

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo**

**REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE S  
POUDARKOM NA USLUŽBENSKEM SISTEMU**

**Lana Hadler**

**Ljubljana, september 2013**



**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**DIPLOMSKO DELO**

**REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE S Poudarkom  
NA USLUŽBENSKEM SISTEMU**

Kandidatka: Lana Hadler  
Vpisna številka: 04039327  
Študijski program: univerzitetni študijski program Uprava prva stopnja  
Mentor: izr. prof. dr. Polona Kovač

Ljubljana, september 2013



## **IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA**

Podpisana Lana Hadler, študentka univerzitetnega študijskega programa Uprava prvestopnje, z vpisno številko 04039327, sem avtorica diplomskega dela z naslovom: Reforma slovenske javne uprave s poudarkom na uslužbenskem sistemu.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobeseidnega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Ksenija Pečnik, prof. slov. jezika.

Ljubljana, september 2013

Podpis avtorice:



## **POVZETEK**

Slovenska javna uprava se z reformami srečuje že od leta 1991, ko je Republika Slovenija postala samostojna in neodvisna država. Pojem javne uprave je širok, saj sem uvrščamo tudi državno upravo, lokalno samoupravo in druge osebe javnega prava, denimo javne agencije, javne sklade in javne zavode. Od leta 1991 je tako prišlo do številnih sprememb tudi na teh področjih, zlasti pa so se reforme okrepile v letih 2002–2005. Spremembe na področju uslužbenškega sistema pa so zaradi svetovne gospodarske in finančne krize, ki med drugim zahteva krčenje javnega proračuna, aktualne v današnjem času. Pomen modernizacije javne uprave se kaže tudi v potrebi upravo oblikovati kot potrebam okolja odzivno organizacijo in institucijo.

**Ključne besede:** javna uprava, modernizacija, reforma, uslužbenški sistem.

## **SUMMARY**

### **THE REFORM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SLOVENIA WITH THE FOCUS ON THE SYSTEM OF CIVIL SERVANTS**

The Slovenian public administration has been incorporating its own reforms since 1991, the year when Republic of Slovenia became an independent state. The concept of public administration is wide, because it includes local government and other public entities, for example public agencies, public funds and public institutions. Many changes, related to this entities, have happened since 1991. Nowadays, because of global economic and financial crisis and because the public budget has been reduced, we are increasingly paying attention to the changes, that are focused on the system of civil servants. The importance of modernizing public administration can be noticed in the need of establishing public administration as an institution and organization, responsive to the needs of environment.

**Keywords:** public administration, modernization, reform, civil servant system.



# KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA.....	iii
POVZETEK.....	v
SUMMARY.....	vi
KAZALO.....	vii
KAZALO PONAZORITEV .....	viii
KAZALO GRAFIKONOV.....	VIII
KAZALO SLIK.....	VIII
KAZALO TABEL .....	VIII
SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OLAJŠAV .....	ix
1 UVOD.....	1
2 MODERNIZACIJA IN REFORME JAVNEGA SEKTORJA TER UPRAVE V SLOVENIJI .....	4
2.1 MODERNIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA .....	5
2.2 REFORME JAVNE UPRAVE.....	7
2.3 RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE OD LETA 1991 PO FAZAH.....	11
2.4 PRAVNA UREDITEV JAVNE UPRAVE .....	16
2.5 LOKALNA SAMOUPRAVA .....	17
2.6 NOVI JAVNI MENEDŽMENT .....	19
2.7 UČINKOVITOST E-UPRAVE IN NJENA KAKOVOST TER ELEKTRONIFIKACIJA ...	20
3 USLUŽBENSKI SISTEM .....	23
3.1 SPLOŠNO .....	24
3.2 USPEŠNO VODENJE V JAVNI UPRAVI.....	26
3.3 MOŽNOSTI ZAPOSLOTITVE IN NAPREDOVANJA NA PODLAGI ZJU.....	29
3.4 SANKCIONIRANJE IN PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA.....	32
3.5 MOTIVACIJA ZAPOSLENIH .....	33
3.6 SPREMEMBE USLUŽBENSKEGA SISTEMA.....	36
3.7 PLAČNI SISTEM .....	42
3.8 URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC –IZBRANI VIDIK.....	48
4 ANALIZA POGOJEV IN KOMPETENC V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI .....	57
4.1 ANALIZA STROKOVNIH ZNANJ ZAPOSLENIH V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI.....	59
4.2 ANALIZA POVPREČNE STAROSTI ZAPOSLENIH IN NJIHOVA UČINKOVITOST ...	61
4.3 UGOTOVITVE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO.....	64
5 ZAKLJUČEK.....	69
LITERATURA IN VIRI.....	72

## **KAZALO PONAZORITEV**

### **KAZALO GRAFIKONOV**

Grafikon 1: Prikaz deleža izplačil povprečnih mesečnih bruto plač za leto 2012 (samo najvišje in najnižje) .....	46
Grafikon 2: Prikaz plač po posameznih plačnih razredih na podlagi ZUJF.....	50
Grafikon 3: Prikaz stopnje izobrazbe zaposlenih moških in žensk na dan 31.12.2012 .....	59
Grafikon 4: Stopnje delovne aktivnosti in deleži prejemnikov pokojnin v drugem četrtnem letu 2012.....	62

### **KAZALO SLIK**

Slika 1: Veje upravnega prava .....	16
-------------------------------------	----

### **KAZALO TABEL**

Tabela 1: Stopnja nezaposlenosti in njene spremembe med letoma 2008 in 2013 .....	24
Tabela 2: Število uradnikov po nazivih od konca leta 2010 do konca leta 2011.....	26
Tabela 3: Mere aktivnosti prebivalstva v Sloveniji leta 2012.....	37
Tabela 4: Delovna mesta in njihove funkcije po plačnih skupinah in podskupinah.....	45
Tabela 5: Povprečne neto plače pri pravnih osebah javnega in zasebnega sektorja od januarja 2008 do februarja 2013 (po polletjih).....	47
Tabela 6: Realna rast povprečne bruto plače, letne rasti v % .....	49
Tabela 7: Dohodninska lestvica po ZUJF .....	55
Tabela 8: Strukturni podatki delovno aktivnega prebivalstva po spolu in izobrazbi na dan 31.12.2011.....	60

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OLAJŠAV

APZ	aktivna politika zaposlovanja
BDP	bruto domači proizvod
CAF	evropski skupni ocenjevalni okvir za organizacije v JS
DČ	država članica
DDV	davek na dodano vrednost
DU	državna uprava
DURS	Davčna uprava Republike Slovenije
DZ	državni zbor
EFQM	evropski model odličnosti
EIB	Evropska investicijska Banka
EU	Evropska unija
IKT	informacijsko-komunikacijske tehnologije
ISO	mednarodni model za standardizacijo
JS	javni sektor
JU	javna uprava
LS	lokalna samouprava
MNZ	ministrstvo za notranje zadeve
NJM	novi javni menedžment
OZN	Organizacija združenih narodov
PRSP	priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost
RS	Republika Slovenija
SFRJ	Socialistična federativna republika Jugoslavija
SURS	Statistični urad Republike Slovenije
UE	upravna enota
VB	Velika Britanija
VEM	vse na enem mestu
VSRS	Vrhovno sodišče Republike Slovenije
ZDA	Združene države Amerike
ZRSZ	Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje
ZS	zasebni sektor



# 1 UVOD

V diplomskem delu sem predstavila reformo slovenske javne uprave, pri čemer sem večji poudarek namenila reformi oz. spremembi uslužbenskega sistema skupaj s spremembo plačnega sistema. V Sloveniji se praktično že od osamosvojitve (od leta 1991) soočamo z različnimi spremembami na področju javne uprave. Zadnja aktualna reforma se kaže kot rezultat svetovne gospodarske in finančne krize, s katero se soočamo že od leta 2008. Njen glavni cilj je zmanjšanje števila javnih uslužbencev oz. zmanjšanje velikosti javne uprave ter modernizacija upravnih postopkov, ki zaradi svoje razvlečenosti mnogim grenijo življenje, še posebej uporabnikom.

V preteklosti se je velikokrat dogajalo, da so službe v javni upravi dobili tisti, ki so bili pripadniki vladajoče politične stranke, tisti, ki so imeli v javni in državni upravi kakšna poznanstva. Tak sistem je krivičen, saj ne nudi enakih možnosti za zaposlitev vsem kandidatom, ki so sposobni in si želijo delati v javni upravi, hkrati pa za to službo izpolnjujejo vse zakonsko in podzakonsko predpisane pogoje. Po drugi strani pa lahko tak način pripelje tudi do manjše produktivnosti, saj se tisti zaposleni, ki so bili na svoje mesto postavljeni na osnovi poznanstev, ne bodo enako trudili kot tisti, ki so na svoje delovno mesto prišli zaradi svojih znanj.

Produktivnost v slovenski javni upravi bi lahko bila boljša, a glede na pogoje, v katerih se trenutno nahajamo (odpuščanje, nižanje plač, višanje stroškov, stečajni postopki podjetij itd.), je ljudi težko motivirati. Reforma javne uprave na tem področju pa stremi ravno k temu, da bi se število javnih uslužbencev v javni upravi zmanjšalo, hkrati pa bi uslužbencem še znižali plače. Ob vsem tem pa bi bilo treba poskrbeti, da bi bilo delo opravljeno kar se da dobro. Ob tem se mi je postavilo vprašanje, ali lahko manjše število ljudi enako količino dela opravi ravno tako dobro in učinkovito kot večje število ljudi.

Z diplomskim delom sem želela preveriti, koliko resnice se skriva v hipotezi, ki sem si jo zastavila:

»Javna uprava v Sloveniji je preveč toga, eden od razlogov za karje premalo strokovnega in mladega kadra, česar pa ne spreminjajo niti novi predlogi Vlade RS v letih 2012 in 2013«.

Cilj diplomskega dela je bil ugotoviti, ali je reforma slovenske javne uprave v takšni obliki, za kakršno si prizadeva vlada, realno izvedljiva in ali jo res tako nujno potrebujemo. Podatki in ocene raziskav, ki so bile do sedaj opravljene, so pokazali, da je reforma javne uprave na uslužbenskem sistemu res potrebna, saj imamo preveč ljudi zaposlenih v javni upravi, zaradi česar pa pogosto pride tudi do podvajanja dela. Podvajanje dela je med drugim tudi eno izmed administrativnih ovir, ki bi jih bilo treba odpraviti.

Med drugim sem si zastavila tudi nekaj vprašanj, na katera sem skušala odgovoriti (podrobnosti v poglavju Ugotovitve in predlogi za izboljšanje):

- Ali je smiselno ljudi v javni upravi odpustiti, glede na to, da jim je vlada že znižala plače?
- Ali lahko manjše število ljudi delo opravi enako dobro in učinkovito kot večje število zaposlenih?
- Kako s pravnimi ukrepi motivirati ljudi, da bodo kljub vsemu z veseljem prihajali na delo in se trudili po svojih najboljših močeh za dobro svoje organizacije?
- Ali imajo zaposleni ustrezna strokovna znanja, ki bi jih morali imeti za opravljanje svojega poklica na osnovipogojev pravne ureditve ZJU?

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabila deskriptivno oz. opisno metodo. Na osnovi podatkov, ki sem jih pridobila od ministrstva, pristojnega za upravo, SURS in druge teoretične literature domačih in tujih avtorjev, sem izdelala analizo strokovnih znanj zaposlenih v slovenski javni upravi ter analizo povprečne starosti zaposlenih in njihove učinkovitosti. Poleg navedene literature sem pri pisanju diplomskega dela uporabila tudi različne elektronske in pisne vire s področja aktualnega dogajanja, podrobneje pa sem preučila tudi Zakon o javnih uslužbencih (ZJU, Ur.list RS št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 75/2005 Odl.US: U-I-90/05-13, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF), spremenjen in dopolnjen Zakon o delovnih razmerjih (ZDR, Ur. list RS št. 49/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26, 21/2013-ZDR-1 ), spremenjen in dopolnjen Zakon o urejanju trga dela (ZUTD, Ur. list RS št. 80/2010, 40/2012-ZUJF, 21/2013, 63/2013-ZIUPTDSV, 63/2013) ter Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF, Ur. list RS št. 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34, 46/2013-ZIPRS1314-A, 47/2013, 56/2013-ZŠtip-1, 63/2013-ZOsn-I, 63/2013-ZJAKRS-A).

V drugem poglavju sem na splošno opisala modernizacijo in reforme javnega sektorja ter uprave v Sloveniji in drugod po svetu. V njem preučujem razvoj javnega sektorja in njegove spremembe zleti, njegovo učinkovitost, odvisnost od državnega proračuna, primerjam pa ga tudi z zasebnim sektorjem. V sklopu reform javne uprave v Sloveniji podrobneje razložim, kako se je slovenska javna uprava razvijala od osamosvojitve, kakšna je pravna ureditev javne uprave in lokalne samouprave, ter opisujem, kakšne so prednosti e-uprave in katere kakovostiprinaša. V poglavju na kratko predstavim tudi koncepte novega javnega menedžmenta (v nadaljevanju: NJM).

V tretjem poglavju se osredotočim na osrednji del, torej na uslužbenski sistem in njegove spremembe. V njem opisujem vlogo in samostojnost vodje na tem področju, kako bi lahko motivirali zaposlene, kdaj pride do sankcioniranja in kakšne kršitve so najbolj pogoste,

kdaj in kdo lahko prekine delovno razmerje, kakšne so možnosti zaposlitve na podlagi ZJU in kakšne so možnosti za napredovanje. V poglavje sem vključila tudi oba zakona (ZDR-1 in ZUTD-A), ki podrobneje opisujeta spremembe na področju zaposlovanja novih ljudi in opredeljujeta novosti v uslužbenskem sistemu. Dodala sem tudi primer iz sodne prakse, ki nazorneje pokaže, do kakšnih težav lahko pride zaradi nepoznavanja zakonodaje. Poglavje zaključujem s podrobnejšo ponazoritvijo plačnega sistema, kjer opišem spremembe v slovenski javni upravi na tem področju in njihovo obvladovanje na podlagi ZUJF, kakšne obveznosti ima delodajalec do svojega podrejenega in katere prispevke oz. dodatke mu mora izplačevati. Za lažjo predstavbo pa prikažem primerjavo med plačami pravnih oseb v javnem in v zasebnem sektorju. V poglavje sem vključila še primer iz sodne prakse, tokrat spodročja plačilnega sistema.

V četrtem poglavju sem na podlagi pridobljenih teoretičnih znanj in lastnih izkušenj izdelala analizo strokovnih znanj zaposlenih v slovenski javni upravi ter analizo povprečne starosti zaposlenih in njihove učinkovitosti. Poglavje zaključujem s svojimi ugotovitvami in predlogi za izboljšanje, ki so rezultat lastnega dela in opažanja.

Diplomsko delo zaključujem s strnitvijo vseh spoznanj, do katerih sem prišla s pomočjo raziskave in teoretičnih podatkov.

## **2 MODERNIZACIJA IN REFORME JAVNEGA SEKTORJA TER UPRAVE V SLOVENIJI**

Javni sektor se mora vedno prilagajati spremembam iz okolja ter družbenim spremembam. Že v preteklosti se je morala celotna javna uprava soočati s številnimi novostmi, kiso se jim morali prilagoditi tudi javni uslužbenci (Falconer et al., 1997, str. 23, 33, 34).

Ena takih sprememb se je pojavila z osamosvojitvijo države, ko je Slovenija začela zagovarjati množično demokracijo, ki je pomenila popolnoma drugačen družbeni in politični sistem, kot smo ga bili vajeni v nekdanji Jugoslaviji. Sledile so spremembe na področju informacijskih sistemov in uvajanja NJM oz. dobrih poslovnih praks iz zasebnega v javni sektor. Velja pa poudariti, da je k temu, da se je javni sektor skozi leta tako moderniziral, postopki pa poenostavili, v veliki meri vplival tudi razvoj informacijsko-komunikacijskih (v nadaljevanju: IKT) tehnologij (Falconer et al., 1997, str. 1).

V letih pred osamosvojitvijo države so bili upravni postopki počasni in niso prinašali dobrih rezultatov, čeprav se jim je namenjalo velikosredstev. Ponekod so težavo rešili tako, da se je javni sektor bolj povezal z zasebnim sektorjem, čeprav si njuna sistema med seboj nista preveč podobna. Falconer pa ob tem poudarja, da je modernizacijo javnega sektorja mogoče izvesti le tako, da se vanj prenesejo tisti primeri in načini upravljanja, ki so se v zasebnem sektorju izkazali za učinkovite. V Sloveniji bi po njegovem mnenju morali izboljšati zakonodajo in razširiti znanje politikov, če bi želeli biti uspešni pri modernizaciji javnega sektorja (Falconer et al., 1997, str. 34, 52–54).

Za počasnost postopkov v naši javni upravi so v veliki meri odgovorne tudi administrativne ovire, ki se pojavljajo ob delu. V letu 2007 sta se na področju odprave administrativnih ovir in izboljšanja delovanja javne uprave zgodila dva pomembna ukrepa. Prvi se navezuje na odpravo dohodninske napovedi, drugi pa na projekt »vse na enem mestu (v nadaljevanju: VEM)«. Z odpravo dohodninske napovedi so olajšali delo velikemu številu zavezancev za davek na dodano vrednost (v nadaljevanju: DDV), saj jim mora Davčna uprava Republike Slovenije (v nadaljevanju: DURS) na osnovi svojih evidenc pošiljati informativni izračun dohodnine. Za projekt VEM pa smo prejeli celo priznanje Organizacije združenih narodov (OZN), saj so ga ocenili kot najboljši projekt na področju zagotavljanja javnih storitev v javnem sektorju. Vsebina projekta se usmerja v to, da nudi večjo podporo samostojnim podjetnikom in preostalim družbam pri vzpostavitvi pogojev za zagon njihovega posla, pa najsi bo to z zmanjšanjem administrativnih bremen ali z znižanjem stroškov, ki so potrebni za zagon nekega podjetja. S tem ukrepom fizične osebe lažje postanejo samostojni podjetniki, kar pa po eni strani ni tako dobro. V Sloveniji imamo namreč ogromno samostojnih podjetnikov, ki pa niso zavezanci za DDV. Večkrat se je namreč že ugotovilo, da prihaja do raznih prevar, saj jih zelo veliko svoje premoženje predstavi v popolnoma drugačnem (nižjem) stanju, kot je v resnici, s tem pa



spodbujajo to, da država še težje pride do denarja, ki ga tako močno potrebuje (Kovač in Virant et al., 2011, str. 254, 255).

Do sedaj so se pri reformah javnega sektorja povečini zavzemali za enakost, ki je bila pomembna pri razporejanju vlog, in učinkovitost, ki je bila pomembna pri razporejanju regulatorne veje oblasti. Decentralizacija in privatizacija sta imeli močan vpliv na modernizacijo javnega sektorja v državah blaginje, saj sta spremenili način delovanja institucij in sistem v institucijah. Spremembe javnega sektorja so velikokrat osredotočene tudi na institucionalne spremembe, in sicer zato, ker se na tak način lahko povečajo tista sredstva, ki so namenjena javnim programom (Lane, 2000, str. 143–145).

Tehnologije vedno bolj napredujejo, uporabniki pa postajajo vedno bolj zahtevni. Da bi podjetja v javnem sektorju lahko konkurirala tistim v zasebnem, se bi morala bolje naučiti uporabljati te tehnologije oz. spremeniti način delovanja. Več poudarka bi morali nameniti tudi oglaševanju. Še ena pomembna razlika med enim in drugim sektorjem je v tem, da so organizacije v javnem sektorju med seboj veliko bolj povezane. Morda v javnem sektorju zato niso preveč navdušeni nad spremembami, ker bi že minimalna sprememba pomenila velikansko novost in čisto drug način delovanja za celo vrsto organizacij, ne samo za eno podjetje (Pečar, 2004, str. 70–71).

Socialna varnost in zdravstveno varstvo sta dvaizmed temeljnih delov državnega proračuna, saj zajemata dajatve za brezposelne ljudi, pokojnine inostale denarne prispevke. Konec 90. let so si številne države članice Evropske unije (v nadaljevanju: EU) prizadevale za skupno, enotno denarno valuto, saj bi javno porabo z njo lahko zmanjšali bolj, kot če bi imela vsaka država svojo valuto. Po drugi strani pa je v številnih državah zaradi želje po vključenju v evropski prostor število brezposelnih prebivalcev močno narastlo (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 37).

Javna uprava lahko deluje učinkovito takrat, ko stalno sprejema neke nove spremembe, pa četudi niso velikanske. S tem pokaže, da je prilagodljivain inovativna ter da se brez večjih težavprilagaja spremembam, ki se v svetu okoli nas nenehno dogajajo (Pečar, 2004, str. 79). Splošni cilj vseh reform je narediti javno upravo še bolj učinkovito. Na področju javnih uslužbencev in njihovega zaposlovanja se to lahko uredi z različnimi zakonskimi in podzakonskimi predpisi ter kolektivnimi pogodbami. Pogoji za zasedbo nekega delovnega mesta morajo biti vsem kandidatom enako dostopni, izbirni postopek pa mora potekati po že vnaprej določenih merilih. Natančno je trebaopredeliti tudi sistem napredovanja, hkrati pa je javnim uslužbencem trebadati možnost za dodatna izobraževanja in usposabljanja (Kovač in Virant et al., 2011, str. 127,128).

## **2.1 MODERNIZACIJA JAVNEGA SEKTORJA**

Leta 1993 je bil v Republiki Sloveniji (v nadaljevanju: RS) sprejet Zakon o gospodarskih javnih službah (ZGJS, Ur. list RS št. 32/1993, 30/1998-ZZLPP0, -ZJZP, 38/2010-ZUKN,

57/2011), na podlagi katerega sta bilipotem izvedeni množična privatizacija javnih podjetij in nacionalizacija infrastrukturnih objektov. Drugod po svetu se je ta proces začel že trinajst let prej in je bistveno pripomogel k temu, da so javna podjetja postala bolj učinkovita. Z razvojem IKT je tudi javni sektor povečal njihovo uporabo in tako si danes brez njih praktično ne moremo predstavljati nobene organizacije. Pri modernizaciji javnega sektorja gre pravzaprav za to, da se vzpostavi neke nove ideje, smernice in vrednote, saj se s tem razbije tudi dolgoletno rutino. Z modernizacijo javnega sektorja pa se spreminja tudi vzdušje v organizaciji, saj so zaposleni postavljeni pred neke nove izzive, ki pa za seboj prinesejo tudi učenje in navajanje na drugačen način dela. Nekateri to sprejmejo kot nekaj pozitivnega, spet drugi pa kot nekakšno breme, ker se morajo spet na novo učiti (Falconer et al., 1997, str. 99, 119–121, 172).

Po letu 1960 je močno naraslo število analitičnih študij, kar lahko pripisujemo temu, da so se ljudje začeli zavedati, da se javni sektor mora spreminjati skladno z družbenimi in okoljskimi spremembami ter potrebuje vedno novejši pristope in metode. Tudi če se javni sektor reformira, ne more delovati dobro, če uporablja načine dela, ki so že zastareli (Lane, 2000, str. 319).

Javni sektor mora biti pri svojem delovanju odgovoren, zakonit in pravičen, pri čemer pa mu lahko pomagajo tudi nekatere institucije in s tem pripomorejo k njegovi večji uspešnosti. Notranja privatizacija je ena izmed oblik novejši reforme javnega sektorja. S tradicionalnim modelom se razlikuje v tem, da daje večjo pogodbeno svobodo in je primerna tudi za večje države z večjim javnim sektorjem (Lane, 2000, str. 153, 156).

Po koncu druge svetovne vojne je javni sektor vztrajno rasel, uspelo pa mu je nekoliko zmanjšati vpliv parlamenta. V tem obdobju so se pokazale tudi največje razlike med javnim in zasebnim sektorjem, državljani države blaginje pa so se zavzemali za to, da bi se lahko zanesli na javno politiko svoje države (Lane, 2000, str. 241). S tem, ko je javni sektor rasel, pa so javna podjetja kljub reformam izgubljala svoj pomen in dober glas, čeprav so še vedno zaposlovala največ ljudi. Izkazalo se je, da urad s svojo hierarhično strukturo ne pripomore k bistveni racionalizaciji, kar je opazilo tudi predsedstvo in ustrezno ukrepalo (Lane, 2000, str. 266, 268). Pečar ugotavlja, da je javni sektor v primerjavi z zasebnim deloval preveč zaprto in da bi lahko bolje izkoristil prednosti sodobnih tehnologij (Pečar, 2004, str. 11).

Zadnja modernizacija javnega sektorja, ki je na vidiku, je posledica svetovne finančne in gospodarske krize, ki se vleče že od leta 2008. Skozi leta so se razvijali tudi mediji in danes lahko že skoraj povsod slišimo o morebitnih reformah, kako bi se izpeljale, na kakšen način itd., saj so novice veliko bolj dostopne za vse državljane, kot so bile včasih. Ljudje lahko za realen prikaz stanja v državi veliko izvejo po televiziji, radiju, internetu, časopisih itd. To pa jim daje neko jasnejšo sliko o stvareh, ki se dogajajo okoli njih, hkrati pa se povečajo tudi možnosti, da reforma kot taka tudi postane realno izvedljiva, saj jo bodo ljudje lažje razumeli (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 40). Na pobudo Francije in Nemčije je EU v letošnjem letu sprejela t.i. program »New deal« oziroma novi dogovor.

Prednost tega programa je, da je usmerjen v večje zaposlovanje mladih, aktivneje pa naj bi se začel izvajati že prihodnje leto. Do sedaj se je namreč dogajalo to, da so številni mladi odhajali na delo v tujino (zunaj EU), saj jim njihova domača država kljub njihovi inteligenci in sposobnosti ni omogočala zaposlitve. Pri nas je ta problem množično prisoten pri zdravnikih, saj naši slovenski zdravniki hodijo na delo v tujino, medtem ko mi k nam vabimo tuje zdravnike. V projekt »New deal« bo z maksimalnimi 70.000.000.000 evri prispevala tudi Evropska investicijska banka (v nadaljevanju: EIB), saj bo omogočala poceni posojila podjetjem, da bodo lažje zaposlovala mlade, ki so komaj zaključili šolanje. Te pomoči ne bo deležna Slovenija, saj njena stopnja brezposelnosti med mladimi ni tako visoka, kot je denimo v Španiji in na Cipru. Pogoji za pridobitev te pomoči je namreč, da mora stopnja brezposelnosti med mladimi znašati vsaj 25%, v Sloveniji pa je trenutno le 24%. Poleg tega programa zelo dober ukrep predstavlja tudi t.i. varnostna mreža, ki bi mladim, ki so komaj zaključili šolanje in še niso imeli možnosti za pridobitev zaposlitve, nudila 4-mesečno pomoč v smislu različnih izobraževalnih programov in usposabljanj, zavzema pa se tudi za to, da bi imel vsak mladi posameznik možnost za izobraževanje v katerikoli državi članici EU, ne glede na finančna sredstva (Bratanič, 2013, str. 5).

