ministri in uradniki. To velja za vzorec vseh deset postsocialističnih držav in tudi za Slovenijo.

***Država kot dejavnik, ki določa vrste odnosov med ministri in uradniki***

Če upoštevamo predstavljene značilnosti upravne tradicije in zgodovin-



ske izkušnje držav, potem lahko pričakujemo nekatere razlike med državami v preučevanem pogledu, ki pa ne bi smele biti prav velike.

*Preglednica 6: DRŽAVA TER VRSTA ODNOSA MED MINISTRI IN URADNIKI (V %)*

	dobro sodelovanje	prevladovanje/ onemogočanje dela s strani uradnikov	medsebojno onemogočanje dela	drugo
Poljska	95,6 (43)	2,2 (1)	0,0 (0)	2,2 (1)
Slovaška	95,5 (21)	4,1 (1)	0,0 (0)	0,0 (0)
Estonija	89,7 (35)	10,3 (4)	0,0 (0)	0,0 (0)
Bolgarija	88,0 (22)	4,0 (1)	8,0 (2)	0,0 (0)
Madžarska	85,0 (34)	2,5 (1)	0,0 (0)	12,5 (5)
<b>Slovenija</b>	<b>81,0 (17)</b>	<b>0,0 (0)</b>	<b>0,0 (0)</b>	<b>19,0 (4)</b>
Češka republika	81,0 (17)	9,5 (2)	0,0 (0)	9,5 (2)
Latvija	80,0 (32)	2,5 (1)	0,0 (0)	17,5 (7)
Romunija	78,8 (26)	21,2 (7)	0,0 (0)	0,0 (0)
Litva	76,5 (26)	11,8 (4)	0,0 (0)	11,8 (4)

*V oklepajih je prikazano absolutno število odgovorov v posamezni kategoriji.*

Preglednica 6 razkriva, da so bili ministri z medsebojnim onemogočanjem dela soočeni le v Bolgariji (dvakrat), medtem ko so bili s prevladovanjem/z onemogočanjem dela s strani uradnikov najbolj pogosto soočeni ministri v Romuniji (sedemkrat), Litvi in Estoniji (po štirikrat), medtem ko je Slovenija edina država, v kateri ministri s to vrsto odnosa sploh niso bili soočeni. Na splošno pa je bilo dobro sodelovanje med ministri in uradniki najpogostejša vrsta odnosa v vseh državah. Če pogledamo posamezne države, je bila ta vrsta odnosa najpogostejša na Poljskem in Slovaškem, medtem ko je bila najredkejša v Romuniji in Litvi (kljub temu je kar 78,8 % oziroma 76,5 % ministrov odnos z uradniki opisalo kot dobro sodelovanje).

## Sklep

V prispevku smo na podlagi empiričnih podatkov hoteli razkriti odnose med ministri in uradniki v desetih postsocialističnih državah ter nekatere možne dejavnike, ki so jih (so)določali. Ti dejavniki lahko prihajajo iz samega upravnega sistema ali pa njegovega okolja. Sočasno smo želeli ugotoviti, ali lahko potrdimo glavne izsledke, oblikovane v različnih poročilih Evropske unije (kot vsaj deloma relevantnega okolja nacionalnih upravnih sistemov) – da smo v postsocialističnih državah soočeni z neustrezno (prenizko) stopnjo profesionalizacije uprave.

Empirični podatki so razkrili, da je velika večina ministrov (85 %) odnose z uradniki opisala kot odnose dobrega sodelovanja. Dva notranja dejavnika (dejavnika notranjega okolja sistema), ki lahko pojasnita prevlado tovrstnih odnosov, sta dejstvi, da je velika večina anketiranih ministrov zaupala v kakovostno delo uradnikov, prav tako so uradnikom zaupali, da jim zagotavljajo zanesljive informacije. Kar vse očitno govori o relativno visoki stopnji profesionalizacije uradnikov. A nekateri drugi dejavniki (zlasti zunanji), na primer časovna perspektiva, način vodenja vlade in vrsta vlad, niso pomembnejše (so)določali odnosov med ministri in uradniki, čeprav so se pokazale nekatere težnje vpliva.

Po drugi strani pa je kar veliko ministrov dobivalo strokovno podporo in nasvete za delo v procesih odločanja v vladi na različne »zunanje« načine, saj je »le« 30,5 % ministrov odgovorilo, da so za delo v procesih odločanja v vladi dobivali strokovno podporo in nasvete od uradnikov. A to razkriva tudi, da so upravni sistemi v preučevanih državah očitno relativno odprti.

Ob koncu lahko ob upoštevanju predstavljenih podatkov ugotovimo, da ocena Evropske unije o neustrezni stopnji profesionalizacije uradnikov očitno ne drži (ocena o zaupanju v kvaliteto dela uradnikov, ocena o zaupanju, da uradniki zagotavljajo zanesljive informacije in tudi ocena o načinih pridobivanja strokovne podpore za odločanje v vladah). Vendar pa je res, da je lahko visoka stopnja zaupanja ministrov v kakovostno delo uradnikov in zaupanja ministrov, da jim uradniki zagotavljajo zanesljive informacije, kot tudi mnenje ministrov, da so imeli z uradniki vzpostavljene dobre odnose sodelovanja, posledica tistega, kar se v literaturi pogosto omenja – v postsocialističnih državah prevladujočega vzorca, ko poskušajo vladajoče stranke po političnih spremembah oziroma po spremembah v vladi zamenjati čim večji del uradnikov. V tem primeru bi bilo moč povezati opazke Evropske unije, da obstaja veliko vmešavanje politike v zaposlovanje uradnikov, kar pomeni nizko stopnjo politične nevtralnosti uprave in uradnikov ter nizko stopnjo njihove profesionalnosti, z veliko stopnjo zaupanja ministrov v delo uradnikov (zaupanje v kvaliteto njihovega dela in v to, da jim zagotavljajo zanesljive informacije), saj so bili verjetno zaposleni na predlog ali priporočilo posameznih ministrov.