## **2.2 REFORME JAVNE UPRAVE**

Slovenija se z reformami javne uprave pogosteje srečuje že od leta 1991, ko je postala samostojna in neodvisna država ter tako doživela veliko sprememb predvsem na družbenem področju. Trinajst let kasneje pa je postala tudi polnopravna članica EU, saj je želela imeti skupno valuto z ostalimi državami članicami (v nadaljevanju: DČ), ker bi s tem lahko zmanjšala javne izdatke. Vstop v EU imajo nekateri za nekaj dobrega, spet drugi pa za nekaj slabega. Prednost je v tem, da smo lahko bolj konkurenčni na gospodarskem področju, slabost pa v tem, da lahko zaradi svoje majhnosti velikokrat ostanemo neopaženi, kar zadeva reševanja naših težav. Čeprav je RS v EU vstopila leta 2004 z namenom zmanjšanja javnih izdatkov in javne porabe, pa se je že štiri leta prej govorilo o vzpostavitvi takega sistema, ki bi odpravil plačna nesorazmerja v javni upravi (v nadaljevanju: JU), reorganiziral upravne enote (v nadaljevanju: UE) ter posodobil delovanje javnega sektorja. Slovenija je z dosedanjimi izvedenimi reformami postavila neke nove temelje, ki prispevajo k večji učinkovitosti JU, s tem pa tudi k boljšemu delovanju celotne države. To potrjujejo tudi podatki, da je RS že 3 leta po vstopu v EU dobila novo valuto (pred evri smo imeli tolarje, 1 EUR je približno 250 SIT) ter bila ena izmed najboljših držav na področju ponujanja e-storitev svojim državljanom, leto kasneje pa je prejela še nagrado OZN za uspešno izvedbo projekta »skupne vstopne točke«. Sledila je tretja reforma JU, ki je dajala velik poudarek prenosu dobrih poslovnih praks iz zasebnega v javni sektor. Z drugimi besedami tovrstni reformi pravimo uvajanje NJM. Zadnja reforma, ki se nanaša na delovanje slovenske javne uprave, pa se je začela s pojavom svetovne gospodarske in finančne krize leta 2008, ki so jo občutile večinoma vse države v EU, saj so zaradi potrošniškega načina življenja in varčevalnih ukrepov bile prisiljene preiti v neko novo obdobje. Po drugi strani pa je bila večina do sedaj predlaganih reform preveč »stiskaških« in niso zagotavljale pritoka novega denarja (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 26,27). Kljub temu pa lahko trdimo, da so bile reforme

uspešno izvedene, saj so bile dobro zastavljene in realno izvedljive, obenem pa sta tudi država in uprava med seboj dobro sodelovali in druga drugo podpirali. Država je namreč tista, ki zastavlja cilje, uprava pa jih izvršuje. V primerjavi z ostalimi državami iz nekdanje Jugoslavije se lahko RS pohvali s tem, da ima zelo dobro razvit sistem upravljanja. Vsaka reforma potegne za seboj cel kup sprememb še na državnem, političnem in družbenem področju, zato se jim je treba čim prej prilagoditi. Je pa res, da ima nenehno prilagajanje spremembam in reformam za posledico to, da se je vedno treba učiti in nadgrajevati svoje znanje (Kovač, 2013, str. 152,153,167,173).

Stvari se nenehno spreminjajo, izboljšujejo, s tem pa se more spremeniti tudi način delovanja organizacij. Neko podjetje, ki je bilo denimo 10 let nazaj zelo uspešno, to danes ne bi več moglo biti, če ne bi moderniziralo svojega načina poslovanja, delovanja, načina komunikacije, uporabilo novejšo tehnologije itd., saj bi bil njegov način dela že zastarel. Z drugimi besedami, kar je bilo dobro 10 let nazaj, ni nujno, da bo tudi danes.

Reforme JU so se že veliko prej lotili v Veliki Britaniji (v nadaljevanju: VB) z Margaret Thatcher na čelu. Rezultat je bil dober, saj so imeli tudi najbolj vplivni ljudje neke omejitve, ki jih je določala ustava, in niso mogli početi, kar bi se jim zahotelo (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 59). EU je z uvajanjem reform začela šele konec 90. let, izvedba pa se je nekoliko upočasnila. A vseeno, sedaj so akterji v EU osredotočeni predvsem na odpravo pomanjkljive zakonodaje, krepitev gospodarstva, sistem pa ne spominja več toliko na birokracijo (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 68–69). Zmanjšanje javnih izdatkov in povečanje uspešnosti in učinkovitosti javne uprave sta ključna elementa, ki sta pripeljala do reform državnega proračuna (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 77).

Tekom let so se sprememb lotili tudi v številnih drugih državah. V Avstraliji se je denimo vse začelo, ko so leta 1983 sprejeli spremenjen Zakon o javni storitvah, nato pa so v letih 1987, 1993 in 1995 postavili še temelje, ki se navezujejo na javne uslužbence. Finska se je težav lotila tako, da je leta 2004 sprejela Zakon o javnih uslužbencih, leto kasneje pa spremenila še pokojnine vsem državnim uslužbencem. Te so bile podobne pokojninam, ki so jih prejeli zaposleni v zasebnem sektorju. Naj omenim še EU, ki se je sprememb lotila tako, da je leta 1997 posodobila upravni proces, tri leta kasneje pa še uslužbenskega. Nazadnje je bil leta 2003 ustanovljen še Urad za izbor osebja, spremenil pa se je tudi sistem zaposlovanja (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 88, 89).

Uprava, kot jo poznamo danes, se je pojavila v bolj razvitih državah nekje v 18. stol. kot rezultat številnih sprememb v družbi. Sistem delovanja se je v teh državah zelo spremenil, saj se je proizvodnja povečala, razširilo se je znanje, povečalo pa se je tudi število prebivalcev (Pusić, 2002, str. 69, 70).

Leta 1999 je bil v Sloveniji sprejet nov Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP, Ur. list RS št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32

(48/2009popr.), 8/2010), ki je strankam v upravnih postopkih podelil več pravic, hkrati pa tudi posodobil upravno procesno pravo (Kovač in Virant et al., 2011, str. 41).

Nadaljnje so bili leta 2002 v RS sprejeti zakoni, ki so zelo vplivali na nadaljnji razvoj javne uprave:

- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) je poudaril pomembnost tega, da se sistem zaposlovanja spremeni, zavzemal se je tudi za interno mobilnost in večjo strokovno usposobljenost menedžerjev, zagotavlja pa tudi večjo politično nevtralnost uprave. Med drugim pa je poudaril, da bi moralo poslovanje stremeti k večji racionalnosti, sistemi nagrajevanja pa nebi smeli biti več tako subjektivni. Vsebine tega zakona so bile predhodno opredeljene že v Zakonu o delavcih v državnih organih (ZDDO, Ur. list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2I/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU), ki je predstavljal nekakšno osnovo za nov sistem. ZJU je sicer v uporabi od leta 2003, a je bil vse do danes zaradi problemov izvajanja in političnih odločitev že večkrat spremenjen. Bistvo njegovih sprememb se je nanašalo na širjenje pristojnosti vlade na področju sprejemanja kadrovskega načrtov za javne agencije, sklade ter nekatere javne zavode (Kovač in Virant et al., 2011, str. 40, 67, 123, 142, 143);
- Zakon o državni upravi (ZDU, Ur. list RS št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012, 17/2013 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/2013-ZVRS-G, 47/2013) je določil ministrstva, ki so pristojna za določeno področje, uredil je sistem javnih služb in UE ter podrobno razdelil naloge posameznih področjih. Lokalne naloge so tako prevzele občine, državne pa država. Vladi je tudi določil večji delež pooblastil, in sicer tako, da jih je nekaj odvzel parlamentu (Kovač in Virant et al., 2011, str. 39);
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS, Ur. list RS št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009, 48/2009, 91/2009, 98/2009, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 94/2010, 107/2010, 35/2011, 110/2011, 27/2012 Odl.US: U-I-249/10-27, 40/2012-ZUJF, 104/2012-ZIPRS1314, 20/2013 Odl.US: U-I-128/11-18, 46/2013, 46/2013-ZIPRS1314-A) vzpostavlja enotni plačni sistem s plačnimi razredi, spodbuja pa tudi nagrade za nadpovprečne delovne dosežke. Prednost tega zakona je tudi v tem, ker zagotavlja obvladljivost plačnega sistema, saj je bilo glavno vodilo tega zakona ravno to, da bi bile plače javnih uslužbencev pregledne, ne glede na delovno mesto, ki ga opravljajo. To pomeni možnost enakega plačila na podobnih delovnih mestih oz. nazivih, kar pa naj bi pripeljalo tudi do izboljšanja kakovosti javnih storitev. V veljavo je stopil šele 6 let kasneje, natančneje leta 2008 (Kovač in Virant et al., 2011, str. 69, 159);

- Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN, Ur. list RS št. 56/2002, 26/2007, 43/2007-UPB1) poudarja pomen delovanja inšpekcij in natančneje opredeljuje njihove naloge, zagotavlja pa tudi nekakšen okvir za boljše delovanje inšpekcijskih služb ter tako naredi inšpekcijske službe bolj učinkovite (Kovač in Virant et al., 2011, str. 39);
- Zakon o javnih agencijah (ZJA, Ur. list RS št. 52/2002, 51/2004-EZ-A, 33/2011-ZEKom-C) pa je sistemsko uredil način delovanja javne agencije in ji razdelil naloge, ki so razvojne, izvajalske in se navezujejo na javni interes (Vlaj, 2004, str. 101–103).

Leta 2003 je bil v RS sprejet tudi Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ, Ur. list RS št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2), ki je bistveno pripomogel k temu, da je javna uprava postala bolj odprta za uporabnike, hkrati pa smo se s sprejetjem tega Zakona nekoliko približali Finski, Danski in Švedski. Z načelom odprtosti je JU zavezana k neposredni komunikaciji z uporabnikom, saj je v nasprotnem primeru delovanje uporabnikov v sistemu JU zelo oteženo (Kovač in Virant et al., 2011, str. 230, 232).

Pri trenutni reformi javne uprave, ki se izvaja v Sloveniji, je njen glavni cilj ustvariti večjo učinkovitost in doseči, da bi bila javna uprava čim bolj usmerjena k uporabniku. Poudariti pa je treba, da se mora sistem delovanja JU strogo navezovati na zakonske in podzakonske akte, ki jih sprejme vlada. Izraz »javnouppravne reforme« se je najprejuveljavil v zahodni Evropi, nanašal pa se je na zmanjšanje javne porabe, širitev javnih storitev in natančnoopredelitev državne vloge. Vse te reformne elemente je RS osvojila že s tem, ko je postala samostojna država, zato velja za eno najbolj razvitih in produktivnih držav iz nekdanje Jugoslavije in na območju vzhodne in srednje Evrope (Kovač, 2013, str. 154–155).

Tri leta po osamosvojitvi je bila izvedena prva reforma lokalne samouprave. V tem času so nastale občine, ki so od države prevzele naloge, ki so lokalnega pomena. Do sedaj se je v Sloveniji nabralo že 212 občin, zato lahko sklepamo, da se nam obeta nova reforma na tem področju. Po nekaterih predlogih naj bi se majhne občine združile v večjo ali pa bi se preprosto ukinile. Pogoji za to, da nek kraj dobi naziv »občine« naj bi bili (Kovač, 2013, str. 162):

- občina bi morala imeti najmanj 5000 prebivalcev,
- občina bi morala zagotavljati javne storitve. To pomeni, da bi morala vsaka občina imeti svoj zdravstven dom, vrtec, osnovno šolo in druge pomembne institucije.

Leta 2012 se je z združevanjem posameznih resorjev zmanjšalo število ministrstev, nekatera pa so preprosto ukinili (npr. Ministrstvo za kulturo), po drugi strani pa je drastično narastlo število javnih agencij. Leta 2000 smo jih imeli vsega skupaj 5, dvanajst let kasneje pa 18. Pri vodenju javnih agencij je pomembno to, da se delo neguje tudi zunajagencije ter da se v delo vključi čim večje število partnerjev, katerih naloga bi bila skrb za načrtovanje, razvoj, vrednotenje in izvedbo javne službe. Na tak način bi lahko organi JU postali bolj konkurenčni (Pollit et al., 2004, str. 9,10). Zaradi varčevalnih ukrepov se je večkrat preimenovalo tudi MJU (ministrstvo, pristojno za upravo),

ustanovljeno sicer leta 2004. Po letu 2012 se je združilo namreč z Ministrstvom za pravosodje, leto kasneje pa z Ministrstvom za notranje zadeve. Tako imamo trenutno v RS Ministrstvo za notranje zadeve in javno upravo (MNZJU) (Kovač, 2013, str.161,165, 166).

Pri vsaki javnoupравни reformi sta potrebna dva pristopa: notranji in zunanji. Prvi pomeni predvsem zmanjšanje javne porabe in je določen s strani države, medtem ko je drugi narekovan s strani EU. Ona je namreč tista, ki določa, katere spremembe je treba uvesti, DČ pa morajo tem spremembam tudi slediti. Slovenija je od leta 1996 upoštevala oba pristopa, zato so bile njene reforme uspešne in trajne. Problem pri trenutni reformi je ta, da je treba povsem na novo, praktično »iz nule« opredeliti upravne strukture in njihovo organiziranost, kar pa zahteva veliko časa, medtem ko nas EU na drugi strani priganja, mnogi pa nas označujejo kot nestabilno državo, ki je naslednja v vrsti za pridobitev finančne pomoči s strani EU. Predlogov je bilo sicer že kar nekaj, a so bili večinoma le »copy paste« sistemov v ostalih državah (večinoma zahodnih), kar pa ni dobro, saj nimamo nobenega zagotovila, da bodo te iste reforme uspešne tudi pri nas. Kot sem že omenila, bi se morali pri trenutni reformi JU opredeliti na dolgoročne rešitve in jih postopoma izpeljati, a smo na drugi strani deležni pritiskov, ki zahtevajo hitre in takojšnje ukrepe, saj bi nam v nasprotnem primeru grozilo katastrofalno stanje. Menim, da kratkoročni ukrepi niso zanesljivi, saj te lahko zelo hitro potisnejo nazaj v neugoden položaj. Druga stran tega pa je, da bo slovenska javnost, karkoli bo predlagala ali naredila politika, zelo slabo sprejela, saj je njeno zaupanje vanjo že zelo zaznamovano. To kažejo tudi podatki, da smo bili v zadnjih treh letih priča nenehnim stavkam. Najprej so leta 2010 zaradi znižanja plač in množičnega odpuščanja protestirali javni uslužbenci, leto kasneje pa je na referendumu padla še pokojninska reforma, ki naj bi bila ena izmed ključnih, če bi želeli RS uspešno pripeljati iz krize. Vlada je sicer letos zaostriala referendumsko zakonodajo (Kovač, 2013, str. 168, 169).

Poglavje zaključujem s spoznanjem, da se bodo reforme v slovenski javni upravi težko tekoče izvedle, saj naša politika daje prevelik poudarek legalizmu, premalo pa funkcionalnim kriterijem (Kovač, 2013, str. 171).

## **2.3 RAZVOJ SLOVENSKE JAVNE UPRAVE OD LETA 1991 PO FAZAH**

Skupaj z demokratično (ne)odgovornostjo, skrivanjem javnega dolga in še nekaterimi drugimi dejavniki je v zadnjih letih močno upadlo zaupanje v upravne organizacije in njihovo delovanje. Lane kot rešitev za nastalo problematiko vidi v tem, da bi vzpostavili povsem nov model javnega upravljanja, ki bi bil osnovan na novih temeljih, kamor pa po njegovem mnenju ne bi smeli vključiti univerz (Lane, 2000, str. 317).

Javno upravo bi morali preurediti tako, da bi bila čim bližje uporabnikom. To bi lahko storili z uvedbo ustreznih metod, kjer bi se zbirale vse potrebne informacije, na podlagi katerih bi se lahko odločili za najboljšo možno rešitev tako za uporabnike kakor tudi za JU. Kot sem že omenila, se spremembe nenehno dogajajo, zato se jim mora JU prilagoditi, saj bo le tako lahko postala bolj konkurenčna in kakovostna. Ali organizacija dobro napreduje

ali ne, pa najbolje pokažejo meritve uspešnosti delovanja. V preteklosti so se izvajale v napačni smeri, danes pa so z uporabo IKT enostavnejše, dajo pa tudi bolj natančne rezultate. Brez tovrstnih meritev odločanje temelji zgolj na argumentih vladajoče elite. Razvite države imajo te meritve že zelo dobro razvite, odločanje pa temelji na analitičnih argumentih (Pečar, 2004, str. 35,57,115).

Razvoj slovenske javne uprave je potekal po več fazah. Do prvih odmevnejših reform je prišlo leta 1991, saj se je tega leta Slovenija osamosvojila ter tako postala samostojna in neodvisna država. Z razvojem države se je krepil tudi razvoj javne uprave, na katerega pa so imeli vpliv različni elementi. Osamosvojitve je potekala brez večjih težav, saj so bili politični temelji postavljeni že v Ustavi SFRJ leta 1974. Reforma javne uprave je velik poudarek namenjala večstrankarskemu in demokratičnemu političnemu sistemu, javna uprava pa je po novem morala prevzeti tudi naloge, ki jih je prej obvladovala zvezna uprava. Kot rezultat tega so se vztrajno gradila nova podjetja in druge institucije, problema z brezposelnostjo pa praktično ni bilo (Kovač in Virant et al., 2011, str. 248). Leta 1991 so sindikati in vlada sprejeli Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti, ki velja še danes. Pogodba ureja področje javne uprave, obrambo inobvezno socialno zavarovanje, uredila pa je tudi nekatere izmed pravic delavcev, kot so denimo izobraževanje, pravice do povračil stroškov, uredila je postopek prenehanja zaposlitvenega razmerja itd. Po osamosvojitvi in postavitvi novih upravnih struktur smo bili v RS konec leta 1994 deležni tudi reforme lokalne samouprave, ki je naloge razdelila na državne in lokalne. Občine so tako od države prevzele naloge, ki so bile v lokalni pristojnosti, država pa tiste, ki so bile v državni (Kovač in Virant et al., 2011, str. 122,123).

Že kaj kmalu po osamosvojitvi se je RS močno zavzemala za to, da bi postala polnopravna DČ EU, zato je tudi spremenila zakonodajo in sprejela novo ustavo. Sistem javnih uslužbencev je spremenila tako, da je velik poudarek namenjala programom usposabljanja na področju javne uprave, s 1.1.1997 pa je bila ustanovljena tudi Fakulteta za upravo (Kovač in Virant et al., 2011, str. 65,66).

Slovenija je morala za pridobitev članstva v EU ponovno spremeniti upravne strukture in izpolniti še stare politične kriterije, dopolnjene z mastrichtskimi iz leta 1995. Tikriteriji so določali, da mora javna uprava temeljiti na evropski zakonodaji in tako so v slovenski javni upravi nastali sektorji oz. resorji (Kovač in Virant et al., 2011, str.33–34). Prva faza reform, ki so bile potrebne za pridobitev članstva v EU, se je končala leta 2002, njihov rezultat pa se kaže v tem, da je slovenska javna uprava postala bolj usmerjena k uporabniku, v veliki meri pa so bile odpravljene tudi administrativne ovire, s katerimi smo se do takrat srečevali, hkrati pa se je tudi več pozornosti namenilo e-upravi, ki je nastala okoli leta 2000 in je zelo olajšala način poslovanja. Leta 2004 smo pridobili tudi prvo ministrstvo, ki je bilo pristojno za področje javne uprave (Kovač in Virant et al.,2011, str. 36).



Zadnja faza reform, ki se navezujejo na razvoj javne uprave v Sloveniji, pa je povezana s svetovno gospodarsko in finančno krizo. Z njo se srečujemo že vse od leta 2008 in pomeni zadnji prelomni dogodek na področju sprememb v javni upravi, ki se vse od pojava krize stalno spreminja in modernizira. Do sedaj se je največ spremenilo na področju javnih uslužbencev, saj so jih ogromno odpustili ali pa jim znižali plače. Dogajajo se tudi kombinacije obojega (Kovač in Virant et al., 2011, str. 37). Nekatere zadeve, ki se nanašajo na javne uslužbence in njihovo problematiko, so zelo kočljive za reševanje, saj se navezujejo na celoten javni sektor. Tako lahko pride do tega, da so nekateri javni uslužbenci postavljeni v boljši položaj kot drugi, kar pa privede do večjih nesorazmerij. To je tudi eden izmed razlogov, da se služba v javnem sektorju ne smatra več kot varna zaposlitev. Uslužbenski sistem bi po mnenju Korade Purgove lahko prenovili s (Kovač in Virant et al., 2011, str. 145, 146, 167):

- povečanjem avtonomije delodajalcev,
- posodobitvijo financiranja uporabnikov proračuna,
- posodobitvijo vodstvene strukture,
- boljšim nadzorom nad delovanjem,
- ustanovitvijo sistemov, ki bi preprečevali morebitne zlorabe.

Prenova uslužbenskega sistema je potrebna tudi zaradi tega, ker močno narašča število računalniške tehnologije, zato bodo številni posamezniki potrebovali dodatna znanja na tem področju, nekateri pa bodo pri svojem poklicu postali odveč, saj bo program nadomestil ljudi. S tem se sicer ne strinjajo sindikati javnih uslužbencev, vendar je ta proces neizogiben, saj lahko z uporabo sodobnih tehnologij zmanjšaš stroške, povečaš obseg dela in prispevaš k boljši kakovosti storitev. Ker pa imajo številni posamezniki, še posebej starejša populacija, pri navajanju na delo s tehnološko naprednimi aparaturami nemalo težav, so v nekaterih državah uvedli t.i. subvencioniranje razširitve široko pasovnih povezav do interneta. Naj omenim še to, da se tovrstnega procesa najbolj poslužujejo v EU, posebej v Franciji in Belgiji (Bouckaert in Pollit, 2011, str. 43, 192, 194).

Za lažji prehod iz krize je bila sprejeta tudi Slovenska izhodna strategija od leta 2010 do 2013, ki poudarja pomembnost zmanjševanja in racionalizacije javne uprave, zato napredovanje v JU ni več možno, oteženo pa je tudi nagrajevanje delovne uspešnosti (Kovač in Virant et al., 2011, str. 43). Po drugi strani pa spodbuja k boljši gospodarski rasti v RS in h konsolidiranju javnih financ. To naj bi pripomoglo k ustvarjanju novih delovnih mest in širitvi znanja, a so za uresničitev teh ciljev nujno potrebni zagotovljeni viri financiranja (Roštan et al., 2011, str. 5,6). S konsolidacijo javnih financ bi pripomogli k zmanjšanju državnega primanjkljaja pod 3 odstotne točke BDP, saj bi do leta 2013 temeljila bolj ali manj na zmanjševanju odhodkovne strani, pri tem pa velja poudariti, da je do prihrankov možno priti na več načinov (Roštan et al., 2011, str. 17–19):

- z izboljšanjem učinkovitosti javnega sektorja, ki jo lahko dosežemo z racionalizacijo storitev, znižanjem stroškov dela, optimizacijo procesov, enostavnejšimi postopki itd. Predlogi za znižanje stroškov dela se navezujejo na zmanjšanje števila ravniv upravnih organizacijah in na sprejetje akta o enotni sistematizaciji delovnih mest;
- z odpuščanjem delavcev;

- usmerjenostjo uprave k uporabnikom, kar pomeni, da bi uporabniki tudi preko spleta lahko pridobili vse informacije, ki jih potrebujejo;
- spoenostavitvijo upravnih postopkov in odpravo administrativnih ovir;
- scenejšimi in kakovostnejšimi javnimi storitvami. Država bi to uredila s povečanjem avtonomije javne službe na kadrovskem, finančnem in organizacijskem področju. Delo JU bi bilo s tem tudi bolj nadzorovano in sankcionirano;
- zracionalizacijo distributivne vloge države, ki zajema socialne transferje, zdravstvena nadomestila in pokojnine, s poudarkom na bolj pravičnem razdeljevanju socialnih prejemkov;
- zracionalizacijo programov, saj to omogoča ohranitev dobrih naložb, ki jih pretežno financira EU.

Večjo zaposljivost ljudi in odpiranje novih delovnih mest bi lahko ustvarili s širjenjem znanja na aktualnih področjih, kot so denimo socialno podjetništvo, ki bi omogočalo zaposlitev delovno manj sposobnih ljudi. Ne sme pa se pozabiti na najbolj ranljive skupine (invalidne, starejšeeod 50 let), saj jih je z aktivno politiko socialnega varstva trebvključiti na trg dela. Drugi možen način za zmanjšanje brezposelnosti pa je omejitvev zgornje meje osnov, ki so namenjeneplačevanju socialnih prispevkov. To smo v RS že uvedli, saj se je dogajalo, da so si družbe z omejeno odgovornostjo in samostojni podjetniki obračunavali minimalno plačo, od katere so plačevali socialne prispevke. Preostali del so si prikazovali kot dobiček (Roštan et al., 2011, str. 21, 38–40). Za lažjo zaposljivost mladih pa bi bilo smiselno(Roštan et al., 2011, str. 41–44):

- modernizirati Zavod RS za zaposlovanje, saj bi tako lahko hitro ugotovili ovire, do katerih prihaja pri zaposlitvah mladih ljudi;
- sprejeti Zakon o malem delu, ki bi zmanjšal razliko med zelo togim zaposlovanjem za nedoločen čas in zelo raznolikim študentskim delom. Zakon bi si med drugim prizadeval za priznanje vseh delovnih izkušenj, ki so bile dobljene prek študentskega dela. Trebapa bi bilo opredeliti ceno malega dela, ker bi drugače lahko bilo predrago, saj ne bi služilo le študentom, pač pa tudi upokojujencem in tistim, ki so nenadoma ostali brez zaposlitve. V RS je bil Zakon o malem delu zavrjen. So pa kljub temu znižali omejeno višino, ki jo lahko kot študent zaslužiš v enem letu, poleg tega pa smo sprejeli tudi spremembe Zakona o delovnih razmerjih, ki spodbuja zaposlovanje za nedoločen čas;
- zmanjšati stroške dela, kar bi lahko dosegli z zmanjšanjem števila dni letnega dopusta, ukinitvijo raznih dodatkov itd.;
- sprejeti Zakon o urejanju trga dela, ki bi ranljive skupine vključeval v APZ, hkrati pa bi delovanje Zavoda RS za zaposlovanje naredil bolj učinkovito. Dvignil bi tudi najnižji prag denarnega nadomestila in ga naredil bolj dostopnega tistim, ki ga najbolj potrebujejo in ki so najbolj socialno ogroženi, denimo mladim, upokojujencem in drugim. ZUTD-B smo v RS že sprejeli;
- sprejeti Zakon o štipendiranju, ki bi omogočal zagotovitev boljših štipendij vsem nadarjenim študentom in dijakom. Med drugim bi spodbujal tudi sodelovanje med nadarjenimi študenti in dijaki ter delodajalci.

Ključni ukrepi, ki jih opredeljuje Slovenska izhodna strategija, so reforma trga dela, pokojninska reforma in zdravstvena reforma. Morda je reforma trga dela celo najpomembnejša, saj so bile višine vseh socialnih prispevkov dolga leta tako raznolike, da se nekaterim ljudem praktično ni izplačalo hoditi v službo. Lahko so izkoristili otroške dodatke, socialno pomoč ter še mnogo drugih socialnih transferjev in so na koncu meseca dobili več prejemkov, kot pa tisti, ki so hodili v službo. To je pripeljalo do množičnega izkoriščanja socialne pomoči in drugih socialnih transferjev, zato so višino teh znižali, nekaterim pa so socialne transferje zaradi varčevanja celo ukinili. Zaradi varčevalnih ukrepov smo sprejeli veliko kratkoročnih rešitev, ki pa so brezposelnost še dodatno povečale. V številnih državah so se problema lotili tako, da so znižali stroške dela. Na ta način je ogromno ljudi ohranilo svoje službe, nekateri pa so dobili tudi nove zaposlitve. Na splošno pa je znano, da kratkoročni ukrepi niso zanesljivi in da je bolje sprejeti ukrepe, ki bi dajali na dolgi rok dobre rezultate npr. na področju zaposlovanja, gospodarske rasti itd. (Roštan et al., 2011, str. 7, 9,10).

Slovenska izhodna strategija predstavlja nekakšen akt, ki velik poudarek namenja temu, da bi javna uprava postala cenejša, kar pa bi lahko dosegli z odpravo odvečnih administrativnih bremen, in to se je počasi že začelo realizirati. Kot primer lahko navedem ta, da je minister za notranje zadeve in javno upravo dr. Gregor Virant predlagal, da uporabniki v raznih upravnih postopkih ne bi več sami izpolnjevali vseh potrebnih obrazcev, ampak bi to storili zaposleni. S tem naj bi postopki postali nekoliko hitrejši (Kovač in Virant et al., 2011, str. 251). Nekatere postopke bi bilo smiselno individualizirati, druge pa standardizirati. Postopke, ki se denimo pogosto ponavljajo in za katere zakonski predpisi to dopuščajo, bi bilo smiselno standardizirati, saj bi tako privarčevali, poleg tega pa bi tudi postopek potekal hitreje in enostavnejše. Treba pa je poudariti, da bi morali biti cilji organizacije, delovne naloge organov in cilji standardizacije jasno določeni (Pusić, 2002, str. 341, 343).

Slovenska javna uprava je zelo razdvojena, zato se bodo njeni ukrepi prenove pokazali šele čez nekaj let. Razdvojenost se kaže namreč v tem, da pri nas nimamo vladajoče politične elite, ki bi prejela večino glasov vseh državljanov. Kot zanimivost naj omenim dejstvo, da je bil decembra 2011 na koalicijskih volitvah rezultat razdeljen na pol, torej 50% volivcev je glasovalo za eno stranko, spet drugih 50 % pa za drugo. Ljudje nimajo več tolikšnega zaupanja v politične odločitve, saj so politiki velikokrat dejali eno, storili pa drugo. Menim, da je to tudi glavni razlog, da v Sloveniji nimamo ene močne politične stranke, ki bi prevladovala, pač pa se te v prevladi nenehno izmenjujejo. Podobno meni tudi Pirnat (2010). Slovenska javna uprava je na splošno gledano dobra, vendar jo bo treba še bolj modernizirati in narediti še bolj demokratično, kar pomeni, da morajo biti vanjo vključene vse interesne skupine, tudi tiste, ki so bolj ranljive (Kovač, 2013, str. 160,173,174).

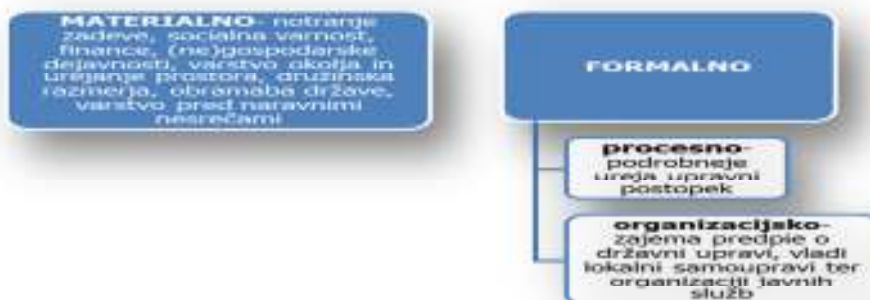
## 2.4 PРАВNA UREDITEV JAVNE UPRAVE

Javna uprava mora pri svojem delovanju strogo upoštevati zakonske in podzakonske določbe, ki jih sprejme vlada, tako da lahko trdim, da ji zaradi tega kdaj na kakšnem področju primanjkuje samostojnosti. V preteklosti so se sprejeli številni zakoni, ki naj bi pripeljali do boljšega delovanja javnega sektorja. *Wagner* je poudaril, da bi moral socialno-ekonomski razvoj implicirati javno podeljevanje sredstev, medtem ko je *Wilensky* menil, da večji javni sektor pomeni tudi večji proračun, saj imaš večje bogastvo. Nazadnje je s svojimi zamislimi prispeval *Cameron*, ki je dejal, da je proračunska stabilizacija nujno potrebna, saj je tudi tržno nihanje prisotno ves čas. Po njih (*Wagner*, *Wilensky* in *Cameron*) so se poimenovali tudi zakoni (*Lane*, 2000, str. 90,91).

Pri pravni ureditvi javne uprave ločimo med pojmom upravljanje in uprava. Prvi pojem pomeni usmeritev organizacije k določanju ciljev, ki jih ta organizacija želi doseči, medtem ko se drugi pojem navezuje na postavljanje točno določenih rešitev, s katerimi bi lahko prišli do točno določenih ciljev. Pojem uprava z drugimi besedami pomeni izvrševanje sprejetih odločitev (*Virant*, 2004, str. 15–18).

Upravno pravo ureja organizacijo JU in njeno delovanje, hkrati pa vsebuje upravno-pravne norme, ki natančneje določajo, kako mora biti javna uprava organizirana oz. kako mora delovati. Ločimo pa med več vrstami upravnega prava. V prvi fazi ga razdelimo na materialno in formalno, nato pa še na procesno in organizacijsko (glej sliko 1).

**Slika 1: Veje upravnega prava**



Vir: *Virant* (2004, str. 38–40).

Pravne norme urejajo delovanje države in javne uprave. Nastajajo bodisi na institucionalnem, kjer jih sprejema državni zbor (v nadaljevanju: DZ), bodisi na instrumentalni ravni, kjer pa norme sprejemajo sodišča, vlada, resorno ministrstvo in še nekateri drugi organi. Pravne norme pa se naprej delijo še na javno (prisoten je javni interes oz. javno dobro) in zasebnopravo, ki se mora podrediti javnemu (*Virant*, 2004, str. 35,37). Temeljni akt vsake države je ustava. V njej in še v množici drugih zakonov in podzakonskih aktov je zaslediti javni interes, ki pa je nujno potreben, saj analizira različne

potrebe, ki jih neka širša družba ima v nekem obdobju, npr. zgradba osnovne šole v neki občini, ki je do sedaj ni imela (Virant, 2004, str. 19).

Sistem javne uprave je razdeljen v hierarhiji od zgoraj navzdol oz. od spodaj navzdol. Na najvišjem mestu v javni upravi se nahajajo upravne organizacije, vmes so organizacijske enote in na koncu še delovna mesta. Na delovnih mestih, ki ležijo hierarhično nižje, skrbijo predvsem za zagotavljanje zadostnih količin blaga in izvrševanje storitev, medtem ko na višje ležečih delovnih mestih opravljajo številna administrativna dela, pripravljajo proračunske zahteve in odločajo ter dajejo predloge o stvareh, ki se navezujejo na spremembo zakonodaje (Lane, 2000, str. 247). Trebaje poudariti, da morajo vsetri ravnidelovali strogo profesionalno in formalno, opravljati pa morajo naloge, ki so pomembne za družbo (Virant, 2004, str. 93).

Slovenski upravni sistem je zaenkrat še dvotiren. To pomeni, da se naloge ločijo glede na to, ali so državnega ali lokalnega pomena. Z ustanovitvijo pokrajin bi lahko prešli na enotirnega, saj bi pokrajine prevzele tudi del nalog, ki so državnega pomena. Da bi občine prevzele naloge državnega pomena, pa ne pride v poštev, saj se njihovo število nenehno spreminja, poleg tega pa so še premajhne. Predlog, da bi imeli v RS pokrajine, je že nekaj časa aktualen, a se na tem področju še vedno ni nič spremenilo (Virant, 2004, str. 115). Z ustanovitvijo pokrajin bi med drugim lahko postali konkurenčni z ostalimi državami, ki že imajo pokrajine na podlagi posebne ratificirane evropske listine MELLIS (Vlaj, 2004, str. 23).

## **2.5 LOKALNA SAMOUPRAVA**

Lokalna samouprava (v nadaljevanju: LS) je eden izmed elementov, ki sestavljajo javno upravo, njene naloge pa se navezujejo na upravljanje z javnimi zadevami, pri čemer pa lahko neposredno (z volitvami) ali posredno (preko izvoljenih posameznikov) sodelujejo tudi prebivalci neke teritorialne skupnosti, npr. občine (Virant, 2004, str. 161). Podrobneje jo ureja Zakon o lokalni samoupravi (ZLS, Ur. list RS št. 72/1993, 6/1994 Odl.US: U-I-13/94-65, 45/1994 Odl.US: U-I-144/94-18, 57/1994, 14/1995, 20/1995 Odl.US: U-I-285/94-105, 63/1995, 73/1995 Odl.US: U-I-304/94-9, 9/1996 Odl.US: U-I-264/95-7, 39/1996 Odl.US: U-I-274-95, 44/1996 Odl.US: U-I-98/95, 26/1997, 70/1997, 10/1998, 68/1998 Odl.US: U-I-39/95, 74/1998, 12/1999 Skl.US: U-I-4/99 (16/1999 popr.), 36/1999 Odl.US: U-I-313/96, 59/1999 Odl.US: U-I-4/99, 70/2000, 94/2000 Skl.US: U-I-305-98-14, 100/2000 Skl.US: U-I-186/00-10, 28/2001 Odl.US: U-I-416/98-38, 87/2001-ZSam-1, 16/2002 Skl.US: U-I-33/02-7, 51/2002-ZLS-L, 108/2003 Odl.US: U-I-186/00-21, 77/2004 Odl.US: U-I-111/04-21, 72/2005, 100/2005-UPB1, 21/2006 Odl.US: U-I-2/06-22, 14/2007-ZSPDPO, 60/2007, 94/2007-UPB2, 27/2008 Odl.US: Up-2925/07-15, U-I-21/07-18, 76/2008, 100/2008 Odl.US: U-I-427/06-9, 79/2009, 14/2010 Odl.US: U-I-267/09-19, 51/2010, 84/2010 Odl.US: U-I-176/08-10, 40/2012-ZUJF), nekatere njene elemente pa opredeljuje še Zakon o postopku za ustanovitev občin ter za določitev njihovih območij (ZPUODO, Ur. list RS, št. 44/1996, 28/2001 Odl.US: U-I-322/98-15, 72/2005-ZLS-M) (Vlaj, 2004-a, str. 68). V evropskem prostoru se je pojavila v srednjem veku in je zelo vplivala

na večjo varčnost v Evropi. Čeprav ima v Evropi stoletja dolgo tradicijo, se njeni modeli medsebojno zelo razlikujejo, podobnopa so si v tem, da so vsi naklonjeni svojemu lastnemu razvoju skozi celotno zgodovino (Vlaj, 2004-a, str. 353). V Sloveniji se je LS pojavila z avstrijskim zakonom o občinah iz leta 1849 (Vlaj, 2004-a, str. 354), razvila pa se je takrat, ko smo v naši državi uvedli decentralizacijo in so se posamezne naloge prenesle z državne na lokalno raven, s tem pa so se zmanjšale možnosti za centralizirano delovanje države, kar pripomore k bolj učinkovitemu izvajanju javnih služb, manj možnosti pa je tudi za to, da bi država izkoristila svoj položaj (Vlaj, 2004-a, str. 7). Država mora pustiti, da lokalne skupnosti čim bolj samostojno delujejo, in jim skušati pri tem zagotoviti vsa potrebna sredstva, a po drugi strani mora vseeno nadzirati njihovo delovanje, saj bi v nasprotnem primeru lahko prišlo do kršenja zakonodaje (Virant, 2004, str. 162). Po svoji velikosti se medsebojno zelo razlikujejo, saj je tudi število prebivalcev v posamezni lokalni skupnosti različno. Na najnižji ravni delovanja lokalne skupnost se nahajajo potrebe prebivalcev, ki živijo v njej. Lokalna skupnost si mora prizadevati, da te potrebe in želje tudi uresniči, saj se ljudje ravno s tem namenom povežejo v neko večjo skupnost, ker je to, da se nek problem odpravi, želja širše množice ljudi (Vlaj, 2004-a, str. 15).

Lokalne skupnosti določi zakonodajalec in so nujen pogoj, da lahko govorimo o LS. Brez njihovega obstoja tudi LS ni (Virant, 2004, str. 164,165). V RS prevladujejo mestne skupnosti, poznamo pa tudi vaške, četrtne itd. (Vlaj, 2004-a, str. 16).

V evropskem prostoru poznamo širšo lokalno skupnost, t.i. pokrajino, regijo (do uvedbe pokrajin je pri nas regija širša samoupravna lokalna skupnost), državo in najožjo lokalno skupnost oz. t.i. občino, ki pa lahko ima izvirne ali pa prenesene pristojnosti. Pri prvi vrsti gre za to, da so občinski organi tisti, ki sprejemajo odločitve, pri drugi pa zato, da občinski organi sprejemajo tiste odločitve, ki sodijo v pristojnost državne uprave (Virant, 2004, str. 172, 174).

Načelo subsidiarnosti, ki je med drugim tudi temeljno načelo LS, določa, da se politika v delovanje LS lahko vmeša le takrat, ko LS oz. lokalne skupnosti niso same sposobne uresničiti družbenih potreb. Po tem načelu se je v 20. stoletju zgodila množična decentralizacija nalog iz državnih rok na ramena lokalnih skupnosti, zato so se te morale posodobiti (Vlaj, 2004-a, str. 25–27). Občino se ustanovi, kadar tako določa zakon. Ustanovi se na področju, ki izpolnjuje pogoje za ustrezen gospodarski in družbeni razvoj (imeti mora pošto, šolo, zagotavljati zdravstveno oskrbo, trgovine, banke itd.), hkrati pa tudi pogoje, ki neposredno izpolnjujejo želje oblasti (Vlaj, 2004-a, str. 42, 129).

Občine so nastale že v 12. stoletju, le da smo takrat za njih imeli drug izraz, in sicer »komune«, saj so obstajale v t.i. komunalnem sistemu, kjer so imela mesta v svojih statutih zapisane posebne pravice in so bila varna pred monarhijo. Občina je bila oblastna in je velik del svojih nalog prelagala na krajevne skupnosti (predvsem naloge, ki se nanašajo na zadovoljevanje potreb ljudi), ker sama ni mogla postoriti vsega. V 19. stoletju pa so v Sloveniji delovale mestne in vaške občine, poznali pa smo tudi že okraje in kresije. Mestne občine opravljajo prenesene in izvirne naloge, ustanovijo pa se lahko v mestu, in

sicer tam, kjer je zagotovljeno enotno prostorsko urejanje, zadovoljevanje komunalnih potreb in načrtovanje razvoja. Mesto mora imeti najmanj 20.000 prebivalcev, zagotavljati pa mora najmanj 15.000 delovnih mest, hkrati pa mora biti tudi pomembno kulturno središče, če želi pridobiti status mestne občine (Vlaj, 2004-a, str. 54, 55, 191).

Komune so bile pri nas odpravljene po letu 1955, s tem pa tudi komunalni sistem, saj sta se začela pojavljati socialno podjetništvo in socializem. Večkrat je tudi prihajalo do tega, da so bile nekatere občine prevelike, spet druge pa premajhne. Občine so postajale večje predvsem zaradi svoje preobremenjenosti, tako da so bile nekatere po velikosti podobne nekdanjim okrajem. Organi, ki so bili sestavni del občine v komunalnem sistemu, so bili občinska skupščina, občinski upravni organi, občinsko javno sodišče in še nekateri drugi (Vlaj, 2004-a, str. 37, 39, 41, 46).

Reforma lokalne samouprave se je v Sloveniji zgodila okoli leta 1991, ko smo postali neodvisni in smo sprejeli tudi novo ustavo. Reforma je strogo ločila naloge, ki se navezujejo na državo, od nalog, ki se navezujejo na lokalne skupnosti, pri vsem tem pa je treba upoštevati načelo subsidiarnosti. Na drugi strani pa je ustava določila majhne občine, tudi ločene od države, a je njihovo delovno področje zaradi njihove majhnosti postalo zelo skopo. V ostalih državah pa je na občine prenesen dobršen del nalog iz državne pristojnosti, s tem pa je tudi uprava bližje ljudem (Vlaj-a, 2004, str. 49,53).

LS se je v RS uvajala v napačnem času, zato je tudi prišlo do tako velikega števila (pre)majhnih občin, prisotna pa so bila tudi številna nestrinjanja pri sprejemanju nove zakonodaje in postavitvi novih načel oz. vrednot (Vlaj, 2004-a, str. 363).

V letošnjem letu so bili podani predlogi, da bi v Sloveniji končno le uvedli pokrajine, hkrati pa tudi zmanjšali število občin, saj njihovo število trenutno znaša 212. To bi storili tako, da bi se majhne občine med seboj združile ali pa bi se nekatere ukinile. Pogoji za to, da neka občina pridobi statut občine, bi bili, da ima občina najmanj 5000 prebivalcev in zagotavlja osnovne potrebe državljanov (šole, vrtci, zdravstvo, pošta itd.).

## **2.6 NOVI JAVNI MENEDŽMENT**

Z uvajanjem modela NJM so se prvič srečali v VB leta 1980, ko so s pomočjo treh temeljnih načel začeli s prenosom dobrih praks z zasebnega v javni sektor. Ta tri temeljna načela so gospodarnost, uspešnost in učinkovitost, ki jih z drugimi besedami poimenujemo tudi načela 3E. Model se je izkazal za učinkovitega, zato se je razširil tudi po drugih državah (Falconer et al., 1997, str. 57). Med drugim sta pri modelu med bolj pomembnimi elementi tudi odgovornost vodje in zadovoljstvo zaposlenih (Stare in Seljak, 2006, str. 118–119).

Pred uveljavitvijo NJM so se mnogi spopadali z vprašanjem, ali bi bilo mogoče javni sektor spremeniti do te mere, da bi se bil sposoben prilagoditi vdorom novih tehnologij, hkrati pa bi bile javne storitve enako kakovostne kot tiste v zasebnem sektorju. Model predstavlja

odgovor na to vprašanje, zato se je njegova uporaba tudi tako hitro razširila (Pečar, 2004, str. 16). Ukvarja se pretežno z opozarjanjem na pomanjkljivosti v javnem sektorju in ga pri zagotavljanju storitev in dobri izrabi virov poskuša narediti bolj konkurenčnega v primerjavi s preostalimi sektorji. V veliki meri je vplival na oblikovanje britanskega javnega sektorja, saj se je izoblikoval na podlagi dobrih idej in temeljev v zasebnem, političnem in neprofitnem sektorju (Falconer et al., 1997, str. 67,68, 81,85). Deluje namreč po principu, da je način delovanja JU zastarel. Lane pa ob tem poudarja, da bi bilo potemtakem potrebnih veliko sprememb tudi v šolah in institucijah, ki se ukvarjajo s preučevanjem javne uprave. Politika ima pri njegovem delovanju stransko vlogo (Lane, 2000, str. 304).

Razlika med tradicionalno javno upravo in NJM je v tem, da je bila prva omejena s številnimi zakoni, medtem ko se drugi osredotoča na sklepanje novih pogodb, ki bi doprinesle k večji učinkovitosti delovanja (Pečar, 2004, str. 25). Med drugim se NJM zavzema za odpravo neučinkovitih organizacij v javnem sektorju (v nadaljevanju: JS) in povezovanje javnih storitev, ki bi temeljile na birokraciji. Ta proces se je v številnih državah izvedel med letoma 1950 in 1975, ko so se številne velike organizacije v zasebnem sektorju med seboj povezale, ob tem pa so nastale manjše, ki so se osredotočale predvsem na zadovoljevanje potreb na trgu (Pečar, 2004, str. 20).

V Sloveniji pomeni uvajanje modela NJM enega izmed pomembnih ukrepov, ki bi pripomogel k boljšemu delovanju uprave, zaskrbljujoče pa je leto, da se model še vedno smatra kot organ in ne kot način delovanja javnega sektorja, ki je veliko bolj usmerjen k uporabnikom storitev (Kovač, 2013, str. 171).

## **2.7 UČINKOVITOST E-UPRAVE IN NJENA KAKOVOST TER ELEKTRONIFIKACIJA**

Zakon o elektronskem poslovanju (ZEPEP, Ur. list RS št. 57/2000, 30/2001-ZODPM-C, 25/2004, 73/2004-ZN-C, 98/2004-UPB1, 61/2006-ZEPT) je bil sprejet leta 2000 in je temeljni zakon s področja e-uprave, saj predstavlja pomemben napredek pri reformi JU. Ostali pomembni predpisi in elektronski podpisi, ki so močno vplivali na razvoj e-uprave, sta še sprejet akcijski načrt e-uprave in vladna strategija s področja elektronskega poslovanja (Kovač in Virant et al., 2011, str. 42).

E-uprava pomeni informatizacijo JU in prispeva k lažjemu komuniciranju med organi JU in uporabniki kakor tudi med organi na lokalnem in globalnem trgu (Pusić, 2002, str. 313). Tesno je povezana z informacijami javnega značaja, saj se je z njo pojavil tudi internet, ki omogoča hitrejši pretok informacij in hitrejše komuniciranje med uporabniki in JU, hkrati pa omogoča tudi hitrejše poslovanje (Kovač in Virant et al., 2011, str. 231). E-uprava v primerjavi s klasično upravo omogoča hitrejše postopke in lažje komuniciranje, pogoj za njeno uporabo pa je poznavanje interneta. Nekateri ljudje še vedno ne zaupajo elektronskemu načinu komuniciranja, poslovanja itd., saj se bojijo, da bodo njihovi podatki zlorabljeni. Zato je nujno potrebno, da se pri vseh elektronskih storitvah zagotovi



varnost podatkov in čim bolj enostavno uporabo (Kunstelj in Vintar, 2005, str. 10). Po drugi strani pa se je projekt VEM tako razširil, da je kmalu tudi sam obstajal v elektronski obliki, in predstavlja velik dosežek na področju optimizacije procesov ter e-uprave. Od pojava e-uprave se je zgodilo par pomembnih ukrepov, ki so bistveno pripomogli k hitrejšim postopkom. Tako je denimo med letoma 2008 in 2009 bilo izvedenih 19 ukrepov, med katerimi pa je najpomembnejši uvedba e-tablic. E-tablice se še danes uporabljajo pri izdaji potnega lista in osebne izkaznice ter so zelo skrajšale čakalne vrste, saj sedaj skeniranje ni več potrebno (Kovač in Virant et al., 2011, str. 255).

Prve raziskave v zvezi z zadovoljstvom prebivalcev RS s storitvami e-uprave so bile izvedene leta 2005. Podatki so pokazali, da državljani RS postopke e-uprave dobro poznajo. Kar je zaskrbljujoče, je to, da slabo poznajo portal e-uprava, čeprav nam ta omogoča dostop do vseh storitev in podatkov, ki se kakorkoli navezujejo na JU (Kunstelj in Vintar, 2005, str. 4). Portal e-uprava je nastal leta 2000 in predstavlja nekakšno notranjo informatizacijo uprave (Kovač, 2013, str. 167). Izkazalo se je tudi to, da so uporabniki dobro sprejeli e-upravo in njene storitve, nekoliko manj zadovoljni pa so bili z uporabo e-pošte (Kunstelj in Vintar, 2005, str. 7).

K bolj zanesljivi JU sta tako pripomogla dva procesa, in sicer avtomatizacija in informatizacija. Informatizacija pomeni obvladanje in uporabo IKT, za katere si velike zasluge lastijo ameriški znanstveniki. IKT namreč omogočajo lažje povezovanje in komuniciranje med različnimi organizacijami v JU tako na domačem trgu kot tudi na tujem. To bistveno poenostavi tudi poslovni proces, saj ni več potreben nenehni osebni stik za vsak poslovni dogovor (Pusić, 2002, str. 106–107). Je pa res, da je pri procesu avtomatizacije in informatizacije potrebnega še veliko dodatnega znanja, saj proces poenostavitve ne more steči tekoče in nemoteno, če ne poznamo vseh potrebnih operacij (Pusić, 2002, str. 82–83). Poleg tega pa proces upravljanja med uvajanjem avtomatizacije poteka nekoliko improvizirano, zaposleni pa lahko dobijo občutek, da njihovo delo ni več tako pomembno za organizacijo. To pa je slabo, saj je občutek pripadnosti nekemu podjetju ključen za dobro opravljeno delo (Pusić, 2002, str. 361).

Upravljanje je celovit proces, ki poteka na treh ravneh:

- političnaraven je pomembna, ker se tukaj sprejmejo različni predpisi, ki stremijo k dosegu nekih družbeno-političnih ciljev. Na tej ravni se vse skupaj pravzaprav začne;
- osnovna raven omogoča konkretizacijo nekaterih nalog, in sicer iz strani posameznikov, ki so ustrezno izobraženi in profesionalni;
- tehnična raven pa predstavlja proizvodnjo v tovarnah oz. drugih podobnih dejavnostih, a se uporablja le malokrat, saj se je večino nalog, ki so se prej izvajale na tej ravni, preneslo na samostojne skupnosti.

Ko gre upravljanje skozi celoten proces, pa je pomembno še to, da do vodstva pride povratna informacija bodisi o tem, da je delo steklo brez večjih težav, bodisi o tem, da so bile pri posamezni nalogi kakšne težave. Vodstvo se mora na podlagi teh informacij ustrezno odločiti in ukrepati, morda celo spremeniti posamezne cilje (Vlaj, 2004, str. 39–

42). Ena izmed temeljnih funkcij javne uprave je zagotovo racionalno upravljanje celotnega javnega sektorja. K temu lahko v veliki meri pripomore pravilno delovanje vseh javnih institucij (Lane, 2000, str. 1). Falconer pri tem poudarja, da je zelo majhno število tistih ljudi, ki se dejansko zavedajo obsega JU in njenih nalog (Falconer et al., 1997, str. 52). Žejavni sektor se po svoji ureditvi zelo razlikuje od zasebnega. Zasebni sektor je namreč bolj ali manj prepuščen samemu sebi, medtem ko je javni sektor odvisen od številnih zakonskih in podzakonskih predpisov, upravnih procesov itd. (Lane, 2000, str. 61). Za preverjanje zakonitosti poslovanja javnega sektorja in javne uprave pa je pristojna upravna inšpekcija, ki med drugim preverja tudi strokovno usposobljenost zaposlenih v javni upravi in njihovo primernost za delovno mesto, ki ga opravljajo. Poleg tovrstnega nadzora poznamo še formalni in neformalni nadzor. Prvega izvajajo državni organi v točno predpisanih postopkih, drugega pa npr. mediji, ki predstavljajo neoblastne subjekte (Virant, 2004, str. 73,214). Wittkomper meni, da nadzor uprave temelji na 4 ravneh in se izvaja hierarhično od zgoraj navzdol. Prva raven je sestavljena iz številnih načel, ki temeljijo na ustavi, druga prikazuje finančno-gospodarsko problematiko, tretja se ukvarja s pomanjkljivostjo vodstva in menedžerjev, zadnja raven pa se ukvarja z uresničevanjem načel v praksi (Pusić, 2002, str. 132–133).

Leta 1997 je bilo v strateškem načrtu implementacije reforme javne uprave poudarjeno to, da se mora slovenska javna uprava tekom svoje reforme bolj usmeriti tudi na izboljševanje kakovosti v svojem delovanju (Kovač in Virant et al., 2011, str. 264).

Odbor za kakovost je bil tisti, ki je poskrbel za prerazdeljevanje kakovosti vse od zgoraj navzdol. Nastal je leta 1999 in je zelo vplival na boljše delovanje UE (Kovač in Virant et al., 2011, str. 40). Drugače pa se je velik pomen kakovosti dajalo že tri leta prej. V tem obdobju se je veliko organizacij odločalo za razne modele, s katerimi so lažje upravljale s kakovostjo. Med najpogosteje uporabljenimi so ISO 9000, ISO 2000 ter CAF, ki temelji na EFQM (Kovač in Virant et al., 2011, str. 41, 42). Najprej se je pojavil standard ISO, nato pa še CAF, ki je nastal nekje med 1998 in 2000. Namenjen je bil v prvi vrsti notranji oceni kakovosti procesov in končnih rezultatov. Večjo rabo je dosegel po letu 2002, ko je bil preveden tudi v slovenski jezik, ter tako do leta 2011 dosegel uporabnost s strani 62 organizacij v slovenski JU, saj je enostaven za uporabo, obenem pa še brezplačen. Kot zanimivost naj omenim še to, da so se v letu 2004 organizacije v JU začele prijavljati na tekmovanje, ki prinašajo priznanje za PRSPO (Kovač in Virant et al., 2011, str. 258).

Pomemben segment kakovosti pa je brez dvoma časovna dostopnost upravnih storitev. V ta segment se je RS globlje poglobila leta 2003 (Kovač in Virant et al., 2011, str. 262).

### 3 USLUŽBENSKI SISTEM

Javni uslužbenci so tisti, ki sklenejo uslužbenko razmerje v državnih organih, javnih zavodih, javnih agencijah in skladih ali pa z drugimi osebami javnega prava, če so te osebe posredni uporabniki državnega ali lokalnega proračuna (ZJU, 1. člen). Načeloma naj bi šlo za trajno službo. Tako kot vsa ostala področja se je tudi položaj javnih uslužbencev skozi leta spreminjal. Prvotno je bil javni uslužbenec obravnavan kot delček oblastne strukture, nato pa kot nekdo, ki ima v JU tudi nekaj koristi. Položaj sodobnega javnega uslužbenca pa se nanaša ne opravljanje vseh nalog, ki so pomembne za celo skupnost, npr. izvrševanje javnega interesa, pripravostrokovnih podlag za politično odločanje in še nekatere druge (Virant, 2004, str. 187).

V naši ureditvi se položaja javnega in zasebnega uslužbenca med seboj zelo razlikujeta, saj prvega določajo številni zakonski in podzakonski akti, medtem ko drugega številne kolektivne pogodbe. V mnogih državah pa toni tako, saj je položaj javnega uslužbenca urejen z delovnim pravom, ki urejanje delovnih razmerij bolj ali manj prepušča pogodbeni svobodi, medtem ko so individualna uslužbenska razmerja urejena z individualnimi pogodbami, z uporabo teh pa uslužbenec ne sme biti postavljen v slabši položaj (Virant, 2004, str. 188, 189).