Sklenemo lahko, da je bilo moč zaznati določene, vendar ne velike razlike med preučevanimi državami, saj so bile vse postsocialistične države soočene s podobnimi pritiski Evropske unije po reformi nacionalnih uprav in upravnih sistemov, poleg tega pa imajo vse zgodovinsko kontinentalno tradicijo uprave in upravnega sistema. Tako lahko ugotovimo, da Slovenija v primerjalni perspektivi desetih postsocialističnih držav v preučevanih vidikih ni izstopala.

LITERATURA

- Aberbach, D. Joel, Robert D. Putnam in Bert A. Rockman (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, Massachusetts, London: Harvard University Press.
- Bernik, Ivan (1986): *Birokracija – dominantni razred v socialističnih družbah*. *Teorija in praksa* XXIII (11): 1144–1152.
- Benveniste, Guy (1972): *The Politics of Expertise*. Berkley and Croom Helm, London: The Glendessary Press.
- Blondel, Jean in Ferdinand Müller-Rommel (ur.) (1997): *Cabinets in Western Europe*. Macmillan Press.
- Blondel, Jean, Ferdinand Müller-Rommel, Darina Malova et. al (2007): *Governing New European Democracies*. Palgrave MacMillan.
- Burke, P. John (1986): *Bureaucratic Responsibility*. Baltimore, London: The Johns Hopkins University Press.
- Caiden, E. Gerald (1996): *The Concept of Neutrality*. V H.K. Asmerom in E.P. Reis (ur.): *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, 20–44. London: Macmillan Press Ltd.
- Davies, Norman (1997): *Europe: A History*. Pimlico.
- De Vries, S. Michiel (1996): *Democracy and the Neutrality of Public Bureaucracy*. V H. K. Asmeron in E. P. Reis (ur.): *Democratization and Bureaucratic Neutrality*, 78–106. Macmillan Press.
- Etzioni-Halevy, Eva (1983): *Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma*. London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge & Kegan Paul.
- Grant, Wyn (1989): *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. Phillip Allan, New York, London, Toronto, Sydney, Tokyo.
- Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- Hague, Rod, Martin Harrop in Shaun Breslin (1992): *Comparative Government and Politics: An Introduction*. MacMillan.
- Hegedus, Andre (1970): *Marxist Theories of Leadership and Bureaucracy: A Marxist Approach*. V R.B. Farrell (ur.): *Political Leadership in Eastern Europe and the Soviet Union*, 28–56. Chicago: Aldine Publishing Company.
- Howlett, Michael in M. Ramesh (1995): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, New York, Oxford: Oxford University Press.
- Malova, Darina in Tim Haughton (2002): *Making Institutions in Central and Eastern Europe, and the Impact of the Europe*. *West European Politics* 25 (2): 101–120.
- Peters, B. Guy (1986): *The Relationship Between Civil Servants and Political Executives: A Preliminary Comparative Examination*. *Studies in Public Policy*, Number 153, Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, Glasgow.
- Peters, B. Guy in Jon Pierre (2001): *Civil Servants and Politicians: The Changing Balance*. V Guy B. Peters in Jon Pierre (ur.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 1–10. London and New York: Routledge.
- Prunk, Janko (2000): *A Brief History of Slovenia*. Ljubljana: Založba Grad.
- Pusić, Eugen (1985): *Upravni sistemi 1*. Zagreb: Grafički zavod Hrvške.

- SIGMA Papers no. 1 (1995): Top Management Service in Central Government: Introducing a System for the Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries. Dostopno na: [http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP01\\_95E.pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP01_95E.pdf).
- SIGMA Papers no. 23 (1998): Preparing Public Administration for the European Administrative Space. Dostopno na: [http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E.pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E.pdf).
- Smith, C. B. (1988): *Bureaucracy and Political Power*. Sussex in New York: Wheatsheaf Books in St. Martin's Press.
- Toonen, A. J. T. (2001): *The Comparative Dimension of Administrative Reform: Creating Open Villages and Redesigning the Politics of Administration*. V Guy B. Peters in Jon Pierre (ur.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 183–201. London and New York: Routledge.
- Torstendahl, Rolf (1991): *Bureaucratisation in Northwestern Europe 1880–1985: Domination and Governance*. London, New York: Routledge.
- Vass, Laszlo (2001): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform in Hungary: Who Stops Whom?* V Guy B. Peters in Jon Pierre (ur.): *Politicians, Bureaucrats and Administrative Reform*, 83–92. London and New York: Routledge.
- Verheijen, Tony (1999a): *Context and Structure*. V Tony Verheijen (ur.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, 1–6. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Verheijen, Tony (1999b): *Conclusions*. V Tony Verheijen (ur.): *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, 327–338. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Ziller, John (1998): *EU Integration and Civil Service Reform*. SIGMA Papers no. 23: *Preparing Public Administration for the European Administrative Space*, str. 136–154. Dostopno na: [http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA\\_SP23\\_98E.pdf](http://www.sigmaxweb.org/pdf/SIGMA_SP23_98E.pdf).