V prejšnjih letih smo pri zaposlovanju javnih uslužbencev poznali »spoils« sistem in »merit« sistem. Pri prvem se je zaposlovalo ljudi glede na politične kriterije, npr. strankarske pripadnosti. Pusić poudarja, da je bil tak sistem značilen v ZDA, a le do leta 1883. Ugotovili so namreč, da takšen sistem ni dober, saj čim se zamenja vladajoča elita, se zamenjajo tudi zaposleni v upravi, kar pripelje do velikega nezadovoljstva in neučinkovitosti (Pusić, 2002, str. 90,91). V sodobnem sistemu imajo praktično vsi enake možnosti, da dobijo službe v upravi, ne glede na strankarsko pripadnost, vendar morajo izpolnjevati vse potrebne pogoje. Pri drugem pa se je zaposlovalo ljudi glede na njihovo strokovno usposobljenost, kar omogoča večjo varnost zaposlitve v JU. Čeprav ima »merit« sistem več dobrih učinkov, pa se pri zasedanju najvišjih mest v JU največkrat uporabljata oba sistema (Virant, 2004, str. 198).

V aktualnem obdobju, ko se ukvarjamo z reševanjem svetovne gospodarske in finančne krize, nezaposlenost prebivalcev vztrajno narašča, saj jim podjetja ne morejo več zagotavljati službe, četudi z minimalno plačo. Z ekonomskega pogleda pa je brezposelnost problematična zato, ker bi lahko ustvarili večji BDP, če bi zaposlili vse ljudi (Setnikar Cankar in Hrovatin, 2004, str. 161).

**Tabela 1: Stopnja nezaposlenosti in njene spremembe med letoma 2008 in 2013**

<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013 (JULIJ)</b>
758.589	1.036.245	1.206.053	1.328.299	1.322.196	844.608

Vir: ZRSZ (2013).

V obdobju od leta 2008, torej, ko se je začela svetovna gospodarska kriza, do julija leta 2013 se je stopnja brezposelnosti v RS stalno povečevala. V letu 2008 je bila ta še najnižja (brez zaposlitve je bilo manj kot milijon prebivalcev RS), nato pa je bilo v naslednjih štirih letih več kot milijon ljudi brezposelnih. V letu 2013 se je brezposelnost sicer zmanjšala v primerjavi s preostalimi leti, a je še vseeno previsoka glede na to, da povprečno število prebivalcev v RS znaša 2.000.000.

### **3.1 SPLOŠNO**

Max Weber je kot dobro organizacijo opredelil tisto, ki je birokratsko organizirana. Po njemu so tovrstne organizacije dobile ime Webrova birokratska organizacija. Njene značilnosti so v tem, da se delo porazdeli po posameznih delovnih mestih glede na vsebino dela, za katero pa potrebuješ tudi ustrezno znanje in izkušnje. Šef ima s svojimi podrejenimi hierarhičen odnos in ne da prav veliko na mnenja svojih podrejenih, trebaje ločiti med zasebnim in službenim življenjem, delo mora potekati po vnaprej določenih pravilih, ki pa se jih morajo vsi držati. Zelo pomembno pa je tudi voditi evidenco dokumentacije, še posebej tiste v pisni obliki, saj le tako lahko natančno kontroliraš in nadzoruješ delo. Delavec je v Webrovi birokratski organizaciji zaposlen na podlagi pogodbe in nad službo nima prav nobenega lastništva, kar je povsem drugače od tiste ureditve, ki je veljala v fevdalizmu. V fevdalizmu so službe po navadi prehajale v roke nasledniku, tako da nihče praktično ni imel bojazni, da bo ostal brez zaposlitve, saj je imel to zagotovljeno že ob rojstvu. Tudi Webrova organizacija pa ima svoje prednosti in slabosti. Prednosti so v tem, da je organizacija zaradi natančnega predvidevanja in razdelitve dela bolj racionalna, zaposlitev pa načeloma trajna. Po drugi strani so slabosti v tem, da zaradi hierarhične ureditve zaposleni v organizaciji lahko delujejo povsem brezčutno in hladno ter strankam tako dajejo občutek odvečnosti, zaradi natančne prerazdelitve dela pa lahko pride do prelaganja dela na druge, kar pa lahko zelo okrni samo racionalnost. Kljub vsemu je Webrov model pokazal trdoživost, zato ga uporabljajo tudi sodobne organizacije z nekaterimi spremembami, ki se navezujejo na odnos do ljudi in do strank. V sodobnih organizacijah se namreč zavedajo, da bo dobro delal tisti uslužbenec, ki bo na delu zadovoljen in bo imel občutek pripadnosti. Tudi stranke bodo raje prihajale tja, kjer se bodo počutile prijetno in bodo toplo sprejete. Ob vsem tem pa mora biti še vedno prisotna avtoriteta šefa, saj lahko vzdušje v organizaciji postane preveč razpuščeno (Vlaj, 2004-b, str. 49–52).

Sistem javnih uslužbencev temelji na dveh podsistemih, in sicer na (Virant, 2004, str. 201):

- kariernem sistemu, ki omogoča napredovanje javnih uslužbencev na višja mesta, ko se ta izprazni, pri tem pa je napredovanje zakonsko urejeno;
- pozicijskem sistemu, ki omogoča, da se na katerikoli prosto mesto v JU prijavi katerikoli kandidat (tudi nekdo, ki ni zaposlen v JU), pri tem pa napredovanje ni zakonsko urejeno, ker je pozicijski sistem urejen z zasebnim pravom.

Pravni položaj javnih uslužbencev urejajo 3 ravni (Virant, 2004, str. 192):

- splošna delovnopravna zakonodaja, ki velja tudi za zaposlene v zasebnem sektorju,
- specialna zakonodaja ureja položaj vseh javnih uslužbencev,
- specialnejša zakonodaja ureja le nekatere kategorije uslužbencev, denimo policijo, diplomacijo in vojsko.

ZJU za uradnike oz. uradniška delovna mesta vsebuje nekaj temeljnih pravil, ki se navezujejo na:

- javni natečaj, na katerem imajo vsi kandidati za uradnike enake možnosti, izbran pa je tisti, ki se izkaže za najboljšega v primerjavi z drugimi. Če ostali kandidati dobijo občutek, da so bila kršena kakšna pomembna načela pri postopku, pa se lahko pritožijo na pristojno komisijo;
- načelo politične nevtralnosti, ki določa, da uradnik pri opravljanju svojih nalog ne sme biti politično pristranski, pač pa mora vedno delovati le v javno dobro, ne glede na svojo politično naklonjenost;
- načelo kariere, ki omogoča napredovanje uradnika, če ta izpolnjuje vse potrebne pogoje za napredovanje. Pred uveljavitvijo tega načela so morali uradniki, če so želeli napredovati, zamenjati delovno mesto ali pa celo vsebino dela. Načelo omogoča med drugim tudi vstop drugih sposobnih posameznikov v upravo, čeprav na tem področju še niso delali, se pa na dolgi rok vidijo na delovnem mestu uradnika;
- načelo varovanja poklicnih interesov, po katerem mora delodajalec uradnika varovati pred morebitnimi neprijetnostmi, npr. mobingom. Nuditi mu mora tudi pravno pomoč v primeru, ko se uradnik znajde v sodnem postopku. Kadar pa uradnik sam sproži postopek zoper neko osebo, se lahko delodajalec odloči, ali mu bo pravno pomoč odobril ali ne.

Zakon tudi razvršča uradnike v 5 kariernih razredov. Na najvišjem mestu se nahajajo višji sekretarji, na najnižjem pa referenti, ki so razporejeni na 4 različna delovna mesta.

**Tabela 2: Število uradnikov po nazivih od konca leta 2010 do konca leta 2011**

Karierni razred	Naziv	2010	2011	Razlika na dan 31.12.2011 (v %)
<b>1</b>	Viš. sekretar	33	33	0,0
	Sekretar	1817	1760	-3,1
	Podsekretar	1563	1640	4,9
<b>2</b>	Viš. svetovalec I	2079	1998	-3,9
	Viš. svetovalec II	2142	2071	-3,3
	Viš. svetovalec III	1071	1211	13,1
<b>3</b>	Svetovalec I	1219	1170	-4,0
	Svetovalec II	1429	1371	-4,1
	Svetovalec III	1246	1322	6,1
<b>4</b>	Viš. referent I	1065	995	-6,6
	Viš. referent II	453	456	0,7
	Viš. referent III	542	604	11,4
<b>5</b>	Referent I	4581	4505	-1,7
	Referent II	3847	3770	-2,0
	Referent III	2239	2405	7,4
	Referent IV	528	604	14,4

Vir: MNZ(2012, str. 22).

Od konca leta 2010 do zaključka leta 2011 je najbolj narastlo število uradnikov na delovnih mestih višjega svetovalca III, višjega referenta III in referenta IV. Na drugi strani pa se je ob zaključku leta 2011 v primerjavi z letom prej najbolj zmanjšalo število uradnikov na delovnem mestu sekretarjev, višjih svetovalcev kategorij I in II, svetovalcev I in II ter višjih referentov I, torej je bilo leta 2011 v primerjavi z letom 2010 manj zaposlenih uradnikov na višjih delovnih mestih po posameznih kariernih razredih, z izjemo višjega sekretarja. Pogoji, ki so potrebni za posamezno mesto pri uradniški službi, so podrobneje predstavljeni v sistematizaciji. Direktorje (z izjemo direktorjev občinskih uprav) izbere skozi javni natečaj posebna komisija, ki pa je za vsak izbor sestavljena na novo. Generalni direktorji in sekretarji pridejo na svoj položaj z imenovanjem vlade ali ministrstva, direktorja občinske uprave pa določi župan (Kovač in Virant et al., 2011, str. 130–136).

### **3.2 USPEŠNO VODENJE V JAVNI UPRAVI**

Pri nas sta najpogostejša modela, ki se uporabljata za ocenjevanje vodstvene uspešnosti, ISO 9000 IN CAF, ki temeljita na anketnih vprašalnikih. Rešujejo jih vsi, torej tako vodja kakor tudi njegovi zaposleni. Slabost tovrstnega ocenjevanja je v tem, da nam ne da dejanskih rezultatov o osebnostnih karakteristikah vodje (Stare in Seljak, 2006, str 12).

Vzporedno z modernizacijo JU se je spreminjal tudi način vodenja. Najbolj opazne spremembe so se zgodile po osamosvojitvi, natančneje leta 2002, ko smo v RS sprejeli ZJU, s katerim se je več pozornosti začelo namenjati ravnanju z ljudmi v upravi, s tem pa je tudi RS postala bolj primerljiva z ostalimi državami v evropskem prostoru (Stare in Seljak, 2006, str. 4). Sicer pa so se s preučevanjem vodenja ukvarjali že v starem veku, a

takrat so dali prednost drugim karakteristikam. Menili so namreč, da je dober vodja tisti, ki se s takim talentom že rodi, ali pa tisti, ki je denimo zelo močan. Kasneje se je pokazalo, da fizične sposobnostmi vodje nimajo nobene povezave z njegovo uspešnostjo (Stare in Seljak, 2006, str. 47, 49,50). K temu so veliko pripomogli pritiski EU in primeri dobrih praks iz drugih držav, kjer so s spremembo pri načinu vodenja zelo vplivali na bolj uspešno delovanje celotne organizacije. Zavedali so se namreč tega, da je spremembe mogoče doseči le, če se nekaj spremeni na vseh področjih, torej od vrha navzdol. Slovenska JU je na tem področju naredila velik korak naprej, saj veliko več poudarka namenja pomenu vodenja, česar pa ne moremo trditi za državno upravo (v nadaljevanju: DU), saj so njeni cilji še vedno preveč usmerjeni na strateško raven (Stare in Seljak, 2006, str. 6,7).

Kljub temu pa pri nas v JU še vedno primanjkuje izoblikovan model kompetenc, ki bi jih dober vodja moral imeti in na podlagi katerega bi vodje lahko ocenjevali, ali so dobri na svojem področju ali ne. Zaradi tega se lahko še danes na mnogih področjih srečujemo s preveč avtoritativnimi šefi, ki ne dopuščajo možnosti drugega mnenja in odločitev ne sprejemajo skupaj s sodelavci, marsikateremu pa primanjkujejo tudi strokovne usposobljenosti. Večinoma svojo strokovno usposobljenost dokazujejo le z diplomo in raznimi potrdili, kar pa je še vseeno premalo za dobrega vodja (Stare in Seljak, 2006, str. 8,116,117).

V sodobnih organizacijah se najpogosteje uporablja kooperativni stil vodenja, ki vodji omogoča, da sam izbere ustrezno rešitev, ob upoštevanju predlogov, ki so jih dali tudi njegovi zaposleni. Demokratičen stil pa se je izkazal za neuspešnega, zato se uporablja le pri morebitnem oblikovanju kakšnih delovnih nalog. Drug način, ki se zelo pogosto uporablja, pa je transformacijsko vodenje, ki je nastal kot nekakšno nadomestilo transakcijskega vodenja. Razlika je v tem, da zaposleni pri transformacijskem načinu vodenja delajo dobro zato, da presežejo svoje lastne ambicije in sledijo svojim vrednotam, medtem ko je bilo pri transakcijskem stilu vse preveč usmerjeno na materialne dobrine in nagrade (Stare in Seljak, 2006, str. 77–82).

McGregor je ločil med teorijo X in teorijo Y, iz katere pa tudi izhaja sodobna teorija vodenja. Prva predstavlja odnos, ki je že vnaprej negativen, torej, da vodja svojim zaposlenim stalno ukazuje in jim gleda pod prste. To se je nekoliko spremenilo s spremembami, ki jih je vpeljal Robert Owen, te pa se navezujejo na uvedbo krajšega delovnega časa in možnost delavcev do pritožbe. Pri drugi teoriji pa so ljudje bolj disciplinirani in željni dosežkov pri svojem delu. To je še posebej izrazito, ko dobijo občutek, da njihovo mnenje nekaj šteje (Stare in Seljak, 2006, str. 116,117).

ZJU določa nekatere pogoje, ki so potrebni za pridobitev položaja vodje. Med njimi so tako splošni pogoji s področja delovnega prava, določena smer in dosežena stopnja izobrazbe, potrebna specialna znanja in še ostali elementi, če tako določa zakon. Vodja lahko s svojimi aktivnostmi veliko pripomore k uspešno izvedeni reformi JU, saj ima velik vpliv na sestavo in organiziranje zaposlenih v organizaciji ter njihovo

prerazporejanje (Stare in Seljak, 2006, str. 126,128). Področje razdelitve delovnih mest in njihove specifikacije mora biti zelo dobro razdeljeno, a nemalokrat se ravno tu pojavijo težave. Vodja mora namreč naloge enakomerno porazdeliti med vse svoje zaposlene in točno določiti specifikacijo posameznih nalog, pri tem pa poskrbeti, da ne bi prišlo do morebitnega podvajanja. Zaželeno je tudi to, da se določi nek okviren čas, v katerem bo neka naloga opravljena. Delovne enote morajo biti torej zelo jasno opredeljene in stremeti k uresničevanju nekih skupnih ciljev v organizaciji. V majhnih organizacijah lahko pride do kombiniranja del (to pomeni, da denimo en posameznik opravlja isto količino dela, kot bi ga denimo v nekateri drugi organizaciji 3 posamezniki skupaj), medtem ko morajo biti v večjih organizacijah delovna mesta natančno opredeljena, zraven pa še vsebina dela, ki se navezuje na posamezno delovno mesto (Pusić, 2002, str. 191–193).

Temeljne naloge dobrega vodja so: oblikovanje novih mnenj in ciljev, maksimalno izkoriščanje tistih virov, ki še niso povsem izkoriščeni, skrb za dobre medsebojne odnose z zaposlenimi, spodbujanje čustev, spodbujanje zaposlenih k stremenju k nekim skupnim ciljem v organizaciji in dobra komunikacija z njimi oz. skrb za aktiven prenos podatkov in informacij. A opaziti je, da je ravno ta segment nekoliko zanemarjen, kar pa ima za posledico neujemanje stališč vodje in njegovih zaposlenih (Stare in Seljak, 2006, str. 38,39). Podatki iz številnih raziskav so namreč pokazali, da v slovenski DU vodje premalo sodelujejo s svojimi podrejenimi, hkrati pa tudi premalo vlagajo v njihov razvoj. Posledice tega se kažejo v slabih in napetih medsebojnih odnosih. Vodenje v JU je denimo zelo usmerjeno k zadovoljstvu ljudi, a je pri tem zelo omejeno z različnimi političnimi ukrepi, medtem ko je način vodenja v zasebnem sektorju bolj ali manj prepuščen lastni odločitvi vodje (Stare in Seljak, 2006, str. 151). Kot zanimivost naj omenim še to, da povprečna delovna doba vodij v DU znaša le 16,1 leta, kot uspešni vodje pa so se izkazali tisti, ki so imeli več kot 30 let delovne dobe z več kot 19 let delovnih izkušenj na položaju vodje, najslabše pa so bili ocenjeni tisti, ki so imeli na položaju vodje od 10 do 14 let izkušenj. Naj poudarim, da so do teh podatkov prišli preko ocen, ki so jih o svojem šefu podali podrejeni (Stare in Seljak, 2006, str. 170,173,186).

Na vodenje v JU pa v veliki meri vpliva veljavna zakonodaja, ki vodji mnogokrat zaradi svojih predpisov onemogoča prilagodljivost in ga pri marsičem omejuje. Čeprav se je JU velikokrat modernizirala, pa njeno delovanje daje še vedno prevelik poudarek hierarhiji, zaradi česar trpi samo timsko delo (Stare in Seljak, 2006, str. 112,113).

Tudi Ksandra Ojsteršek je v svoji raziskavi ugotovila, da imajo menedžerji na nekaterih področjih premalo samostojnosti oz. avtonomije, saj so pri svojem delovanju preveč odvisni od političnih odločitev in ukrepov. Največ je imajo na področju načrtovanja človeških virov oz. kadra, najmanj pa na področju zagotavljanja dodatnih izobraževanj in usposabljanj za svoje podrejene ter na področju nagrajevanja (Ojsteršek, 2011, str. 21).

Od leta 2005 v RS velja restriktivna politika zaposlovanja, ki pa se je še bolj zaostila s pojavom krize. Posledica tega se kaže v tem, da se je samostojnost menedžerjev še zmanjšala, saj morajo za vsako novo zaposlitev, ki jo želijo izvesti, pridobiti soglasje ali



izvesti interne natečaje. Direktorji občinskih uprav pa na področju zaposlovanja nimajo prav nobene samostojnosti, saj za vsakega, ki ga želijo zaposliti, potrebujejo privolitev župana (Ojsteršek, 2011, str. 29).

Menedžerji morajo redno ocenjevati delovno uspešnost svojih podrejenih, pri čemer velja opozoriti na to, da oni sami ne sestavljajo kriterijev, na podlagi katerih potem ocenjujejo svoje zaposlene, niti nimajo veliko besede pri njihovem oblikovanju. Menedžerji samo ocenijo svoje zaposlene na osnovi že izoblikovanih kriterijev. Pred pričetkom svetovnegospodarske krize so menedžerji lahko sami odločali o tem, kdo bo napredoval, na kakšen način bo napredoval in koliko bo znašal ta znesek. Z Uredbo o napredovanju v JU, ki je bila sprejeta leta 2008, pa se je samostojnost na tem področju zmanjšala, saj sedaj za to potrebujejo soglasje (Ojsteršek, 2011, str. 32, 38).

Na področju kaznovanja svojih podrejenih ima menedžer več samostojnosti, še posebej na lokalni ravni. Povsem samostojno lahko namreč odloča o tem, koga bo kaznoval in za kolikšno vsoto, medtem ko morajo direktorji občinskih uprav za vsako stvar, ki jo želijo narediti, pridobiti soglasje župana.

Nekoliko zaskrbljujoč je podatek, da direktorji občinskih uprav nimajo nobene avtonomije pri odločanju, koga od svojih zaposlenih bodo dodatno izobraževali in usposabljali, medtem ko imajo menedžerji, ki delujejo na državni ravni, pri tem segmentu malce več pristojnosti. Povsem samostojen pa je menedžer pri tem, kako bo porazdelil denar iz svojega proračuna. To ne velja v posebnih primerih, kjer vmes poseže politika. Kljub temu se je samostojnost menedžerjev zadnjih letih občutno zmanjšala, kar je zagotovo posledica krize in varčevalnih ukrepov (Ojsteršek, 2011, str. 41, 43, 51, 79).

### **3.3 MOŽNOSTI ZAPOSLOTITVE IN NAPREDOVANJA NA PODLAGI ZJU**

Posameznik, ki je aktualen kandidat za posamezno delovno mesto, mora imeti za to delovno mesto primerne delovne izkušnje in stopnjo izobrazbe, ki jo to mesto zahteva. Lahko ima tudi nižjo izobrazbo od zahtevane, a le za eno stopnjo. Vse te pogoje pa mora dokazati z verodostojnimi listinami, kjer je točno navedeno, kdaj in kje je kandidat svoje delovne izkušnje pridobil in katero stopnjo izobrazbe ima (ZJU, 6. člen).

Pri zaposlitvenem postopku morajo imeti vsi prijavljeni kandidati zagotovljene enake možnosti, izbere pa se tistega, ki se izkaže za najboljšega. S tem kandidatom nato delodajalec sklene pogodbo o zaposlitvi, ki pa mora vsebovati naslednje podatke (ZJU, 7., 53. člen):

- naziv organa,
- vse pogodbene stranke,
- čas trajanja delovnega razmerja in vsebino dela, ki ga bo izbrani kandidat opravljal,
- datum pričetka delovnega razmerja,
- točno določeni delovni čas,

- osnovno plačo in morebitne dodatke,
- čas trajanja letnega dopusta,
- klavzulo, ki kandidata seznanja z morebitnimi spremembami pogodbe, ki jih lahko izvede delodajalec, a le, če so te skladne z veljavno zakonodajo.

V javnem sektorju so delovna mesta načeloma opredeljena s sistematizacijo delovnih mest, zato se kandidata za posamezno delovno mesto zaposli za nedoločen čas. Če posamezno delovno mesto ni opredeljeno v sistematizaciji, pa se kandidata zaposli za določen čas. V primeru, da v podjetju pride do drastično povečanega obsega dela, ki bi ga bilo težko izvesti z obstoječim kadrom, hkrati pa ima delodajalec zadostna finančna sredstva, je smiselno, da prične s postopkom nove zaposlitve, vendar mora biti to delovno mesto označeno za prosto tudi v sistematizaciji delovnih mest in skladno s kadrovskim načrtom. Postopek nove zaposlitve se lahko izvede preko internega ali javnega natečaja. Interni natečaj poteka takrat, ko je kandidata za prosto delovno mesto možno pridobiti s premestitvijo iz drugih organov (morda celo iz lastnega organa), postopek pa določa vlada z uredbo. Javni natečaj pa se izvede takrat, ko se postopek internega natečaja izkaže za neuspešnega in delodajalcu ni uspelo pridobiti ustreznega kandidata zgolj s premestitvijo (ZJU, členi 54–57).

Kadar pa organ pričakuje začasno povečanje obsega dela, ki ga ne bi bilo možno kontrolirati z že obstoječim kadrom, mora zaposliti novega uslužbenca, a le za čas povečanega obsega dela, pripravništva itd. Kandidat ima sicer možnost podaljšanja pogodbe za določen čas, vendar skupni čas zaposlitev za določen delovni čas ne sme preseči 10-letne dobe. V pogodbi mora biti jasno navedeno, za koliko let, mesecev in dni se sklene delovno razmerje za določen čas (izjema je delovno mesto v kabinetu vlade). Pogodba za določen delovni čas se sklene največkrat v naslednjih primerih (ZJU, 68.-69. člen):

- nadomeščanje zaradi porodniškega dopusta,
- projektna dela,
- ko gre za delovna mesta, ki zahtevajo neko osebno zaupanje, denimo kabinet vlade,
- pripravništvo,
- za različne položaje in imenovanja, npr. generalni direktorji, sekretarji, tajniki, župani, načelniki UE itd. Te se zaposli za dobo mandata, v katerem bi opravljali svojo funkcijo, torej za 5 let,
- povečanega obsega dela in javnih nalog,
- zaposlitev vrhunškega športnika za dobo 1 leta z možnostjo podaljšanja.

Leta 2003 je bil ustanovljen uradniški svet, ki je samostojen organ in zagotavlja strokovno in profesionalno izbiro kandidatov. S svojim delovanjem vpliva na zmanjševanje vloge politike na upravnem področju, prenovljeni pa so bili tudi standardi, ki ponazarjajo strokovno usposobljenost kandidatov. Kandidati morajo imeti menedžerske sposobnosti in dovolj delovnih izkušenj, ustrezno strokovno znanje in še nekatere druge pogoje, da se smatrajo kot morebitni ustrezni sodelavci. Poleg tega morajo kandidati v pisni obliki predstaviti komisiji svojo vizijo, kjer opisujejo, kako vidijo razvoj organa, kako bi se organ

lahko razvil, na kakšen način bi do tega lahko prišli itd. (Kovač in Virant et al., 2011, str. 140,141). Korade Purgova med drugim poudarja tudi to, da bi bilo smiselno analizirati način zagotavljanja strokovnosti zaposlenih in uvesti nove načine preverjanja znanja, ki bi zagotavljali to, da bi bili kandidati čim bolj strokovni skozi celotno službeno kariero (Kovač in Virant et al., 2011, str. 129).

Uradnike se pri postopku zaposlitve lahko imenuje v nazive. Pogoj za imenovanje v naziv je, da uradnik opravi vse potrebne strokovne izpite na ravnišje strokovne ali univerzitetne izobrazbe. Izpit se opravlja pred komisijo, ki jo sestavljajo različni strokovnjaki z najmanj 8-letnimi delovnimi izkušnjami in najmanj univerzitetno izobrazbo ali pa z visoko strokovno izobrazbo, za katero pa morajo imeti opravljen magistrski študij ali celo specializacijo. Kandidat lahko na izpit pristopi na stroške organa, vendar mora to prej odobriti predstojnik organa, po navadi pa imajo prednost tisti, ki so v organu že opravljali pripravništvo in hitro potrebujejo imenovanje v naziv. Če naziv ni potreben, pa zadošča že strokovni upravni izpit (ZJU, členi163–172; ZJU-56/02, členi163–172). Uradnik lahko napreduje v višji naziv, ko izpolnjuje vse potrebne pogoje, ki so določeni za tisto delovno mesto. Opravljena mora imeti vsa potrebna usposabljanja, predstojnik organa mora dobro oceniti uradnika in njegovo delo, hkrati pa uradnik ne sme biti v nobenem disciplinskem postopku. Če izpolnjuje vse zgoraj navedene pogoje, lahko napreduje v višji naziv, izjemoma pa je to mogoče tudi, ko uradnik zelo dobro dela in bistveno pripomore k boljšemu delovanju celotne organizacije, četudi ne izpolnjuje ostalih pogojev. Pri tem velja poudariti to, da takih izjemnih napredovanj ne sme biti več kot 5%. V višji naziv lahko napreduje tudi tisti uradnik, ki ima sicer nižjo stopnjo izobrazbe, kot jo zahteva delovno mesto, vendar ima na tem področju najmanj 7 let delovnih izkušenj, v času katerih je vsaj trikrat prejel oceno »odlično« s strani predstojnika in nikdar ni bil ocenjen z ocenama »zadovoljivo« ali celo »nezadovoljivo«. Za napredovanje posameznega uradnika se na osnovi predloga uradnikovega nadrejenega v 30-dnevnem roku odloči predstojnik organa. Priznanja načeloma prejmejo tisti uslužbenci, ki so pomagali zmanjšati stroške organizacije in so bistveno prispevali k njenemu boljšemu delovanju (ZJU, členi119, 120 in 121).

Pri napredovanju javnih uslužbencev ločimo med več sistemi. Odprti sistem je načeloma bolj primeren pri razvrščanju glede na delovna mesta, uslužbenecpa na višji položaj napreduje na podlagi ocene, ki jo je dobil za svojo sposobnost. Trebaje poudariti, da mora ocenjevanje potekati objektivno in pošteno, ob tem pa morajo biti ocene jasno opredeljene. Ocena mora hkrati izražati tudi opravljeno delo uslužbenca, njeno objektivnost pa lahko zagotovimo tako, da se denimo ustanovi posebna komisija, ki bi bila pristojna le za ocenjevanje javnih uslužbencev. Avtomatski sistem je na drugi strani bolj primeren pri razvrščanju glede na uslužbenca, napredovanje pa ni tako formalno ovrednoteno kot denimo pri odprtem sistemu, zato je enostavnejše. Poznamo tudi ciklusni in piramidni sistem napredovanja. Do ciklusnega napredovanja prihaja v času hitre rasti organizacije, zato lahko na vodstvena mesta prihaja tudi mlajša generacija. Poteka vse do tedaj, ko se organizaciji uspe stabilizirati. Do piramidnega sistema napredovanja pa

prihaja, ko so delovna mesta v organizaciji strukturirana v nekakšno hierarhijo (Pusić, 2002, str. 236–239).

Velja poudariti, da igra napredovanje pomembno vlogo, saj lahko veliko pripomore k večji motivaciji zaposlenih, da svoje delo opravljajo čim boljše, hkrati pa se z napredovanji sproščajo tudi nova delovna mesta. Po mnenju Korade Purgove morajo biti pogoji in zahteve za zasedbo nekega delovnega mesta enaki za vse kandidate, izbor kandidatov pa mora biti osnovan s transparentni izbirnim postopkom. Trebabi bilo tudi jasno določiti pogoje, ki so potrebni za napredovanje na višje delovno mesto, to pa bi moralo temeljiti predvsem na uspešnosti uslužbenca in njegovih delovnih rezultatih (Kovač in Virant et al., 2011, str. 127, 128). Po navadi organizacija za napredovanje postavi v ospredje tistega uslužbenca, ki ima v organizaciji že nekaj let delovnih izkušenj in dobro pozna sistem dela, po drugi strani pa ima zaradi vseh izkušenj vsa potrebna znanja, zato organizacija ne rabi poskrbeti za dodatno usposabljanje ter ima tako manjše stroške. Podobno opaža tudi A. Plantey, torej, da imajo starejši z več izkušnjami več možnosti za napredovanje kot mlajši uslužbenci z manj izkušnjami, čeprav bi bili mlajši za tisto delovno mesto primernejši. Stahl pri tem opozarja, da ni nujno, da če je nekdo dobro opravljal svoje delo na nižjem položaju, da ga bo tudi na višjem, saj se sposobnosti med seboj lahko zelo razlikujejo (Pusić, 2002, str. 221–227).

Zaradi varčevalnih ukrepov je trenutno onemogočen kakršnakoli oblika napredovanja v JU (Kovač in Virant et al., 2011, str. 43).

### **3.4 SANKCIONIRANJE IN PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA**

Vsak javni uslužbenec mora biti kaznovan za svoje disciplinske kršitve. Lažje disciplinske kršitve so denimo kršitve delovnih obveznosti, ki jih opredeljuje kolektivna pogodba in za organ ne predstavljajo neke večje katastrofe, neprimerno vedenje javnega uslužbenca in še druge. Ko se pri uslužbencu zazna tovrstne kršitve, se ga lahko kaznuje tako, da se mu na začetku izreče opomin, ob morebitnem ponavljanju kršitev pa je možna tudi denarna kazen, ki znaša največ 15 % plače za 8-urni delavnik. Na drugi strani pa težje kršitve predstavljajo kazniva dejanja javnega uslužbenca, prekoračitev in zloraba svojih pravic, kršenje enega izmed temeljnih načel, denimo načela politične nevtralnosti, zloraba zaupnih podatkov, pretirano nesramno obnašanje do strank in sodelavcev, kršenje delovnih obveznosti in ponavljajoče se lažje kršitve. Uslužbenca se za težje kršitve lahko sankcionira z denarno kaznijo, ki znaša nekje med 20 in 30 % plače za polni delovni čas, lahko se mu odvzame položaj ali pa se garazreši naziva in se ga postavi na delovno mesto, ki je stopnjo nižje. Nazadnje se lahko uslužbencu tudi odpove pogodbo o zaposlitvi, a le v primeru, ko se ugotovi, da je bila kršitev storjena iz malomarnosti ali celo zlonamerno. Dokončen disciplinski ukrep se javnemu uslužbencu zabeleži v evidenco, iz katere se tudi izbriše, vendar le v primeru, če uslužbenec v enem letu od izreka sodbe za lažjo kršitev oz. dveh od izreka za težjo kršitev ne stori nobene kršitve več (ZJU, členi 122–126).

V primeru zaznanih kršitev uslužbenca lahko predstojnik organa sestavi posebno komisijo, katere člani morajo imeti 5 ali več let delovnih izkušenj in visoko strokovno izobrazbo, saj odločajo o poteku disciplinskega postopka. V primeru, da je uslužbenec bil obsojen za težjo kršitev, je lahko za čas trajanja postopka prestavljen na drugo delovno mesto, ima omejena pooblastila, lahko pa se mu tudi prepove opravljanje službe, če se smatra, da njegova prisotnost škodi instituciji. V primeru prepovedi dela mora predstojnik uslužbencu izplačati 60-odstotni delež plače za polni delovni čas, hkrati pa ta delež ne sme biti nižji od minimalne plače. Preostanek nato predstojnik javnemu uslužbencu povrne z zamudnimi obrestmi, a šele takrat, ko postopek postane dokončen oz. je v njem ugotovljeno, da javni uslužbenec ni storil kršitve, ki mu jo/ji očitajo (ZJU, členu129–134; ZJU-56/02, členu118–134).

Javnemu uslužbencu lahko delodajalec prekine pogodbo o zaposlitvi, če oceni, da ta ni sposoben dobro opravljati svojega dela. Kot nesposobnost se štejejo množične napake ter to, da javni uslužbenec pri obvladovanju svojega delovnega procesa ni dovolj produktiven, njegovo delo ni dovolj kakovostno in se ne drži predpisanih rokov. Res pa je, da kdor dela, tudi greši. Zato je treba javnega uslužbenca opozoriti na napake, on sam pa mora v prihodnje zagotoviti, da do njih ne prihaja več in se mora bolj potruditi pri opravljanju svojega dela. Če tega ne odpravi oz. je dvakrat ocenjen z oceno »nezadovoljivo«, mora predstojnik organa imenovati posebno komisijo, katere člani morajo imeti isto stopnjo izobrazbe kot uslužbenec, zaposleni pa morajo biti vsaj 5 let, saj odločajo o njegovi (ne)sposobnosti. V primeru ugotovitve, da javni uslužbenec ni sposoben za opravljanje svojega dela, mora predstojnik organa v roku 5 dni po prejemu pisne ocene uslužbenčeve podatke posredovati na poseben organ, ki je pristojen za vodenje kadrovske evidenc na internem trgu dela. S tem poskuša javnega uslužbenca premestiti na drugo delovno mesto, vendar mora biti delovno mesto za premestitev prosto, z njo pa mora soglašati tudi javni uslužbenec. V primeru, da se uslužbenca ne da premestiti, mu predstojnik lahko prekine pogodbo, a šele po izteku odpovednega roka, saj bi bil v nasprotnem primeru uslužbencu dolžan izplačati odpravnino. V zasebnem sektorju odpovedni rok s kolektivno pogodbo določi delodajalec (ZJU, členu141–146, ZJU-56/02, členu141–146).

Novost pa je, da se uradnika lahko z njegovega položaja razreši šele eno leto po njegovem imenovanju in ne več kadarkoli med njegovim mandatom (Kovač in Virant et al., 2011, str. 143).

### **3.5 MOTIVACIJA ZAPOSLENIH**

V upravi igra ključni pomen motiviranje uslužbencev k temu, da bi svoje delo dobro in radi opravljali. Najpogostejši načini motiviranja so po mnenju Katza in Kahna sledenje ciljem organizacije, podeljevanje nagrad in priznanj uslužbencem, ki zelo dobro opravljajo svoje delo, saj dobro opravljeno delo med drugim tudi vpliva na lasten osebnostni razvoj uslužbenca in njegovo zadovoljstvo (Pusić, 2002, str. 159, 160). Vsi zaposleni morajo tudi vedeti, kakšne možnosti imajo pri svojem nadaljnjem razvoju v neki organizaciji, saj jih te možnosti lahko motivirajo ali pa odvrnejo. Zadnje čase se zelo velik poudarek namenja

visoki strokovni izobraženosti in usposobljenosti javnih uslužbencev. Pri tem pa velja poudariti to, da se tisti zaposleni, ki sicer dobro delajo, nimajo pa zelo visoke stopnje izobrazbe, pri tem merilu ne smejo počutiti odrinjene in manjvredne, saj lahko tovrsten občutek vpliva na to, da se pri svojem delu ne bodo več tako trudili. Zato bi morala organizacija dati enake možnosti tistim, ki imajo veliko izkušenj in nižjo stopnjo izobrazbe, kakor tudi tistim, ki imajo visoko stopnjo izobrazbe in manj izkušenj, saj tako eni kot drugi za organizacijo predstavljajo neke prednosti in šibkosti (Pusić, 2002, str. 236, 237). Na motivacijo javnih uslužbencev bi zagotovo dobro vplivalo tudi boljše medsebojno sodelovanje med sindikati, saj bi tako lahko lažje prihajalo do sprejetja takih odločitev, ki bi na kakršen koli način pomembno vplivale na javne uslužbenke in obravnavo njihovih pravic in dolžnosti. Korade Purgova poudarja, da v EU že obstajajo nekakšni standardi, ki prikazujejo, čemu morajo posamezne države dati največ poudarka pri razvoju in motivaciji javnih uslužbencev (Kovač in Virant et al., 2011, str. 126, 127).

Stare in Seljak pa poudarjata, da je vodja tisti, ki ima ključno vlogo pri motiviranju zaposlenih, zato je zelo pomembno, da vodja upošteva mnenje svojih zaposlenih in jih skuša čim bolj vključiti v proces dela, saj bojo tako dobili občutek, da so pomembni. V nasprotnem primeru lahko ne vključevanje zaposlenih v sprejemanje odločitev pripelje podjetje celo do propada. Poleg tega je zelo priporočljivo, da zaposleni pri svojem šefu opazijo, da ima dobro razvite moralne vrednote, etiko, saj mu bodo le tako lahko zaupali, hkrati pa bodo tudi bolj motivirani za dobro opravljeno delo, saj ne bodo hoteli razočarati svojega šefa. Do njega bodo namreč po vsej verjetnosti gojili spoštovanje. Ob vsem tem pa velja poudariti, da mora vodja klub svojim vrednotam imeti tudi avtoriteto. To je pomembno zato, ker bi se v nasprotnem primeru lahko zgodilo, da bi zaposleni na svojega šefa gledali kot na prijatelja in dela ne bi jemali resno in odgovorno. Za motivacijo zaposlenih je zato najboljša kombinacija obojega, torej socialnih veščin in avtoritete. Nekateri celo menijo, da zaposleni bolje opravljajo svoje delo, ko so v to neposredno prisiljeni, čeprav se sama s to trditvijo ne strinjam preveč. Menim namreč, da na motivacijo zaposlenih najbolj vpliva to, da svoje delo radi opravljajo, dobijo redno plačilo ter da imajo za vodjo postavljenega takega človeka, ki je pošten in pravičen, jih zna pohvaliti in grajati, kadar je to potrebno, obenem pa tudi prisluhniti in jih maksimalno vključevati v delo celotnega podjetja. V to štejem predvsem dejstvo, da bi morali biti zaposleni seznanjeni s čim več informacijami (še posebno, če se te navezujejo neposredno oz. posredno na njih oziroma na njihovo delo) (Stare in Seljak, 2006, str. 39, 46, 114).

Danes živimo v časih, ko je povsod potrebno varčevanje, zato marsikje ne zmorejo podeljevati nagrad tistim uslužbencem, ki so se izkazali za nadpovprečne in zelo dobre ter zanesljive pri opravljanju svojega dela. To lahko vpliva na njihovo motivacijo, in sicer tako, da se jim zazdi, da njihovo dobro delo tako ali tako nič ne šteje ter da se trud ne izplača. Menim, da bi uslužbenke s pravnimi viri lahko motivirali k dobremu opravljanju dela tako, da bi imela vsaka organizacija (tako v javnem kakor tudi v zasebnem sektorju) sprejet nekakšen pravilnik, ki bi podrobneje opisoval, na kakšen način nagraditi nadpovprečne uslužbenke ter jim s tem izraziti spoštovanje in pohvalo za njihov trud.

Najboljša nagrada je zagotovodenarna (denimo 100 evrov), vendar ker zaradi varčevalnih ukrepov mnoga podjetja tega ne zmorejo izplačevati, bi lahko uslužbenca nagradili tudi s kakšnim priznanjem, v smislu nekakšnega potrčila, da je bil tisti uslužbenec v tekočem letu zaradi svojega prizadevanja izbran za najboljšega. Tak način bi motiviral zaposlene, saj bi dejansko bili opaženi. Res pa je, da bi bilo v pravilniku trebanavesti tudi vsa potrebna merila in pogoje, kdaj je nekdo upravičen do naziva najboljšega uslužbenca. Stemi merili pa bi morali biti seznanjeni vsi zaposleni. Ni nujno, da bi nagrado prejel le en od zaposlenih, saj bi se jih lahko od denimo 20 zaposlenih 5 izkazalo za najbolj perspektivne. Sama se boj zavzemam za to, da bi nagrado oz. priznanje prejelo več najboljših in nadpovprečnih uslužbencev, saj se nemalokrat lahko zgodi, da je nekdo pri svojem delu sicer zelo produktiven in natančen, vendar mu druge okoliščine ne gredo ravno na roko, npr. neodzivnost strank, zato lahko dobi občutek, da podeljevanje priznanj ni pravično.

Primer za to bi bil, da ima računovodja, ki je zadolžen za vodenje knjigovodstva za neko stranko, rok, do katerega mora pravilno poknjžiti vse račune. Računovodja pri računih opazi nekatere pomanjkljivosti, ki pa so zelo pomembne za evidenco in knjiženje računov. O teh pomanjkljivostih nato obvesti stranko, vendar je ta zelo neodzivna. Računovodja račune do predvidenega roka sicer poknjži in uredi, vendar zaradi strankine neodzivnosti oz. prepočasne odzivnosti ne ve, ali so vsi računi poknjženi pravilno ali ne, saj ne pozna vseh specifik glede strankinega poslovanja, zato mora biti stranka tista, ki ga mora o teh specifikah obvestiti, saj je delo lahko drugače opravljeno napačno. Ena izmed možnosti, ki bi tudi zelo prispevala k večji motivaciji zaposlenih, pa je »družini prijazno podjetje«. To je nekakšen projekt, ki podjetja spodbuja, da so čim bolj razumevajoča in se zavedajo tega, da imajo zaposleni poleg službenega tudi družinsko in zasebno življenje, zato ne bi bilo prav, da morajo službo postaviti na prvo mesto.

Res je, da je služba pomemben del našega življenja, ni pa najpomembnejši. V zakonu bi lahko opredelili vse značilnosti družini prijaznega podjetja, npr. delovni čas od 8.00 do 16.00 (v podjetjih, kjer je to mogoče izvesti), redna mesečna plača, ki ustreza delu, ki ga uslužbenec opravlja, spodbujanje komunikacije in še druge značilnosti. Podjetje, ki bi ustrezalo nazivu »družini prijazno podjetje«, bi lahko dobilo poseben certifikat, ki to potrjuje. Tak način delovanja podjetij bi zagotovopripomogel k zmanjšanju odsotnosti zaradi bolniških ter k večji motivaciji zaposlenih, saj je lažje delati nekje, kjer razumejo, da imaš doma tudi družino in ne pričakujejo od tebe, da boš v službi od 8.00 do 19.00, razen v izjemnih primerih, če je to res nujno potrebno. Menim, da bi morala vsa podjetja (v javnem in zasebnem) sektorju sodelovati v tem projektu, zato bi bilo dobro, če bi bilo to določeno tudi v kakšnem zakonu. Trenutno imamo v Sloveniji že ogromno podjetij, ki so sodelovala v tem projektu in so dobila tudi certifikat. Ta podjetja so lahko vzor preostalim glede tega, kaj lahko še izboljšajo, da bodo bolj razumevajočado posameznika in da ta ne bo dobil občutka, da ga podjetje le izkorišča in ne razume, da ima v življenju še kaj drugega kot službo.

### 3.6 SPREMEMBE USLUŽBENSKEGA SISTEMA

ZJU smo v RS sprejeli leta 2003 in predstavlja enega izmed najpomembnejših zakonov na področju javnih uslužbencev, saj je temeljito prenovil sistem kadrovskega zaposlovanja in načrtovanja, hkrati pa je povečal tudi interno mobilnost in optimalno izrabo kadrovskih virov. ZSPJS pa je pomemben zato, ker smo z njim vzpostavili enoten plačni sistem za celoten javni sektor, saj natančno opredeljuje plačne razrede. Sprejet je bil sicer že leta 2002, v veljavo pa je stopil šele 6 let kasneje (Kovač in Virant et al., 2011, str. 39, 40, 69). Med drugim ZJU zagotavlja večjo politično nevtralnost uprave, izraz »delavec« pa nadomešča z izrazom »javni uslužbenec«. Pred njegovim sprejetem je zakonska ureditev zaposlenih v institucijah državne uprave temeljila zgolj na splošni pravni ureditvi delavcev (Kovač in Virant et al., 2011, str. 66, 67). Vse od uveljavitve do danes je bil ZJU zaradi političnih interesov in praktičnih problemov večkrat spremenjen. Zelo pomembni spremembi, ki sta se zgodili, se navezujeta na razrešitev uradnikov in delovne izkušnje. Pri prvi spremembi je ključno to, da se sedaj lahko uradnika, tudi tistega na najvišjem položaju, razreši že prvo leto po njegovem imenovanju, medtem ko je pri drugi spremembi ključen pravilnik, ki vključuje vse delovne izkušnje, tudi tiste, ki niso bile pridobljene v delovnem razmerju. Spremenjen je bil tudi postopek javnega natečaja, saj je po novem trebakandidatu, ki ni bil izbran, izdati sklep z obrazložitvijo. Za opravljanje vodstvenih nalog pa morajo kandidati obvezno pridobiti vsa potrebna funkcionalna znanja s področja upravnega vodenja (Kovač in Virant et al., 2011, str. 142–144).

Korade Purgova opozarja, da smo v RS številna področja, ki se navezujejo na uslužbenški sistem, dobro uredili, še najbolj pa je na njegovo izboljšanje vplivala ustanovitev ministrstva, pristojnega za upravo, saj smo z njim pridobili prvo resorno ministrstvo, ki je pristojno le za področje javne uprave, ki je kar širok pojem. Še vedno pa je opaziti nekatere pomanjkljivosti. Nazadovali smo namreč pri procesu zaposlovanja, izbiri dovolj strokovnih kandidatov za posamezno delovno mesto in plačnem sistemu (Kovač in Virant et al., 2011, str. 128).

Podatki ankete o delovni sili so pokazali, da je bilo v letu 2012 v primerjavi z letom poprej število delovno aktivnih ljudi v RS nižje na skoraj vseh področjih. Tako je bilo denimo samostojnih podjetnikov in zaposlenih leta 2012 približno za 5000 manj kot prejšnje leto, drastično pa je upadlo tudi število tistih, ki so bili zaposleni prek študentskega servisa (za 18 odstotnih točk). Od začetka pojava svetovne gospodarske krize (2008) se je do leta 2012 število tistih, ki so brez zaposlitve, skoraj podvojilo. Brezposelnost je od leta 2008 vztrajno naraščala, najmanj pa je narastla med letoma 2011 in 2012, saj je v tem obdobju narastla za približno 11%, kar pomeni približno 8000 več brezposelnih. V preostalih letih je bila ta številka večja. Tako je denimo leta 2008 brez zaposlitve bilo približno 15.000 ljudi več kot prejšnja leta, leto kasneje, torej v obdobju med 2009 in 2010 pa še dodatnih 14.000. V letu 2012 se je brezposelnost povečala za manj kot 10%, najbolj pa se je zmanjšala v poletnih mesecih, nato pa zopet narastla, tako da je bilo ob koncu leta 2012 približno 118.000 oseb brez stalnih dohodkov. Stopnja registrirane brezposelnosti se je v zadnjem letu povečala za 0,2 odstotne točke, saj je bila leta 2012 le



ta 12-odstotna. Podatki analize pa so pokazali tudi to, da se delovna aktivnost razlikuje tudi po spolu in da je v povprečju več moških brezposelnih kot žensk, kar je zanimiv podatek, saj moškinimajo porodniške invelikega števila bolniških odsotnosti zaradi majhnih otrok (glej tabelo 3) (Lah, 2013).

**Tabela 3: Mere aktivnosti prebivalstva v Sloveniji leta 2012**

	<b>MOŠKI</b>	<b>ŽENSKÉ</b>	<b>M+Ž</b>
STOPNJA DELOVNE AKTIVNOSTI	8,40%	9,40%	8,90%
STOPNJA BREZPOSLENOSTI	57,80%	47,30%	52,50%

Vir: Lah (2013).

V okviru reforme trga dela sta bila sprejeta spremenjen in dopolnjen Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1) in spremenjen in dopolnjen Zakon o urejanju trga dela (ZUTD-B). Med najpomembnejšimi spremembami, ki jih prinaša reforma, je uvedba pogodbe o zaposlitvi, ki bi bila enotna in bi načeloma veljala za nedoločen delovni čas. Pogodba o zaposlitvi po novem vsebuje 3 faze zaposlitve. V 1. fazi delodajalec v obdobju 5 let preizkuša zaposlenega in mu lahko brez kakšnega pomembnega razloga prekine pogodbo, pri čemer je odpovedni rok le 14 dni. V drugi fazi pa bi obdobje zaposlitve trajalo največ dve leti, medtem ko je zadnja, 3. faza, faza stabilnosti, ki sicer prinaša nekatere poenostavitve, a je ureditev še vedno podobna, kot je bila do sedaj. Razlogi za (iz)redno odpoved pogodbe so: krivdni, invalidni, poslovni in ugotovljena nesposobnost uslužbenca. V primeru, da delodajalec opazi kršitve pri delavcu, mu po novem uslužbenca ne bo trebateč opozarjati na njih, niti mu ni trebaskrbeti za njegovo premestitev, če mu pogodbo o zaposlitvi odpove iz poslovnih razlogov. V primeru ugotovitve nesposobnosti uslužbenca se odpovedni rok daljša sorazmerno s trajanjem zaposlitve, pri čemer bi se lahko podaljšal največ za 90 dni (SAOP, 2013).

Po novem število zaposlitev za določen delovni čas ne bo smelo preseči 10% tistih zaposlitev, ki so sklenjene za nedoločen delovni čas. To pomeni, da v primeru, da v podjetju (manjšem) pride do povečanega obsega dela, lahko delodajalec izvede le eno zaposlitev za določen čas z možnostjo enkratnega podaljšanja. Eden izmed glavnih ciljev reforme trga dela je namreč narediti trg dela bolj prilagodljiv, saj bo tako priložnost za delo dobilo več ljudi, delodajalci pa ne bodo mogli tako kot do sedaj izkoriščati pogodb za določen čas. Med drugim reforma uvaja tudi možnost začasnega dela za vse tiste, ki so upokojeni, iščejo zaposlitev ali pa so brezposelni. Pogodbo o začasnem delu sklenejo z delodajalcem, v njej pa morajo biti navedeni naslednji podatki: naziv, naslov, matična in davčna številka podjetja oz. podjetnika, ime in priimek, rojstni datum, matična in davčna številka delavca, vrsta dela, obdobje, v katerem se bo začasno delo opravljalo, število predvidenih ur, urna postavka, znesek predvidenega izkupička oz. dohodka ter datum, ki pojasnjuje, kdaj je bila pogodba med klientoma sklenjena. Tovrstno delo bo urejeno na podoben način kot študentsko, saj se bodo kandidati nanj lahko prijavi prek mesečne napotnice na Zavodu RS za zaposlovanje. Začasno delo mora biti skladno z vsemi zakonskimi in podzakonskimi predpisi, v morebitnih sporih med klientoma pa presoja in odloča delovno sodišče. Tovrstno delo je omejeno na 60 ur na mesec, kar pomeni

približno 2 uri dnevno (če vključimo tudi sobote in nedelje), skupni dohodek na leto pa ne sme biti višji od 6300 evrov, čeprav lahko delavec občasno dela pri več delodajalcih hkrati. Upravičen je do izplačila 4,20 evra ali več urne postavke, pri čemer pa velja poudariti to, da se urna postavka usklajuje vzporedno z višanjem minimalne plače (ZUTD-B, 3. in 4. člen).

Delovni čas je načeloma sestavljen iz efektivnega delovnega časa, ki med drugim predstavlja osnovo za izračun produktivnosti, saj je v njem delavec stalno na razpolago šefu, in časa za malico. Delavec, ki dela polni delovni čas, ima pravico do polurnega odmora dnevno, v primeru, da ni zaposlen za polni delovni čas, pa se čas za malico določi sorazmerno s prilagoditvijo času dela (ZDR-1, 142. in 154. člen). Polni delovni čas ne sme biti krajši od 36 ur na teden, niti ne daljši od 40 ur na teden. Krajši od 36 ur je lahko le v primerih, ko gre za bolj specifična in nevarna delovna mesta, vendar mora biti to določeno v zakonu ali v kakšnem drugem področnem predpisu (ZDR-1, 143. člen). Zakon določa, da lahko delavec polni delovni čas doseže tudi tako, da opravlja več začasnih del ali pa sklene več zaposlitvenih pogodb pri več delodajalcih, in sicer za krajši delovni čas. Pri tem pa se mora z vsemi delodajalci uskladiti glede letnega dopusta, delovnika in vsebine dela, ki bi ga opravljal (ZDR-1, 66. člen).

Reforma tudi uvaja, da če bo delodajalec nekoga zaposlil za nedoločen delovni čas, bo pri tem oproščen plačila prispevka za brezposelnost za dve leti. V nasprotnem primeru, torej, če bi sklepali pogodbe za določen čas, pa bi morali za prispevke plačevati petkratni znesek tistega, ki ga določa Zakon za socialno varnost in prispevke, in to toliko časa, dokler bi trajala zaposlitev za določen čas. Ta sprememba je zelo pomembna, saj bo delodajalce spodbujala k temu, da sklepajo več pogodb za nedoločen delovni čas, hkrati pa bo to dobro tudi za delavce, saj bodo imeli večji občutek varnosti in več pravic. Do sedaj so namreč delodajalci zelo neradi sklepali pogodbe za nedoločen čas, dogajalo pa se je to, da so nekoga vzeli za npr. 3 mesece z možnostjo podaljšanja pogodbe, do katerega pa velikokrat ni prišlo. Tako se je sklenil nekakšen krog in je prišlo do veriženja pogodb za določen čas, na drugi strani pa so delavci lahko čez noč ostali brez zaposlitve, hkrati pa so imeli zelo malo pravic oz. skoraj nič. Zato je ta sprememba tako dobra, saj prinaša koristi tako delavcem kakor tudi delodajalcem (ZUTD-B, 39. člen).

Naloga delodajalca je, da s splošnim aktom jasno in natančno opredeli vse pogoje, ki so potrebni za opravljanje nekega dela. Če nihče izmed prijavljenih kandidatov teh pogojev ne izpolnjuje, lahko delodajalec sam izbere enega izmed njih ter ga denimo zaradi povečanega obsega dela zaposli za določen delovni čas. Kandidat mora kljub vsemu izpolnjevati vse zakonske in podzakonske pogoje, ki so opredeljeni za zasedbo nekega delovnega mesta (ZDR-1, 22. člen). Zakon pa opredeljuje tudi to, da javna objava delovnega mesta ni potrebna v primerih, ko se zaposlitvena pogodba sklepa med delodajalcem in (ZDR-1, 26. člen):

- invalidnim delavcem,
- kandidatom, ki je v istem organu že dalj časa opravljal pripravništvo,
- družinskim članom, ki pa ni pravna oseba,

- funkcionarjem, katerega delo je vezano na mandat inna svoj položaj pride z imenovanjem.

Delovno razmerje se določi s kolektivno pogodbo, ko delavec vstopi v delodajalčev delovni proces. Takoj, ko je delovno razmerje med njima sklenjeno, je dolžnost delodajalca, da delavca prijavi v obvezno zdravstveno, invalidsko in pokojninsko zavarovanje ter v zavarovanje za primer brezposelnosti. V kolektivni pogodbi mora biti točno naveden datum, kdaj delavec začne z opravljanjem svoje službe, če pa ta ni določen, se šteje, da je prvi dan nastopa službe dan, ko je bila sklenjena kolektivna pogodba med uslužbencem in njegovim nadrejenim. Zaposlitvena pogodba se načeloma sklepa za nedoločen čas, in to z osebami, ki so stare najmanj 15 let, razen v primerih, ko gre za kakšen projekt; nadomeščanje zaradi začasne odsotnosti nekoga izmed zaposlenih; drastično povečanje obsega dela, ki ga ni mogoče kontrolirati z obstoječim kadrom; zaposlovanje tujega državljanca, ki ima dovoljenje za delo za določen čas, ne pa tudi slovenskega državljanstva; za sezonsko delo (denimo uslužbenec na smučišču); za poslovodno osebo; kadar je delavec skladno z zakonom vključen v APZ, in še v nekaterih drugih primerih. Te omejitve ne veljajo za delodajalca, ki ima do 10 zaposlenih, zato lahko ta neomejeno sklepa pogodbe za določen delovni čas (ZDR-1, členi 1, 4, 11, 12, 21, 54).

63. člen ZUTD je spremenjen tako, da nekoliko dopolnjuje pogoje, ob katerih se lahko prekine delovno razmerje. Zaposlitvena pogodba se torej lahko prekine takrat, ko se s prekinitvijo strinjata tako delavec kot tudi delodajalec; če uslužbenec zaradi svojih kršitev prejme odpoved pogodbe o zaposlitvi; če uslužbenec sam poda odpoved; če uslužbenec za opravljanje svojega dela ni več dovolj sposoben, obenem pa tudi zavrne ponudbo za opravljanje dela na drugem delovnem mestu; če pride do izredne odpovedi pogodbe zaradi zaznanja hujših kršitev s strani zaposlenega; če pride do redne odpovedi pogodbe, ob kateri niso dovolj dobro utemeljeni razlogi, vendar zaposleni ni zahteval sodnega varstva za zaščito svojih pravic; če delodajalec svojemu uslužbencu ne zmore plačevati prispevkov za brezposelnost, do takrat, ko bi ta izpolnil pogoje za upokojitev, ob tem pa uslužbenec soglaša, da se zaradi poslovnih razlogov pogodbi odpoveduje; če je uslužbenec v času odpovednega roka zavrnil ponudbo za zaposlitev za nedoločen delovni čas s strani Zavoda RS za zaposlovanje ali s strani delodajalca. Zaposlitvena pogodba pa se lahko odpove tudi zaradi prenehanja funkcije delovnega mesta funkcionarja na vseh treh vejah oblasti (zakonodajni, izvršni in sodni), pri čemer pa funkcionar ni uveljavljal svojih pravic, ki bi mu skladno z vsemi zakonskimi in podzakonskimi akti omogočale vrnitev na delovno mesto (ZUTD-B, 16. člen).

Ob prekinitvi delovnega razmerja mora delodajalec delavcu izplačati odpravnino v višini 1/5 osnove, če je bil v podjetju zaposlen manj kot leto dni, če pa je bil zaposlen več kot leto dni, pa se višina odpravnine obračuna sorazmerno z osnovo za vsak mesec dela. Do odpravnine je upravičen tisti delavec, ki mu je zaposlitvena pogodba za določen čas brez odpovednega roka potekla, ali pa takrat, ko razlog, zaradi katerega je bila zaposlitvena pogodba za določen čas sklenjena, ni več prisoten. V primeru prekinitve delovnega razmerja zaradi ugotovljene nesposobnosti in drugih poslovnih razlogov pa se odpravnina

obračuna v višini 1/5 osnove (če je bil delavec zaposlen v podjetju do 10let) oz. v višini 1/4osnove za vsako leto dela, če je bil delavec zaposlen od 10–20 let. V primeru, da je bil delavec zaposlen več kot 20 let, mu pripada odpravnina v višini 1/3 osnove za vsako leto dela, pri čemer se kot osnova šteje povprečna mesečna plača v obdobju zadnjih treh mesecev pred prekinitvijo delovnega razmerja. Pri tem velja poudariti, da mora delodajalec svojemu zaposlenemu nuditi vsa potrebna izobraževanja in usposabljanja, saj se s tem lahko izognedelavčevi nesposobnosti, s tem pa tudi prekinitvi delovnega razmerja, trajanje izobraževanja pa mora biti opredeljeno v kolektivni pogodbi ali v pogodbi o izobraževanju. Delavec in delodajalec pa se lahko dogovorita v prisilni poravnavi o načinu in višini izplačila odpravnine, če je zaradi njene višine ogroženo delovno mesto preostalih zaposlenih. Do nje pa ni upravičen tisti delavec, ki je zavrnil ponujeno zaposlitev oz. če je v vmesnem času že sklenil novo zaposlitveno pogodbo za nedoločen delovni čas (ZDR-1, členi79, 108, 170).

Ob tem velja poudariti, da če pride do prekinitve pogodbe o zaposlitvi, mora biti ta povsem v skladu z zakonom in z drugimi zakonskimi predpisi. Primer Vrhovnega sodišča RS se nanaša na to, da tožena stranka (ravnatelj) zaradi spremenjenega načina financiranja srednjih šol tožniku (učitelju lesarskega praktičnega pouka) ni več mogla zagotavljati zaposlitve. Nov način financiranja šol namreč temelji na številu vpisanih dijakov in ne več na številu oddelkov, ki ga ima posamezna šola. V šolskem letu 2009/2010 se je v šolo vpisalo manj dijakov, zato je šola s strani pristojnega ministrstva dobila manj denarja. To je pripeljalo do tega, da je ravnatelj zmanjšal število ur praktičnega pouka, kjer sta bila zaposlena dva učitelja, in presodil, da en učitelj predstavlja presežek in da obeh učiteljev ne more obdržati. Enega izmed učiteljev so po 113. členu ZDR varovale pravice, ki jih je imel kot predstavnik delavcev v svetu Zavoda, zato je ravnatelju preostalo edino to, da odpusti drugega učitelja, ki pa je bil zaposlen v smeri praktičnega pouka lesarstva. Učitelj je nato zoper svojega delodajalca na sodišče vložil zahtevek, ki se navezuje na nezakonitost postopka redne odpovedi zaposlitvene pogodbe, a je sodišče prve stopnje zahtevek zavrnilo, saj je presodilo, da je ravnatelj za zmanjšan vpis v šolo izvedel šele po tem, ko se je že iztekel rok za vpise na šolske programe. Ravnatelj je namreč za zmanjšan vpis na šolo izvedel šele 14.9.2009, torej po izteku roka za vpise, zato je predlagal zavrnitev revizije. Meni namreč, da po 370. členu Zakona o pravnem postopku (ZPP, Ur. list RS št. 26/1999, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7, 111/2008 Odl.US: U-I-146/07-34, 116/2008 Skl.US: U-I-253/07-6, Up-2118/06-6, 121/2008 Skl.US: U-I-279/08-8, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Odl.US: U-I-279/08-14, 12/2010 Odl.US: U-I-164/09-13, 49/2010 Odl.US: U-I-8/10-10, 50/2010 Odl.US: U-I-200/09-14, 107/2010 Odl.US: U-I-161/10-12, 43/2011, 58/2011 Odl.US: U-I-277/09-8, Up-1333/09-7, U-I-287/09-10, Up-1375/09-9, 75/2012 Odl.US: U-I-74/12-6 (76/2012 popr.), 40/2013Odl.US:

U-I-290/12-9) dejstvo, kdaj se delodajalec seznanil z razlogi za odpoved, ne more biti stvar, ki bi lahko bila v domeni revizijske presoje. Sodišče je med drugim izvedelo tudi to, da je ravnatelj svojega uslužbenca z odpovedjo zaposlitvene pogodbe seznanil v času 6-mesečnega odpovednega roka, in sicer v mesecu juliju 2009, saj je zaposlitev na podlagi novega načina financiranja lahko zagotavljal le enemu izmed učiteljev praktičnega pouka.

Revizija je glede na zbrane podatke uveljavila nedovoljen revizijski razlog izpodbijanja ugotovljenega stanja in med drugim navaja tudi druge oblike in načine financiranja programov in šole. Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI, Ur. list RS, št. 12/1996, (23/1996 popr.), 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008, 22/2009 Odl.US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31, 20/2011, 34/2011 Odl.US: U-I-205/10-23, 40/2012-ZUJF, 57/2012-ZPCP-2D) določa, da mora ravnatelj po sprejeti odločitvi v roku 8 dni o njej obvestiti resornega ministra ter zraven navesti razloge, ki opredeljujejo, zakaj delavec za nadaljevanje delovnega razmerja v tisti organizaciji ni več potreben oz. primeren. Ministrstvo nato posreduje seznam vseh šol, ki imajo prosta delovna mesta na tistem področju, če prostih mest ni, pa minister nadaljuje s postopkom. V tem primeru ravnatelj ni pravočasno obvestil ministrstva o svoji odločitvi in razlogih, pač pa je to storil šele, ko je že izvedel postopek redne odpovedi pogodbe. V nadaljnjem postopku je ministrstvo ugotovilo, da za tega učitelja ni bilo prostih delovnih mest že od junija leta 2009, učitelj sam pa je zavrnil delovno mesto, ki se mu je ponudilo na srečanju ravnateljev srednjih šol, saj so dijaki od morebitnih novih delodajalcev pri toženi stranki (ravnatelju) opravljali prakso. Sodišče je na podlagi vsega tega ugotovilo, da je ravnatelj za učitelja poskušal najti drugo delovno mesto, še preden je o svoji odločitvi glede odpovedi zaposlitvene pogodbe obvestil ministra. Četudi je ministrstvo o svoji odločitvi obvestil prepozno, se pogodba o redni odpovedi pogodbe o zaposlitvi ne smatra kot nezakonito, saj je ravnatelj za učitelja skušal najti drugo zaposlitev (VSRS, 2012).

Uslužbenec, zaposlen v JS, se lahko v času odpovednega roka prijavi na ZRSZ, ob prekinitvi zaposlitvene pogodbe pa je upravičen do prejema nadomestila v višini 50% osnove (SAOP, 2013). Višina denarnega nadomestila za primer brezposelnosti je po novem urejena tako, da se ugotavlja na osnovi obračunanih davkov, ki jih zavezanci za DDV prek REK-obrazcev posredujejo resornemu ministrstvu, pri čemer pa je osnova za izplačilo delavčeva povprečna mesečna plača v obdobju zadnjih 5 mesecev pred nastankom brezposelnosti. Če delavec ne odda REK-obrazcev, se osnovo določi na podlagi podatkov, ki jih je ZRSZ o svojem delavcu poslal delodajalec. Velja pa poudariti, da višina denarnega nadomestila skupno ne sme biti višja od 892,50 evra (ZUTD-B, 14. in 15. člen).

Zakon določa, da morajo gospodarske družbe, katerih večinska lastnica je država, na ZRSZ objaviti vsako prosto delovno mesto. To morajo storiti na način, ki ga določi resorni minister, postopek objave prostega delovnega mesta pa mora biti skladen z vsemi

zakonskimi in podzakonskimi predpisi. Ta klavzula pa ne velja za zasebni sektor, saj se je izkazalo, da tovrstni podatki do sedaj niso izražali dejanskega stanja (ZUTD-B, 2. člen). V evidenco iskalcev zaposlitve, ki jo vodi ZRSZ, se vključi vse tiste, ki so jim delodajalci odpovedali delovno razmerje zaradi zaznane nesposobnosti ali zaradi kakšnega drugega poslovnega razloga, ob tem pa jim niso dali možnosti za kakšno drugo obliko zaposlitve. V evidenco jih zavod prijavi v roku 3 delovnih dni od datuma prejema odpovedi oz. prijave s strani delavca. ZRSZ evidenco preneha voditi tistim, ki:

- se sami odjavijo iz nje, pri tem pa se evidenca preneha voditi z dnem odjave,
- se v roku pol leta niso nikoli udeležili aktivnosti, ki jih je organiziral ZRSZ,
- ne prijavijo spremembe naslova svojega stalnega ali začasnega bivališča,
- ne izpolnjujejo pogojev, ki jih določajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje ter področja, ki se navezujejo na rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

V vseh teh primerih mora ZRSZ izdati potrdilo, ki mora temeljiti na ZUP (ZUTD-B, 24. 25. člen). Oseba, ki je brez zaposlitve, pa je lahko vključena tudi v program javnih del, vendar maksimalno leto dni, z možnostjo enkratnega podaljšanja, če se pri tem presodi, da je to trebastoriti zaradi raznih dejavnikov na trgu dela. Zakon torej spodbuja APZ, v njenem katalogu pa morajo biti jasno opredeljene ciljne skupine vseh brezposelnih oseb ter obdobje njihove ponovne vključitve v program javnih del, pri čemer pa se za ponovno vključitev šteje tista, ki je bila opravljena, preden je minilo pol leta od zadnje vključitve. Občina pa se lahko odloči, da bo skušala brezposelnost med svojimi občani zmanjšati sama, zato lahko sama sprejme program javnih del, vendar mora potem v celoti kriti vse stroške, imeti pa mora tudi soglasje Zavoda RS za zaposlovanje (ZUTD-B, 11. člen).

Še ena novost, ki jo prinaša reforma trga dela, pa se navezuje na 60. člen ZUTD. Po novem se čas trajanja denarnega nadomestila, ki ga more delodajalec izplačati svojemu podrejenemu, skrajša za toliko, kolikor je bil delavec upravičeno odsoten z dela, denimo zaradi bolniške. Delodajalcu pa se za delavčevo upravičeno odsotnost izplača znesek, ki ga podrobneje ureja 97. člen ZDR. Nadomestilo se izplača v skladu z odločbo, ki jo izda Zavod RS za zaposlovanje, in z odločbo, ki delavcu priznava pravico do prejema denarnega nadomestila (ZUTD-B, 13. člen).

### **3.7 PLAČNI SISTEM**

Dober plačni sistem lahko pripomore k spodbujanju zaposlovanja, nagrajevanja, večji strokovnosti in učinkovitosti JU ter njeni usmerjenosti k uporabnikom, hkrati pa tudi k boljšemu obvladovanju javnih izdatkov. Pri trenutni reformi slovenske javne uprave in njenega uslužbenskega sistema so uvedli tudi nekatere reforme v plačnem sistemu. Do sedaj se je namreč ogromno sredstev iz državnega proračuna namenjal vzgoji in izobraževanju, javni upravi in zdravstvu, iz celotnega državnega proračuna pa so šle za plače v javnem sektorju približno 4 milijarde evrov na leto za vsega približno 150.000 javnih uslužbencev (Kovač in Virant et al., 2011, str. 150, 151).

Plačni sistem bi moral biti pravičen, saj je med drugim tudi motivacijsko sredstvo za to, da se zaposleni trudijo svoje delo opravljati dobro. Plača je načeloma sestavljena iz več elementov, od katerih enega predstavlja osnovna (fiksna) plača, preostale elemente pa razne nagrade in dodatki (Kovač in Virant et al., 2011, str. 152).

Ocenjevanje uspešnosti in učinkovitosti javnega uslužbenca pri opravljanju dela je tako pomembno zato, da se lažje določi in opredeli sistem napredovanja in variabilni del plače. To je tisti del, ki vključuje morebitne dodatke, nagrade in druge prejemke (Virant, 2004, str. 209). Dobro je, da je plačilo v denarni obliki in ne v kakšni materialni. To je pomembno za to, ker tak sistem prinaša številne prednosti v smislu večje možnosti razmejitev plač v posamezne razrede, lažje pa je tudi povišati plačo uslužbencu, ki dobro dela, oz. jo zmanjšati (Pusić, 2002, str. 98).

Pri plačnem sistemu veliko težavo predstavlja določitev minimalne in maksimalne plače, saj je po eni strani treba ustvariti nek razpon med eno in drugo plačo in na takšen način privabiti kader v JU, po drugi strani pa so tisti z visoko plačo in ki so hkrati zaposleni v kakšnem državnem organu, deležni nenehnih kritik s strani državljanov. Sem sodijo denimo politiki, katerih delo državljani nenehno kritizirajo, zato bi bilo trebvsem (vključno s tistimi, ki imajo minimalno plačo) znižati plačo, če se ugotovi, da so kritike utemeljene. Pri določitvi višine plač pa ne sme biti diskriminacije. Razmisliti je dobro o tem, ali je bolje imeti v javnem sektorju nižjo ali višjo plačo kot denimo v zasebnem. Nižja plača bi denimo lahko prispevala k temu, da bi več ljudi iskalo zaposlitev v zasebnem sektorju, medtem ko bi višja plača lahko privedla do neproduktivnosti in prelivanja delavcev (Pusić, 2002, str. 221–227).

Plačni sistem v RS se je pravzaprav začel razvijati z letom 1991, ko je bila v Sloveniji sprejeta Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Sloveniji, ki je za osnovno plačo določala le najnižjo po tarifnih razredih. Pred letom 1991 pa so zakonske podlage za določitev plač vključevale samo zaposlene v državnih organih in zaposlene v vzgoji in izobraževanju. Za prve je veljal ZDDO, medtem ko je za drugo skupino veljal Zakon o plačah delavcev v javnih vzgojno-izobraževalnih zavodih (ZPDJVZ, Ur. list RS, št. 16/1992, 13/1993-ZP-G, 13/1993-ZNOIP, 42/1993, 18/1994-ZRPJZ, 36/1996). V preteklosti so se tudi razlikovale višine izplačanih plač v istih poklicih, saj so plače določevale pravne osebe s svojimi določbami. Leta 1992 in 1993 pa sta bili sprejeti novi kolektivni pogodbi. Prva je uvedla t.i. izhodiščno plačo za prvi plačni razred, hkrati pa je določila tudi količnike za obračun najnižjih osnovnih plač preostalih plačnih razredov. Vse do leta 2008 so se osnovne plače obračunavale kot produkt količnika in izhodiščne plače za prvi plačni razred. Kolektivna pogodba, ki je bila sprejeta leto dni kasneje, natančneje leta 1993, pa ni prinašala kakšnih opaznejših sprememb na področju plač v javnem sektorju (Kovač in Virant et al., 2011, str. 153-154).

Zakon o funkcionarjih (ZFDO, Ur. list RS, št. 30/1990, št. 18/1991, 22/1991, 2I/1991-I, 4/1993, 13/1993-ZNOIP, 18/1994-ZRPJZ, 109/2012, 21/2013) je urejal plače funkcionarjev, sprejet pa je bil leta 1990. Do leta 1993 je kot osnovo za plačo določal

povprečno plačo v gospodarstvu, od 93. leta naprej pa je kot osnovo določal izhodiščno plačo za prvi plačni razred po kolektivni pogodbi. Poleg osnovne plače so lahko funkcionarji prejeli še dodatek za delovne izkušnje in dodatek za delovno uspešnost. Na tak način se je vzpostavil nekakšen plačni sistem, ki je sestavljen iz več elementov, ne le iz osnovne plače (Kovač in Virant et al., 2011, str. 155).

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ, Ur. list RS, št. 18/1994, 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19, 56/2002-ZSPJS) je prinesel v RS prvo plačno poenotenje. Zakon je podrobneje opredelil temeljno sestavo plače, plačne razrede, pravila za določanje količnikov javnim uslužbencev ter pravila, navezujoč se na uspešnost in napredovanje javnih uslužbencev. Na podlagi tega zakona in ostalih predpisov, ki jih je sprejelo resorno ministrstvo, je bilo mogoče napredovati za 5 plačnih razredov oz. za 7 pri zdravnikih. Kandidati, ki so napredovali, so morali pri tem izpolnjevati vse potrebne pogoje, ki so jih določali zakonski in podzakonski predpisi, napredovati pa je bilo mogoče na vsaka 3 leta. Sčasoma sta se spreminjali tudi vloga in višina izplačanih dodatkov, ki so se izplačevali večinoma na osnovno plačo oz. na plačo, ki je bila že povišana za nekatere dodatke (Kovač in Virant et al., 2011, str. 156, 157). Višina izplačanih dodatkov je bila nemalokrat kar za polovico višja od osnovne plače, saj je plačni sistem poleg ZRPJZ urejalo še nekaj več kot 40 predpisov. Tudi plače za funkcionarje niso bile več opredeljene le v ZFDO, pač pa še v več preostalih predpisih. Poleg tega so bile plače funkcionarjev večinoma vezane na plače poslancev. To pomeni, da je osnovoza izplačilo plač predstavljala povprečna mesečna plača na zaposlenega v gospodarstvu, zraven pa so bili vštet še dodatki za delovno dobo in funkcijski dodatki. Sistem je postal tako neprimerljiv in nepregleden, rast plač pa hitrejša od tiste v zasebnem sektorju, da so leta 2002 sprejeli ZSPJS, ki naj bi odpravil slabosti starega sistema in prispeval k večji pravičnosti plačnega sistema. ZSPJS je bil do leta 2008 večkrat spremenjen, zato se je tudi dejansko začel tako pozno uporabljati (Kovač in Virant et al., 2011, str. 158–160).

Današnja plačna lestvica vsebuje po ZSPJS 65 plačnih razredov, mesečna osnovna plača pa se določi z uvrstitvijo posameznega delovnega mesta in njegove funkcije v skupni plačni sistem. Pri tem velja poudariti, da ima vsak posamezen plačni razred svojo vrednost izraženo v evrih. Tabela 4 podrobneje prikazuje sestavo po posameznih delovnih mestih.



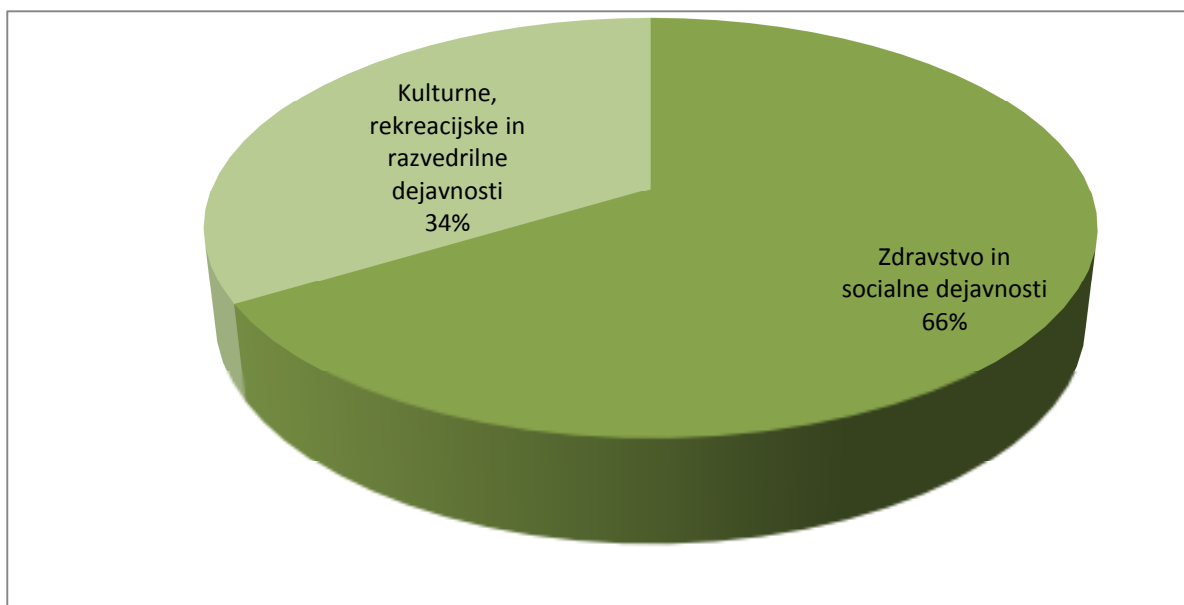
**Tabela 4: Delovna mesta in njihove funkcije po plačnih skupinah in podskupinah**

<b>1.</b>	A= Funkcije v državnih organih in organih lokalnih skupnosti A1= Predsednik republike in funkcionarji izvršilne veje oblasti A2= Funkcionarji zakonodajne veje oblasti A3= Funkcionarji sodne veje oblasti A4= Funkcionarji zaposleni v drugih državnih organih A5= Funkcionarji v lokalnih skupnostih
<b>2.</b>	B= Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna B1= Ravnatelji, tajniki in direktorji
<b>3.</b>	C= Uradniški nazivi v državni upravi, upravah lok. skupnosti ter v drugih drž. organih C1= Uradniki v drugih državnih organih C2= Uradniki v državni upravi, upravah lokalnih skupnosti, upravah pravosodnih org. C3= Policisti C4= Vojaki C5= Cariniki C6= Inšpektorji, pravosodni policisti, drugi uradniki s posebnimi pooblastili C7= Diplomati
<b>4.</b>	D= Delovna mesta na področju izobraževanja in vzgoje D1= Visokošolski sodelavci in visokošolski učitelji D2= Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji, drugi strokovni sodelavci D3= vzgojitelji v vrtcih in drugi strokovni sodelavci
<b>5.</b>	E= Delovna mesta na področju zdravstva E1= Zdravniki in zobozdravniki E2= Farmaceutski delavci E3= Babice in medicinske sestre E4= Zdravstveni delavci in sodelavci
<b>6.</b>	F= Delovna mesta na področju socialnega varstva F1= Strokovni delavci F2= Strokovni sodelavci
<b>7.</b>	G= Delovna mesta na področju kulture in informacij G1= Umetniški poklici G2= Drugi poklici na tem področju
<b>8.</b>	H= Delovna mesta in nazivi na znanstvenem področju H1= Raziskovalci H2= Strokovni sodelavci
<b>9.</b>	I= Delovna mesta v javnih zavodih in agencijah ter pri drugih uporabnikih proračuna I1= Strokovni delavci
<b>10.</b>	J= Spremljajoča delovna mesta J1= Strokovni delavci J2= Administrativni delavci J3= Ostali delavci na strokovno-tehničnem področju
<b>11.</b>	K= Delovna mesta na področju obvezne socialne varnosti K1= Strokovni delavci

Vir: Kovač in Virant et al.(2011, str. 161–162).

V zadnjem četrtletju leta 2012 je povprečna mesečna bruto plača pri registriranih fizičnih osebah znašala 899,06 evra, če pa temu znesku odštejemo vse dodatke in prejemke, pa je povprečna mesečne neto plača v tem istem obdobju znašala 632,70 evra, kar pomeni, da se je ta v primerjavi z letom prej povišala za 1,1 odstotne točke. Na drugi stani pa se je povprečna mesečna bruto plača zaposlenih pri registriranih fizičnih osebah v primerjavi z letom 2011 zmanjšala za 1,5 odstotne točke. V letu 2012 se je najbolj občutno zvišala povprečna mesečna plača v razvedrilnih, rekreacijskih in kulturnih dejavnostih, in sicer za 3,5 %, z 2,9 % so jim sledile zavarovalniške in finančne storitve. V primerjavi z letom 2011 se je leta 2012 povprečna mesečna bruto plača oseb, ki so zaposlene pri registriranih fizičnih osebah, najbolj občutno zmanjšala pri poslih z nepremičninami, in sicer za 1,8 % ter pri poslih z elektriko in plinom. V tem segmentu se je plača znižala za povprečno 6,1 odstotne točke. V letu 2012 so imeli najvišje izplačane plače v zdravstvenih in socialnih storitvah, saj je povprečna mesečna bruto plača v tem segmentu znašala 1253,18 evra, medtem ko je bila v tem istem obdobju najnižja v kulturnih, rekreacijskih in razvedrilnih dejavnostih. V teh dejavnostih so na mesec dobili povprečno 634,72 evra bruto izplačila. Nazornejši prikaz tega (ne)sorazmerja prikazuje grafikon 1 (Petek, 2013).

**Grafikon 1: Prikaz deleža izplačil povprečnih mesečnih bruto plač za leto 2012 (samo najvišje in najnižje)**



Vir: Petek (2013).

Naj poudarim, da sem zgornje podatke dobila ob upoštevanju najvišje in najnižje povprečne mesečne bruto plače v letu 2012. Pri tem sem seštelala obe povprečni mesečni bruto plači intako dobila celoto (1887,9 evra), kitem jo potem razdelila na del zdravstva in del kulture. Kot je poudaril že Petek, je bila povprečna mesečna bruto plača pri zdravstvenih in socialnih dejavnostih 1253,18 evra in če ta delež delimo z 1887,19 evra, dobimo 66,4% oz. če zaokrožimo – 66%. Enak postopek sem uporabila pri izračunu deleža, ki je bil namenjen izplačilu plač kulturnih, rekreacijskih in razvedrilnih dejavnosti, kjer je povprečna mesečna bruto plača v letu 2012 bila 634,72 evra. Če ta znesek delimo

s celoto (1887,9 evra), dobimo 33,6% oz. zaokroženih 34%. Ta delež predstavlja minimalen odstotek pri izplačilu povprečnih mesečnih bruto plač v letu 2012 (Petek, 2013).

**Tabela 5: Povprečne neto plače pri pravnih osebah javnega in zasebnega sektorja od januarja 2008 do februarja 2013 (po polletjih)**

	<b>Javni sektor (v EUR)</b>	<b>Zasebnisektor (v EUR)</b>
<b>Leto 2008</b>		
Januar–junij	1021,06	804,32
Julij–december	1103,51	836,21
<b>Leto 2009</b>		
Januar–junij	1108,33	819,66
Julij–december	1122,07	851,11
<b>Leto 2010</b>		
Januar–junij	1116,14	865,98
Julij–december	1138,55	896,35
<b>Leto 2011</b>		
Januar–junij	1130,10	897,86
Julij–december	1146,27	915,16
<b>Leto 2012</b>		
Januar–junij	1140,74	907,90
Julij–december	1129,75	918,03
<b>Leto 2013</b>		
Januar	1140,39	919,95
Februar	1123,71	904,76

Vir: SURS(2013).

Iz tabele je razvidno, da so bile povprečne neto plače pri pravnih osebah v javnem sektorju najnižje od januarja do junija leta 2008 (ko se je svetovna gospodarska kriza začela). Povprečna mesečna neto plača v javnem sektorju v tem obdobju ni presegala 1100 evrov. V vseh letih, odkar traja svetovna gospodarska in finančna kriza, je bila povprečna neto plača pri pravnih osebah v javnem sektorju najnižja v januarju leta 2008 (1001,43), najvišja pa v novembru leta 2010 in 2011, saj je ta znašala skoraj 1200 evrov neto. V zasebnem sektorju so bile povprečne neto plače pravnih oseb prav tako najnižje v prvem polletju leta 2008, saj njihova vrednost ni presegala 810 evrov. V drugem polletju 2011 ter v letu 2012 so povprečne mesečne neto plače pravnih oseb v zasebnem sektorju bile višje od 900 evrov. Podobno je bilo tudi v letošnjem letu v mesecu januarju in februarju. Zanimivo je to, da je ravno v zaključku nekega leta prišlo do povišanja plač (verjetno zaradi izplačila plačnih razlik), čeprav so bili obeti zelo slabi in je veliko ljudi izgubilo zaposlitev. V javnem sektorju je bila višina izplačila plač bolj ali manj konstantna (gibala so se namreč tam nekje pri 1100 evrih), se pa tudi tukaj opazijo povišice ravno v zaključku nekega leta (izjema je leto 2012). Poznajo pa se razlike v plačah v javnem in zasebnem sektorju. V javnem sektorju pravne osebe v povprečju v vseh teh letih niso

dobile manj kot 1000 evrov neto plačila, medtem ko v zasebnem sektorju v povprečju njihovo izplačilo ni presegalo 1000 evrov, saj je le to v povprečju znašalo nekje med 800 in 900 evri.

### **3.8 URAVNOTEŽENJE JAVNIH FINANC –IZBRANI VIDIK**

Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF, Ur. list RS, št. 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34, 46/2013-ZIPRS1314-A, 47/2013, 56/2013-ZŠtip-1, 63/2013-ZOsn-I, 63/2013-ZJAKRS-A) je bil sprejet z namenom, da bi v RS čim bolj konsolidirali javne finance, zato spreminja številna zakone, med drugim tudi ZSPJS, natančneje njegov 49. člen. Po novem so uslužbenci, ki so prejeli premalo izplačane plače, upravičeni do prejema višjega zneska toliko časa, dokler se te ne bo izenačil z zneskom, ki bi ga dejansko morali dobiti izplačanega. Pri tem pa se ob primerjavi obeh zneskov upoštevajo osnovna plača in vsi dodatki, razen dodatka na delovno uspešnost. Dodatek na delovno uspešnost prejmejo tisti delavci, ki so svoje delo opravljali v neugodnem delovnem času, na primer nočnem (ZUJF, 116. člen; ZSPJS, 49. člen). V letu 2013 je onemogočeno kakršnokoli napredovanje v višji naziv oz. plačni razred in izplačevanje dodatkov na delovno uspešnost v JU, zato lahko plača javnega uslužbenca, ki se navezuje na njegovo delovno uspešnost, znaša največ 20 % osnovne plače oziroma 30, če se delo navezuje na določen projekt. Tisti javni uslužbenci, ki so že napredovali v letih 2011/2012, pa so svoje deleže začeli prejemati s 1.6.2013, in to v višini, ki jo določa zakon (ZUJF, členi 160–164).

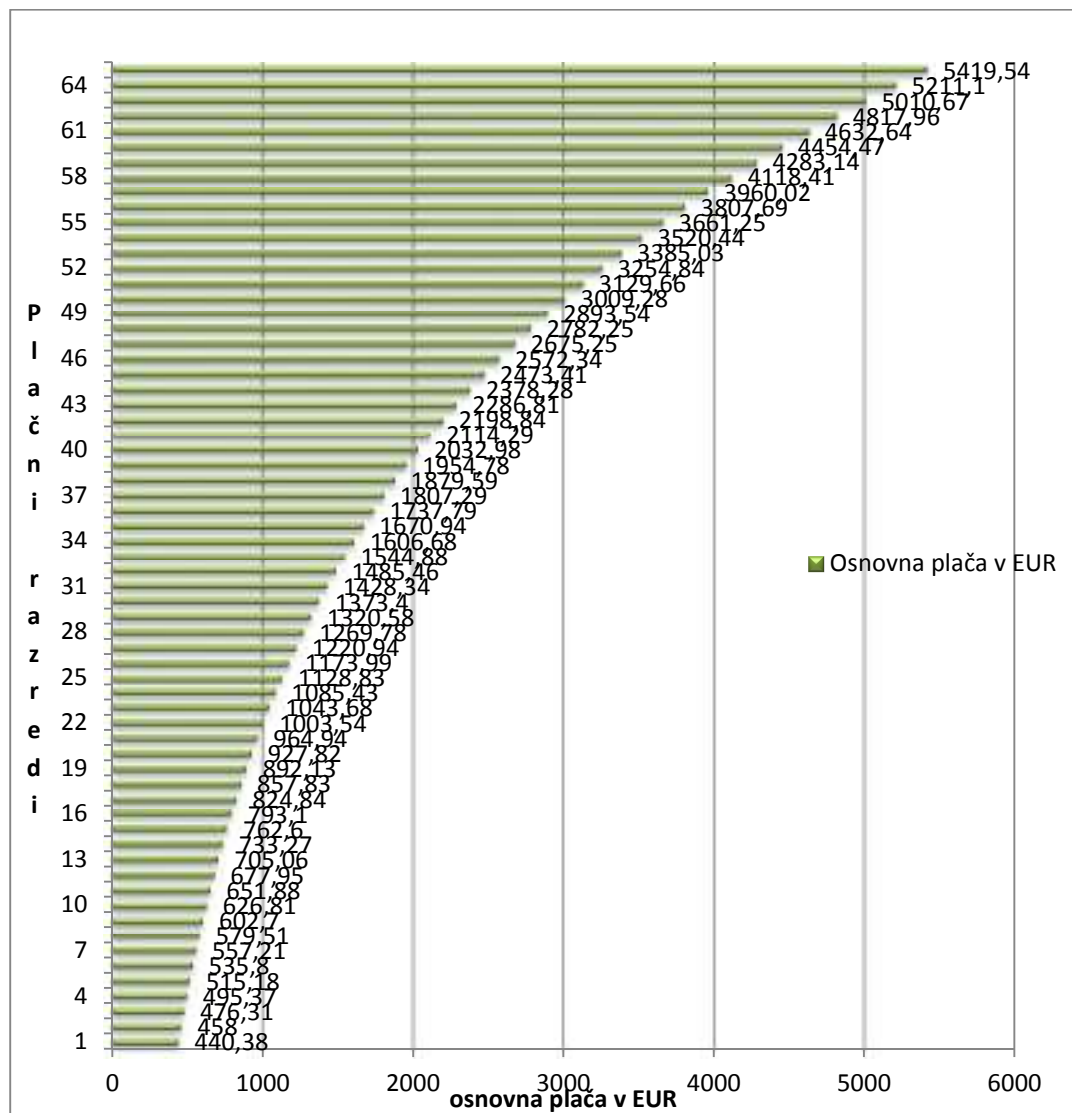
**Tabela 6: Realna rast povprečne bruto plače, letne rasti v %**

<b>Leto</b>	<b>Zasebnisektor</b>	<b>Javni sektor</b>
2001	2,3	5,1
2002	2,3	1,1
2003	2,1	1
2004	3,1	-0,8
2005	2,8	0,9
2006	2,8	1
2007	3,2	0,5
2008	2	3,9
2009	0,9	5,6
2010	3,8	-0,3
2011	2,5	2,1
2012	3,6	3,6

Vir: Kovač in Virant et al.(2011, str. 165, 167); SURS(2013).

Po sprejetju ZSPJS se je rast plač, ki se je pretekla leta tako dvigovala, počasi začela umirjati in zmanjševati. Tako je denimo do leta 2007 (z izjemo leta 2001) bila rast plač v javnem sektorju počasnejša kot v zasebnem, sledili sta dve leti z večjo rastjo, nato pa se je leta 2010 rast plač v javnem sektorju ponovno upočasnila. V letih 2011 in 2012 se rast plač v javnem sektorju ni veliko razlikovala od rasti plač v zasebnem sektorju, saj je bila rast plač v javnem sektorju leta 2011 za 0,4 % počasnejša kot v zasebnem, leta 2012 pa je bila enaka v obeh sektorjih (glej tabelo 6). K temu so definitivno pripomogli reformni ukrepi, ki so se navezovali na zmanjšanje števila zaposlenih v JU in znižanje minimalne plače nekaterih sektorjev, denimo vzgoje in izobraževanja, policije itd. Poleg tega so se zaradi odprave plačnih nesorazmerij odločili za 4-kratno povišanje plač vseh zaposlenih v JU, ki so bili do tega upravičeni, pri tem pa naj bi izplačevanje potekalo po 4 korakih. Prvi del je bil izplačan leta 2008, drugi leto dni kasneje, nato pa so se zaradi pojave krize začeli izvajati strogi reformni ukrepi, zaradi katerih se je rast plač znižala. Plače v slovenski javni upravi so bile namreč pred reformo previsoke (Kovač in Virant et al., 2011, str. 165, 167).

**Grafikon 2: Prikaz plač po posameznih plačnih razredih na podlagi ZUJF**



Vir: ZUJF (236. člen).

Iz grafikonalahko razberemo, da se razlike med posameznimi plačami višajo sorazmerno z višanjem plač. Tako se denimo plače od 1. do 15. plačnega razreda višajo za približno 20 evrov, od 16. do 20. za približno 30 evrov, od 21. do 28. za približno 40 evrov, od 29. do 31. za približno 50 evrov, od 32. do 34. za približno 60 evrov, od 35. do 39. za približno 70 evrov, od 40. do 42. za približno 80 evrov ter od 43. do 44. razreda za približno 90 evrov. Največja razlika v izplačanih plačah se pozna od 45. plačnega razreda, saj se plače do 49. razreda sorazmerno z višjim plačnim razredom višajo povprečno za 100 evrov, od tod dalje pa se pri izplačanih plač poznajo razlike v povprečju 200 evrov.

Zakon določa tudi to, da mora delavec, ki je prejel višje izplačilo plače od tistega, ki bi ga dejansko moral, dolžan v roku enega meseca od prejema pisnega poziva razliko vrniti delodajalcu. Če tega ne stori, ga lahko delodajalec toži na pristojnem sodišču (ZUJF, 165. člen). Enako velja tudi, če delodajalec svojemu zaposlenemu izplačuje prenizko plačo, kot bi mu jo moral po zakonu. Uslužbenec se lahko v takih primerih na podlagi ZUJF pritoži na

pristojno sodišče in od svojega delodajalca zahteva, da mu povrne znesek vse do tiste višine, ki bi jo dejansko moral dobiti izplačane. To nazorneje prikazuje primer iz VSRS, v katerem se je problem nanašal na to, da tožnica (uslužbenka) od svoje nadrejene ni prejela take plače, ki bi jo za svoje delo morala prejemati. S 6. 2. 2004 je namreč tožnica sklenila pogodbo o zaposlitvi za delovno mesto »vodja laboratorijske dejavnosti«, nato pa je 11.8.2008 od svoje nadrejene dobila v podpis aneks št. 1, ki ga je tožena stranka (nadrejena) kasneje razveljavila. 29.9.2008 je tožena stranka svoji uslužbenki dala v podpis nov aneks št. 2, ki ga uslužbenka ni želela podpisati, a ji je nadrejena plačo obračunala tako, kot da se tožnica z novim aneksom, ki zajema tudi novo nižjo plačo, strinja. Še pred tem, natančneje 20.8.2008, je tožnica vložila ugovor zoper aneks, ker nanj ni dobila odgovora, se je obrnila na pristojno sodišče. Tožena stranka je namreč svojo uslužbenko, namesto da bi jo z novim sistemom imenovala na delovno mesto »vodja laboratorijske dejavnosti« imenovala v »laboratorijski tehnik II«.

Čeprav je tožnica še zmeraj opravljala enako delo (vodja laboratorijske dejavnosti), je prejela nižjo plačo, kot bi jo dejansko morala. Sodišče 1. stopnje je ocenilo, naj bi bila tožba s strani uslužbenke vročena prepozno in tako ni sodilo v korist tožnice, pri tem pa je svojo odločitev utemeljilo z ugotovitvijo, da tožena stranka ni kršila nobenih pravic iz delovnega razmerja. Pri svojem odločanju se je sodišče zanašalo na 3a. člen ZSPJS in 204. člen ZDR. Sodišče 2. stopnje je potrdilo odločitev sodišča 1. stopnje, saj tožnica na aneks št. 2 z dne 29.9.2008 ni vložila nobenega ugovora, plača pa ji je od 1.8.2008 že bila obračunana po novem sistemu (za delovno mesto laboratorijski tehnik II). Tožnica naj bi tožbo podala šele 16.3.2009, kar naj bi bilo prepozno. Zoper pravomočne sodbe je nato tožnica (uslužbenka) vložila revizijo, saj je menila, da sta v njenem primeru sodišče 1. in 2. stopnje napačno uporabila materialno pravo. Meni, da aneks, ki je v skladu z 48. členom ZSPJS, navaja, da če že pride do sprememb pri vsebini dela, ki ga uslužbenec opravlja, mora delodajalec z uslužbencem skleniti novo pogodbo, ki pa začne veljati šele takrat, ko jo podpišeta obe pogodbeni stranki, torej delodajalec in uslužbenec, tožnica pa ni podpisala novega aneksa, ki ji ga je dala nadrejena. Vrhovno sodišče je nato ugotovilo, da je tožnica dejansko prejela nižjo plačo, kot bi jo sicer morala, saj je prejela plačo za delovno mesto »laboratorijski tehnik II«, čeprav je dejansko opravljala delo »vodje laboratorijske dejavnosti«. Uslužbenka je zato od svoje nadrejene 16.3.2009 zahtevala odpravo kršitev iz delovnega razmerja, na kar je 25.3.2009 od svoje nadrejene dobila odgovor, nato pa je 24.4.2009 tožbeni zahtevek vložila na sodišče. Vrhovno sodišče ob tem ugotavlja, da je tožba bila podana pravočasno, saj se je navezovala le na terjatev v denarni obliki, in sicer do tistega zneska, ki bi se izenačil z zneskom, ki bi ga uslužbenka dejansko morala prejeti od svoje nadrejene. Vrhovno sodišče je v postopku ugotovilo tudi to, da je pri sojenju sodišča 1. stopnje prišlo do napak, saj ni zaslišalo dveh predlaganih prič, niti ni obrazložilo tega, zakaj prič nista bile zaslišani. Revizija je nato bila vročena toženi stranki in se smatra za utemeljeno, saj se tožena stranka nanjo ni odzvala. Revizijsko sodišče je v nadaljnjem postopku ugotovilo, da so se pri tožnici na podlagi prvega in drugega odstavka 204. člena ZDR pojavile kršitve, ki se navezujejo na rok za sodno varstvo. V tem členu je namreč določen 30-dnevni rok za sodno varstvo ob predpostavki, da delodajalec v roku 8 dni od prejema pisne izjave s strani delavca ne

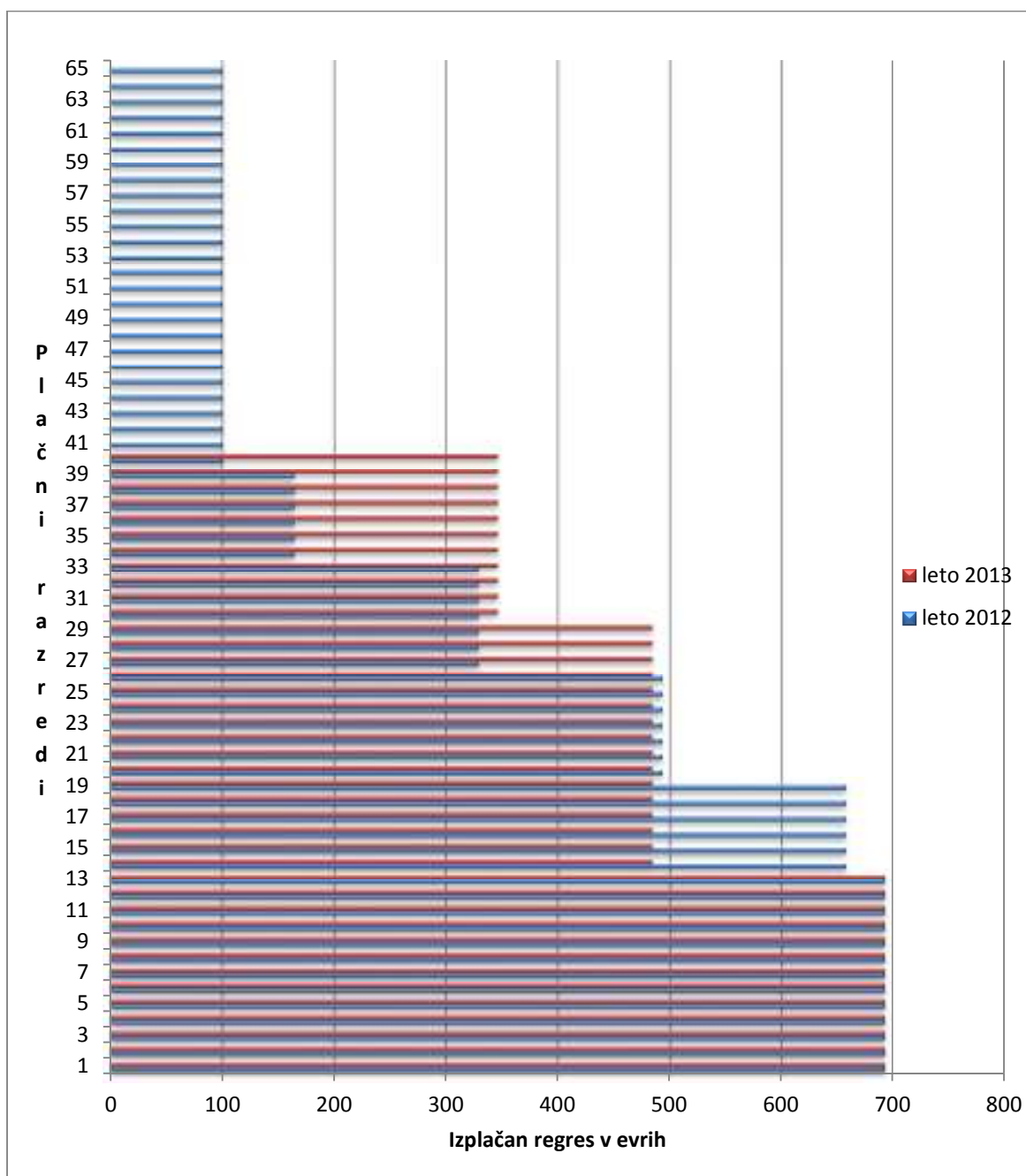
odpravi kršitev pravic uslužbenca. Sodišči 1. in 2. stopnje teh določb nista tolmačili tako, ampak nekako po svoje, saj v teh določbah nikjer ni navedeno, da mora uslužbenec v točno določenem roku od delodajalca zahtevati odpravo zaznanih kršitev, poleg tega pa tožnica niti ni zamudila predpisanega roka za sodno varstvo. Revizijsko sodišče je o zadevi odločilo v prid tožnici, saj je razveljavilo sodbi obeh sodišč. Zadeva se bo ponovno vrnila v odločanje sodišča 1. stopnje, ob tem pa se bo moralo sodišče 1. stopnje pri presojanju osredotočati predvsem na vsebino problema (VSRS, 2012).

Za uravnoteženje javnih financ zakon določa, da so do regresa za prehrano v višini 3,52 evra upravičeni vsi tisti, ki so zaposleni za polni in krajši delovni čas; uslužbenci, ki so na službenem potovanju 8 ur ali več; pa tudi tisti, ki so s potrdili dokazali, da hrana, ki jo ponuja delodajalec za njih, iz različnih zdravstvenih razlogov ni primerna, denimo zaradi diete, sladkorne bolezni itd. Zaposlenim za krajši delovni čas se višina regresa za prehrano obračuna tako, da se število opravljenih ur na delu v enem mesecu deli z 8. Do regresa za prehrano pa niso upravičeni tisti, ki jim je delodajalec zagotovil prehrano na delovnem mestu, sami pa je ne jedo, niti niso priložili nobenih potrdil, ki bi dokazovala, da ponujena hrana za njih ni primerna (ZUJF, 166. člen).

Po novem so omejeni tudi dnevi letnega dopusta javnih uslužbencev in funkcionarjev. Od 1.1.2013 so namreč upravičeni do izrabe 35 dni letnega dopusta, kipa se jim lahko doda še 15 dni, če je to zaradi narave dela res potrebno. Pri vsem tem pa morata biti dolžina letnega dopusta in način izrabe skladna z zakonom in kolektivnimi pogodbami (ZUJF, 187. člen).



**Grafikon 3: Prikaz izplačila regresa za letni dopust glede na plačne razrede po ZUJF**



Vir: ZUJF (176. člen).

Grafikon 3 prikazuje razmerje med izplačanimi regresi za letni dopust v letih 2012 in 2013. Iz prikazanega je razvidno, da je bilo leta 2013 v primerjavi z letom 2012 izplačanega manj regresa za tiste, ki sodijo v plane razrede 14–26, več kot prejšnje leto pa so dobili tisti, ki so en mesec pred izplačilom regresa sodili v razrede 27–40. Regres za letni dopust se zaposlenim za leto 2012 izplača skladno s tem, v kateri plačni razred so uslužbenci uvrščeni en mesec pred izplačilom regresa, leta 2013 pa je situacija precej drugačna in slabša, regres pa se je izplačal skupaj z majevsko plačo. Tako so denimo zaposleni, ki so leta 2012 uvrščeni do 13. plačnega razreda, prejeli regres v višini 692 evrov. Prav tako so

bili do regresa v taki višini upravičeni tudi tisti, ki so v mesecu aprilu 2013 bili uvrščeni do 13. plačnega razreda. Zaposleni, ki so v aprilu 2013 bili uvrščeni do 30. razreda, so upravičeni do izplačila regresa v višini 484 evrov. Situacija v letu 2012 je bila v tem segmentu precej boljša, saj so zaposleni, ki so bili uvrščeni do 19. razreda, prejeli 657,40 evra, tisti, ki pa so spadali med 20. in 26. plačni razred, pa so prejeli 493,05 evra. Preostali, ki so v letošnjem letu še bili upravičeni do izplačila regresa, so vsi, ki so meseca aprila 2013 spadali med 31. in 40. plačni razred. Tem je pripadal regres v višini 346 evrov. Tu je situacija zopet slabša kot leto poprej, saj so leta 2012 zaposleni med 27. in 33. plačnim razredom prejeli 328,70 evra oz. 164,35 evra, če so bili uvrščeni nekje med 34. in 39. razredom. Vsi preostali, ki so v letu 2012 bili uvrščeni v 40. plačni razred ali več, pa so bili upravičeni do izplačila regresa v višini 100 evrov, medtem ko zaposleni, ki so bili leta 2013 uvrščeni nekje med 41. plačnim razredom navzgor, regresa niso dobili, čeprav je kakšen drugi predpis določal drugače (ZUJF, 176. člen).

Zaposleni je upravičen do izplačila jubilejne nagrade, če ima že več kot 10 let delovne dobe, pri čemer pa se nagrada izplača en mesec po tem, ko je zaposleni izpolnil vse potrebne pogoje za pridobitev te nagrade. Kadar zaposleni v podjetju dela 10 let, je upravičen do izplačila 288,76 evra, v primeru 20-letnega dela v istem podjetju mu pripada 433,13 evra, kadar pa zaposleni v istem podjetju dela že 30 let, pa se mu izplača nagrada v višini 577,51 evra (ZUJF, 177. člen).

Do izplačil solidarnostne pomoči v višini 577,51 evra je upravičen tisti uslužbenec, ki mu je umrl ožji družinski član ali pa je sam zbolel za boleznijo, ki je daljša od pol leta oz. so mu zdravniki postavili diagnozo za invalidnost II. in III. faze, obenem pa delavec te bolezni ni dobil na delu. Delodajalec mora svojemu delavcu izplačati solidarnostno pomoč tudi takrat, ko delavca doleti naravna nesreča, denimo poplava, ki mu z materialnega vidika naredi ogromno škodo. Vse zgoraj naštetih elemente mora delavec dokazovati z verodostojnimi potrdili, sicer mu delodajalec ni dolžan izplačati pomoči. V primeru izpolnjevanja vseh potrebnih pogojev, ki jimnato sledi smrt delavca, pa solidarnostno pomoč prejme njegova najožja družina, npr. žena, otroci itd. (ZUJF, 178. člen).

Delodajalci morajo študentom in dijakom, ki pri njih opravljajo prakso, izplačati mesečno nagrado, regres za prehrano in povračilo potnih stroškov, pri čemer pa mesečna nagrada za dijake znaša 47 evrov, za študenta pa 97,26 evra (ZUJF, 180. člen).

Minimalen znesek izplačane pokojnine je 622 evrov, vendar se bodo pokojnine še znižale, in sicer od 100 do 350 evrov. Tako se bo denimo tistim, ki so pred uveljavitvijo ZUJF prejeli pokojnino v višini 1450 evrov, ta znižala za največ 350 evrov, na drugi strani pa se bo tistim, ki so prejeli pokojnino v višini 777,50 evra, ta znižala za največ 100 evrov. Podobno je z letnim dodatkom, vendar s to razliko, da se bo letni dodatek izplačeval samo toliko časa, dokler v RS ne bomo dosegli 2,5-odstotne rasti BDP. Do njega so upravičeni vsi, katerih mesečna pokojnina ni presegla 622 evrov. Dodatek v višini 367,95 evra se izplača tistim, katerih pokojnine so nižje od 414 evrov. Upokojenci, ki prejema pokojnine od 414 do 518 evrov, so upravičeni do izplačila dodatka v višini 223,56 evra, ne nazadnje

pa so do izplačila letnega dodatka upravičeni tudi tisti, katerih pokojnina znaša od 518 do 622 evrov, in sicer v višini 166 evrov. Poudariti velja tudi to, da se bo za starševsko nadomestilo v primeru celodnevne odsotnosti z dela še vedno obračunavalo od 90 do 100 %osnove, pri tem pa osnova ne bo smela preseči 763,06 evra, hkrati pa bo morala znašati 55 %minimalne plače (ZUJF, členu143–147).

Delavcu, ki se upokoji, pripada odpravnina v višini zadnjih treh povprečnih mesečnih plač pred nastankom obdobja upokojitve, vendar se delavec po tem ne sme ponovno zaposliti. Če se upokojeni delavec ponovno zaposli, pa ob naslednji upokojitvi ni več upravičen do izplačila odpravnine, saj se odpravnina za upokojitev lahko izplača le enkrat (ZUJF, 179. člen).

Delodajalec je dolžan svojemu zaposlenemu povrniti stroške prevoza, če zaposleni živi več kot 2 km od sedeža organizacije; mora zaposleni zaradi izjemnih razmer na delo priti bolj pogosto, kot bi bilo sicer potrebno v okviru rednega dela; ali pa takrat, kadar mora zaposleni delo opravljati na več relacijah. Če delodajalec svojemu zaposlenemu že zagotavlja uporabo javnega prometa, mu ni trebaizplačati deleža za povrnitev stroškov. V nasprotnem primeru pa delodajalec svojemu zaposlenemu stroške prevoza povrne sorazmerno v taki višini, kolikor znaša prevoz z javnimi prevoznimi sredstvi. Delavec mora pri tem priložiti vse potrebne dokaze, hkrati pa tudi pisno izjavo, ki vsebuje naslov stalnega oz. začasnega bivališča ter razdaljo, ki jo mora v km prevoziti od svojega bivališča do delovnega mesta. Vsi podatki morajo biti resnični in točni, saj lahko delodajalec v nasprotnem primeru poda izredno odpoved zaposlitvene pogodbe. Za javne uslužbenke podrobnejše analitike, ki se navezujejo na povračilo stroškov za prevoz na delo, ureja kolektivna pogodba, medtem ko pri funkcionarjih to področje ureja uredba (ZUJF, 168. in 170. člen). Kadar je bil uslužbenec poslan na službeno pot, ki je trajala dalj časa, pa mu mora delodajalec povrniti stroške na podlagi potnega naloga. V potnem nalogu morajo biti navedeni kilometri, ki jih je uslužbenec prevozil (kilometrino dobi povrnjeno,če je šel s svojim osebnim vozilom), število ur, ki jih je uslužbenec preživel v tem kraju, morebitni stroški parkiranja, cestnine, nočitev v hotelu, stroški reprezentance itd. Vse to, mora uslužbenec dokazovati tako, da zraven priloži vse račune, ki so nastali na tem službenem potovanju. Če je uslužbenec potoval v tujino, se mu dnevnice obračunajo na podlagi uredbe, ki jo v tonamen izda vlada (ZUJF, 171. člen).

**Tabela 7: Dohodninska lestvica po ZUJF**

<b>Neto osnova (na leto v EUR)</b>	<b>Stopnja dohodnine</b>
Do 7841	16%
Od 7841 do 18.534	27%
Od 18.534 do 69.313	41%
69.313 in več	50%

Vir: ZUJF (199. člen).

Zakon tudi določa novo stopnjo dohodnine, in sicer 50% obdavčitev za tiste, katerih prejemki so višji od 69.313 evrov. To velja za leti 2013 in 2014. Sedaj bodo torej bolj obdavčeni tudi tisti z višjimi prejemki, a posledice krize in varčevalnih ukrepov še vedno najbolj občutita srednji in najnižji sloj prebivalstva v RS (ZUJF, 199. člen).

## 4 ANALIZA POGOJEV IN KOMPETENC V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

Od leta 1991 do leta 2012 je bilo največ takih zaposlenih, ki so delali bodisi v podjetjih bodisi v organizacijah. Število zaposlenih v ZS je iz leta v leto naraščalo, medtem ko je število samostojnih podjetnikov in kmetov sprva malce narastlo, nato pa po letu 1996 znova padlo. Med leti po osamosvojitvi Slovenije je bilo največ zaposlenih v letu 2000 (768,1 –brezposelnih je bilo v tem obdobju 106,6), najmanj brezposelnih pa je bilo v letu 1992 (štejejo se tisti, ki so registrirani kot brezposelni –102,6). Problem brezposelnosti je v tem, da bodo ljudje, ki izgubijo službo v času krize, službo tudi težko dobili, ko se bo gospodarstvo že postavilo na noge, saj delodajalci ne bodo želeli zaposlovati novih ljudi (še posebej tistih ne, ki so bili dolgo časa brez dela), ampak bodo delo raje razdelili med obstoječi kader. Tukaj pa se pojavi nova težava, saj imamo na eni strani ljudi, ki si prizadevajo najti službo, pa je ne dobijo, na drugi strani pa tiste, ki so deležni vedno novih obremenitev, ki jih včasih ne zmorejo več obvladovati, hkrati pa tudi večjih plač. Takoj po tem, ko je Slovenija postala samostojna država, se je povečala brezposelnost med moškimi, saj je industrijska proizvodnja začela upadati. Na drugi strani pa so se pojavile dejavnosti, ki so imele izrazito povpraševanje po ženskah, a se je tudi to nehalo, in sicer dve leti po osamosvojitvi (Setnikar Cankar in Hrovatin, 2004, str. 163–166).

Ločimo 4 vrste nezaposlenosti (Setnikar Cankar in Hrovatin, 2004, str. 166–167):

- frikcijsko, ki je začasna, do nje pa pride zaradi nenehnih selitev ljudi v druga mesta in regije;
- strukturno, do katere pride zaradi nesorazmerja med gospodarskimi dejavnostmi, saj nekatere zelo hitro rastejo, druge pa zelo hitro padajo. Država mora ljudem, ki na tak način ostanejo brez službe, pomagati z ustreznimi usposabljanji, saj se gre večinoma za starejše ljudi, ki se težko oz. se niso navajeni prilagajati vedno novim spremembam;
- ciklično, do katere pride takrat, ko je stopnja BDP negativna ali pa nižja od pričakovane. Pojavi se lahko med vsemi zaposlenimi, ne glede na to, katero vrsto dela opravljajo;
- prikrito, ki pa zajema tiste ljudi, ki sicer so zaposleni, a nič ne prispevajo k BDP.

Uslužbeni sistem je sestavljen iz plačnega sistema ter sistema napredovanja in razvrščanja. Uslužbenice se lahko razvršča glede na delovno mesto, ki ga opravljajo, ali glede na njihove osebnostne značilnosti. Prvi način omogoča lažjo vzpostavitev sistema nagrajevanja, hkrati pa pripomore k temu, da organizacija ne deluje preveč potrošno, medtem ko drugi daje zaposlenim večji občutek varnosti. Pusić pri tem poudarja, da je najboljša kombinacija obeh načinov (Pusić, 2002, str. 213, 214), medtem ko je Stahl bolj zagovornik prvega načina. Po njegovem razvrščanje po delovnih mestih omogoča uresničevanje osebnostnih ciljev, oblikuje številna delovna mesta in natančno opredeljuje dolžnosti, hkrati pa omogoča večjo varnost zaposlitve in ne dopušča vmešavanja s strani

politike, saj je v ospredju javno dobro. Drugače pa se lahko uslužbenca razvršča tudi glede na njihovo izobrazbo, delovne izkušnje itd. (Pusić, 2002, str. 216,217).

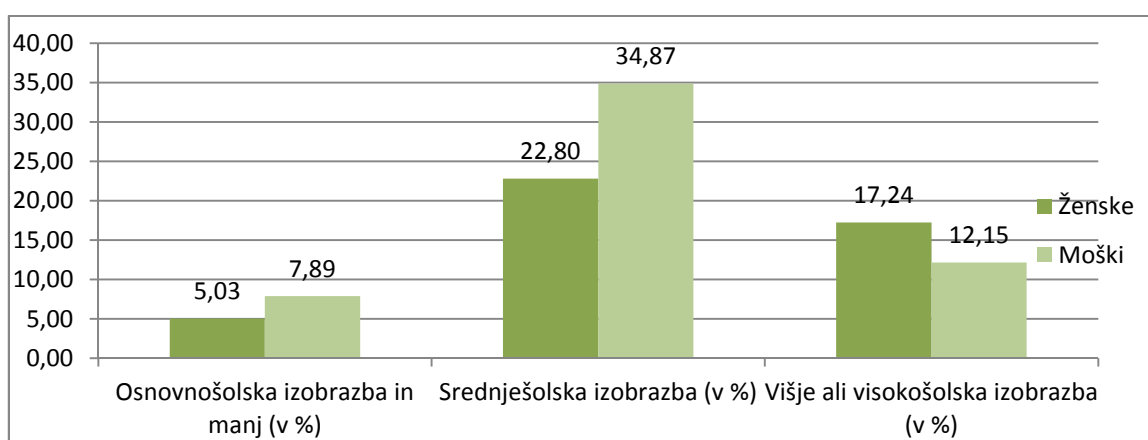
Donald Kingsley poudarja, da v ZDA vedno bolj stremijo k temu, da bi zaposlovali mlade, ki so komaj končali šolanje, ter jih skušali usposobiti za tisto delovno mesto, ki bi jim bilo pisano na kožo. Do tega spoznanja so prišli iz več razlogov. Prvi je ta, da so dolga leta v ZDA dajali prednost kandidatom z izkušnjami (v Evropi denimo je bilo obratno, saj so imeli prednost tisti z višjo stopnjo izobrazbe), vendar če se tikandidati niso našli v organizaciji, so po navadi odšli drugam in tako je podjetje nekako »izviselo«. Ta nevarnost pri mladih, ki so komaj končali šolanje, ne obstaja, saj se bodo vsi hoteli maksimalno izkazati v svoji prvi službi. Po vsej verjetnosti ne bodo niti toliko razmišljali o tem, da bi odšli drugam, saj ne bodo vedeli, kako je drugje, ker niso imeli priložnosti tega izkusiti. V ZDA so si novo usmeritev zamislili tako, da bi za začetne položaje v institucijah, kjer je obseg administrativnega dela zelo velik, zaposlili mlade, ki so komaj zaključili s šolanjem, medtem ko bi pa za višje položaje imeli privilegij tisti, ki so že dalj časa v podjetju in imajo tudi dovolj izkušenj. Menim, da je tak primer tipičen primer dobre prakse zaposlovanja, saj na eni strani daje več možnosti mladim, po drugi strani pa tudi tisti z več izkušnjami niso prikrajšani. Narobe bi bilo to, da bi mladi začetnik zelo hitro napredoval na višje položaje, medtem ko bi ostali zaposleni, ki že dolga leta delajo v podjetju, ostali na istem mestu. Tak sistem bi bilo dobro imeti tudi pri nas. Zdi se mi, da sta pri nas prisotni dve skrajnosti: ena skrajnost daje prevelik poudarek čim višji stopnji izobrazbe, spet druga pa čim večjemu številu delovnih izkušenj. Menim namreč, da tudi, če imaš univerzitetno izobrazbo in se želiš zaposliti nekje v administraciji, to ni dovolj, saj se pri procesu študija premalo pozornosti namenja praktičnim stvarjem in veliko preveč teoriji, ki pa ti pri delu ne koristi kaj dosti. Po drugi strani pa je problem v preveliki osredotočenosti na delovne izkušnje v tem, da se lahko ljudje preveč zanesejo na njih in se pri tem ne zavedajo, da se je stalno treba učiti, saj se zadeve, še posebej na področju trga dela in tehnologije nenehno spreminjajo. Njihov način dela je potemtakem lahko zastarel in nivo učinkovit (Pusić, 2002, str. 236).

Uvajanje v delo je dolgotrajen proces, v katerem se iz posameznika skuša narediti samostojnega, vztrajnega, ambicioznega in poštenega uslužbenca. Poleg šole in ostalih teoretičnih tečajev je pomembno tudi to, da se posamezniku da čim več konkretnih nalog, skozi katere se bo največ naučil in pridobil praktične izkušnje. Za primer vzemimo delo v računovodstvu. Za začetnika (npr. študenta) je pomembno, da ga ostali (zaposleni in šef) ne »šparajo« oz. mu ne dajejo samo takih del, kot so fotokopiranje, tiskanje itd., ampak ga čim prej soočijo s konkretnimi nalogami, npr. knjiženjem računov. Ob vsaki taki nalogi je začetniku trebarazložiti teoretične zadeve oz. specifikke, da bo razumel, za kaj se stvari delajo na takšen način. Vsako delo je trebatudi pregledati za njim in ga opozoriti na morebitne napake, hkrati pa mu povedati, pokazati in razložiti to, kako bi moralo biti, da bi bilo pravilno. Na tak način se bo posameznik ogromno naučil in bo lahko hitro povsem samostojno pomagal organizaciji. Problem v Sloveniji je v tem, da se delodajalcem to zdi izguba časa, zato raje vzamejo nekoga z več izkušnjami (Pusić, 2002, str. 239).

#### 4.1 ANALIZA STROKOVNIH ZNANJ ZAPOSLENIH V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

Z leti se vedno bolj krepi potreba po čim višji stopnji izobrazbe zaposlenih v javni upravi, zato je zadnja leta delež ljudi z visoko stopnjo izobrazbe opazno narastel. Po podatkih SURS je imelo konec leta 2012 veliko število delovno aktivnih prebivalcev v RS višjo stopnjo izobrazbe kot pretekla leta. Decembra 2012 je bilo 29% zaposlenih od vseh delovno aktivnih ljudi (približno 793.000) najmanj visokošolsko ali višješolsko izobraženih, kar je za približno 1,5% več kot preteklo leto. Največ jih je imelo končano srednjo šolo (58%), najmanj pa le osnovno šolo (13%) (Malešič, 2013).

**Grafikon 3: Prikaz stopnje izobrazbe zaposlenih moških in žensk na dan 31.12.2012**



Vir: SI-STAT(2013).

Raziskave so tudi pokazale, da so ženske v povprečju bolj izobražene od moških, saj je imelo konec leta 2012 skoraj 18% žensk vsaj višješolsko izobrazbo, kar je za 5 % več, kot znaša ta delež pri moških. Med vsemi delovno aktivnimi prebivalci pa je bilo najmanj takih, ki so imeli le osnovnošolsko izobrazbo ali še celo te ne, to pa je edini segment, kjer moški po stopnji izobrazbe prekašajo ženske. Moških, ki so bili konec leta 2012 delovno aktivni s to stopnjo izobrazbe, je bilo skoraj 8%, medtem ko je bilo žensk z osnovnošolsko izobrazbo ali manj le okrog 5 % (SI-STAT, 2013).

Decembra leta 2012 je bilo v javnem sektorju skupno število zaposlenih približno 231.000, od katerih je 161.000 uslužbencev delovalo v sektorju država, preostalih 70.000 pa je bilo delovno aktivnih v javnih službah. Podatki SURS (2013) so tudi pokazali, da so bili zaposleni v javnem sektorju v povprečju bolj izobraženi kot v zasebnem, saj je delež zaposlenih, ki so imeli vsaj višješolsko izobrazbo v javnem sektorju, znašal skoraj 50%, medtem ko je bilo v zasebnem sektorju takih ljudi zgolj 21 %. Po drugi strani pa so imeli v preučevanem obdobju (konec decembra 2012) v zasebnem sektorju več takih zaposlenih, ki so imeli le osnovnošolsko izobrazbo. Takih ljudi je bilo v zasebnem sektorju približno 16%, medtem ko je bil delež zaposlenih z osnovnošolsko izobrazbo v javnem sektorju za približno 10 odstotnih točk nižji (Malešič, 2013). Razlika med javnim in zasebnim sektorjem je tudi v tem, da je v preučevanem obdobju (december 2012) pri zaposlenih v

zasebnem sektorju prevladovala moška populacija (približno 61%), medtem ko so v javnem sektorju konec leta 2012 skoraj 61 odstotkov vseh zaposlenih predstavljale ženske. Po drugi strani pa velja poudariti, da je bil istega leta delež žensk v javnih službah manjši, saj so ženske tam predstavljale zgolj 43% vseh zaposlenih. To pomeni, da je preostali delež žensk bilo zaposlenih v sektorju država (skoraj 69%) (Malešič, 2013).

**Tabela 8: Strukturni podatki delovno aktivnega prebivalstva po spolu in izobrazbi na dan 31.12.2011**

	<b>Končana osnovna šola</b>	<b>Končana srednja šola</b>	<b>Končana višja oz. visoka šola</b>
Javni sektor (m)	6037	48077	37044
Javni sektor (ž)	9505	54055	77958
Sektor država (m)	983	21034	26727
Sektor država (ž)	6531	37764	66726
Javne službe (m)	5054	27043	10317
Javne službe (ž)	2974	16291	11232
Skupno število v javnem sektorju (m)	<b>12.074= 9,14%</b>	<b>96.154=16,73%</b>	<b>74.088=21,61%</b>
Skupno število v javnem sektorju (ž)	<b>19.010=14,38%</b>	<b>108.110=18,81%</b>	<b>155.916=45,47%</b>
Zasebni sektor (m)	<b>66.351=50,18%</b>	<b>236.965= 41,21%</b>	<b>57.588= 16,79%</b>
Zasebni sektor (ž)	<b>34.764=26,30%</b>	<b>133.678=23,25%</b>	<b>55.289=16,13%</b>
Skupaj zasebni in javni sektor	132.199	574.907	342.881

Vir: Malešič(2012).

V preučevanem obdobju (konec decembra 2011) jebilo v javni upravi največ takih zaposlenih, ki so imeli vsaj višješolsko izobrazbo, najmanj pa takih, ki so imeli osnovnošolsko izobrazbo ali manj. Ponovno se opazi razlika v izobrazbi med spoloma, saj so največji delež zaposlenih predstavljale ravno ženske z višješolsko izobrazbo, najmanjši delež zaposlenih v javnem sektorju pa so predstavljali moški z osnovnošolsko izobrazbo ali manj. Največ moških je imelo namreč doseženo višješolsko izobrazbo, a je bil ta delež za skoraj polovico nižji kot pri ženskah. Na drugi strani pa je bilo v javnem sektorju zaposlenih najmanj žensk s srednješolsko izobrazbo. V tem segmentu je bilo moških za približno polovico več. V zasebnem sektorju pa je zgodba nekoliko drugačna. Konec leta 2011 je bilo v zasebnem sektorju največ takih zaposlenih, ki so imeli osnovnošolsko izobrazbo ali manj, najmanj pa takih, ki so bili višješolsko izobraženi. Prav takov zasebnem sektorju konec leta 2011 ni bilo opaziti razlike glede stopnje izobrazbe po spolu, saj je imelo največje število žensk in moških, zaposlenih v tem sektorju, le osnovnošolsko izobrazbo (Malešič, 2012).

Na podlagi vseh teoretičnih podatkov, podatkov iz SURS in lastnih spoznanj sem sestavila ocenjevalno lestvico in opredelila, kateri oceni najbolj ustreza analiza strokovnih znanj zaposlenih v slovenski javni upravi:



- zaposleni so zelo dobro strokovno usposobljeni za delo, ki ga tekoče opravljajo, in imajo vsa potrebna znanja, ki so potrebna, da delo nemoteno poteka;
- zaposleni so dobro strokovno usposobljeni in izobraženi za tekoče delo, ki ga opravljajo, kljub temu pa bi zaradi vseh sprememb, ki so postale že nekakšna stalnica, in izjemno močne konkurence na trgu dela potrebovali še dodatna znanja;
- zaposleni pri svojem delu nimajo ustreznih znanj oziroma delajo na način, ki je že zastarel, včasih celo neuporaben.

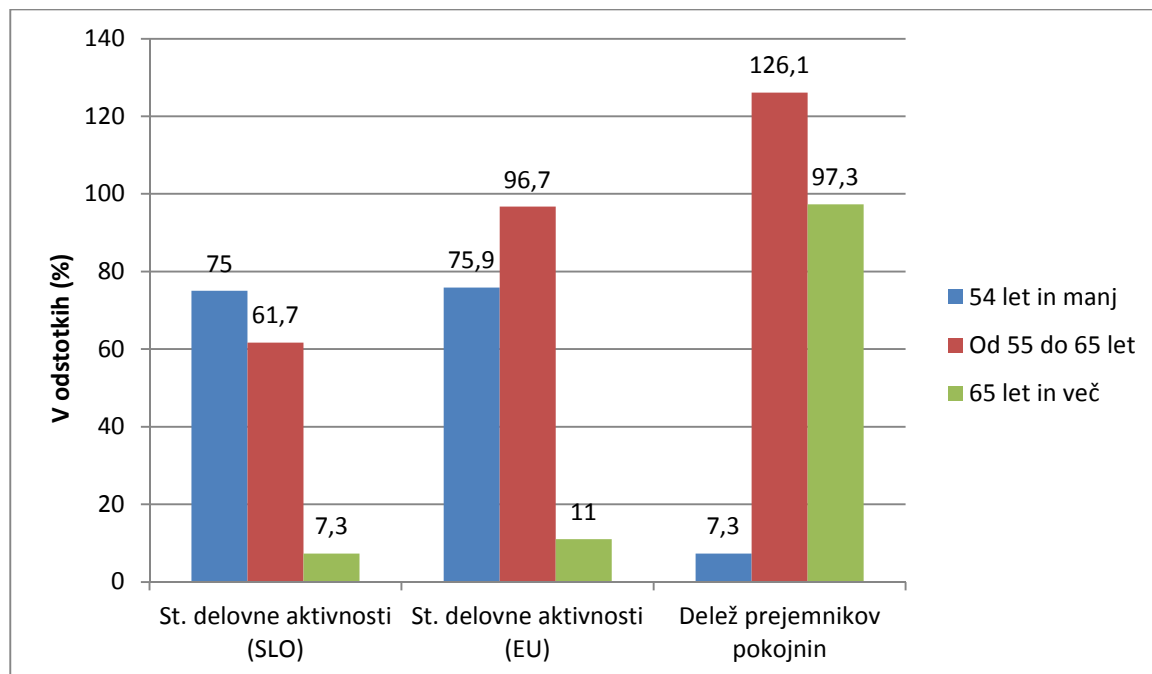
Ugotavljam, da ocena zaposlenih v javni upravi glede na njihove strokovne sposobnosti in znanja najbolj ustreza oceni 2. Menim namreč, da živimo v času, ko se je trebanenehno učiti in izobraževati, saj so spremembe na trgu dela, pa tudi pri delovnem procesu, postale že nekakšna stalnica. Preko del, ki sem jih opravljala kot študentka, sem velikokrat opazila, da zaposleni (predvsem tisti, ki imajo v svojem poklicu že dolgoletne izkušnje) ne pripisujejo velikega pomena dodatnemu izobraževanju, saj menijo, da so jim dolgoletne izkušnje in praksa že vse potrebna znanja, ki jih potrebujejo pri opravljanju svojega poklica. Na drugi strani pa sem opazila, da so mlajše populacije sicer slabše praktično usposobljene, imajo pa zato veliko želja pri pridobivanju novih spoznanj, s katerimi bi se lahko mladi tudi bolje izkazali in jih hkrati uporabili pri delovnem procesu. Problem, ki ga opažam, je namreč, da ravno zaradi vseh varčevalnih ukrepov in s tem tudi vse manjše avtonomije menedžerjev prihaja do tega, da si menedžerji želijo čim večji uspeh, s čim manj stroški, kar je ekonomsko gledano povsem smiselno. Po drugi strani pa bi bilo bolje, če bi se menedžerji (z vlado na čelu) bolj usmerjali v usposabljanja svojih zaposlenih (tako mlajše kakor tudi starejše populacije), saj bi le tako lahko prišli do boljših rezultatov na dolgi rok. Poudarjam namreč, da delodajalci ne smejo biti diskriminatorni do tistih, ki imajo večjo stopnjo izobrazbe in manj izkušenj v primerjavi s tistimi, ki imajo veliko izkušenj in nizko stopnjo izobrazbe. Velja tudi obratno. Tako eni kot drugi namreč prinašajo v podjetje določene minuse in pluse.

## **4.2 ANALIZA POVPREČNE STAROSTI ZAPOSLENIH IN NJIHOVA UČINKOVITOST**

V letu 2012 se je največ ljudi upokojilo zato, ker so že izpolnjevali starost, ki jo zakon smatra za upravičeno za prehod z dela v upokojitev, ali pa so zaradi zgodnje zaposlitve imeli že dovolj delovnih izkušenj. Takih ljudi je bilo 84 % od vseh upokojencev. Drugi najpogostejši razlog, zaradi katerega so se uslužbenci upokojevali, pa so bile zdravstvene težave, ki so uslužbencem onemogočale nadaljevanje z delom. Delež ljudi, ki so se upokojili zaradi zdravstvenih težav, je znašal okoli 10 %. Po drugi strani pa je bilo leta 2012 kar 40 % takih ljudi, ki so se upokojevali, še preden so izpolnili zakonsko določeno upokojitveno starost, saj so izpolnjevali druge pogoje, ki jih zakon določa kot upravičene za prehod z dela v upokojitev. Kljub temu pa je približno 5 % tistih, ki so se že upokojili, bilo zaradi finančnih težav primorano nadaljevati z delom. Približno 10 % upokojencev je z delom želelo nadaljevati prostovoljno, preostali (približno 7 %) pa so že pred upokojitvijo opravili manj delovnih ur. Tako je v letu 2012 zaradi finančnih težav približno 38

%upokojevcev hkrati prejemalo prihodke za delovno aktivnost in pokojnino (Lah in Lenart, 2013).

**Grafikon 4: Stopnje delovne aktivnosti in deleži prejemnikov pokojnin v drugem četrtletju leta 2012**



Vir: Lah in Lenart(2013).

Iz grafikonaje razvidno, da je stanje v Sloveniji v letu 2012 bilo v povprečju enako kot v EU, in sicer kar se tiče delovne aktivnosti ljudi do 54 let in delovne aktivnosti ljudi, ki so stari nad 65 let. Pri starostni razliki med 55 in 65 leti je opaziti minimalna odstopanja, saj so bili v RS leta 2012 ljudje, ki so sodili v to starostno skupino, v povprečju za 30 %manj delovno aktivni, kot je ta delež znašal v EU. Podatki so med drugim pokazali tudi to, da je pokojnino prejemalo največ tistih, ki so bili stari med 55 in 65 let. Razlog za to je verjetno v tem, da so se v preteklih letih lahko že zelo zgodaj zaposlili (pri denimo 18 ih letih) in so tako že pri 55 letih dosegli vse pogoje, ki jih zakon določa za upravičene pri prehodu z dela v upokožitev, denimo dolžina delovne dobe (Lah in Lenart, 2013).

Tako kot izobrazba tudi starost zaposlenih sčasoma narašča. Tako so bili denimo ob koncu leta 2011 delovno aktivni stari približno 41,3 leta (v javnem sektorju je bila povprečna starost nekje med 45 in 49 let, medtem ko je bila v zasebnem nekje med 30 in 34 let), od česar pa 41,4 leta velja za moško, 41,2 letapa za žensko populacijo. Glede na leto prej se je starost delovno aktivnega prebivalstva zvišala za okoli 0,4 leta, od tega so se moški postarali za približno 0,3 leta, ženske pa za pol leta. Decembra leta 2012 pa je bila situacija nekoliko drugačna, saj je bila povprečna starost delovno aktivnega prebivalstva že 41,5 leta (v javnem sektorju je bila povprečna starost tam nekje med 45 in 49 let, v zasebnempa med 35 in 39 let), od česar 41,6 leta velja za moške, 41,4 leta pa za ženske. Tako se je starost delovno aktivnega prebivalstva glede na leto prej zvišala za 0,2 leta. Pri tem pa velja poudariti, da imajo na starost zaposlenih vpliv številne dejavnosti. V

decembru leta 2011 je bila na področju kmetijstva, gozdarstva, ribištva in lova povprečna starost zaposlenih 46,5 leta, s 43,3 letajim sledijo zaposleni s področja oskrbe z elektriko in plinom, približno 43,1 letapa so bili v preučevanem obdobju (konec leta 2011) stari zaposleni na področju sanacije polja in poslovanja z nepremičninami. V teh dejavnostih je bila povprečna starost torej višja od 40 let. Na drugi strani pa je bila povprečna starost zaposlenih nižja od 40 let na področju gospodinjstva, proizvodnje za lastno rabo, gostinstva ter na področju informacijskih in komunikacijskih dejavnosti. Zaposleno hišno osebje, ki je delalo v gospodinjstvih, je bilo povprečno staro 36,1 leta, kiso jim z 39,1 letasledili zaposleni na področju proizvodnje za lastno rabo, tem pa so s približno 39 leti in pol sledili zaposleni na področju gostinstva ter uslužbenci, ki so se ukvarjali z informacijskimi in komunikacijskimi dejavnostmi. Tudi delovna aktivnost invalidov s starostjo vztrajno narašča, čeprav imajo invalidi v povprečju nižjo stopnjo izobrazbe. To kaže tudi podatek, da je bilo konec leta 2011 v RS zaposlenih približno 30.300 invalidov (Malešič, 2012, 2013;SI-STAT, 2013).

Na podlagi vseh teoretičnih podatkov, podatkov iz SURS (SI-STAT, 2013) in lastnih spoznanj sem sestavila ocenjevalno lestvico in opredelila, kateri oceni najbolj ustreza analiza povprečne starosti zaposlenih tako v javni upravi kakor tudi v zasebnemsektorju in kako njihova starost vpliva na samo učinkovitost pri delovnem procesu. V javnem sektorju bi to področje razdelila na ocene:

- povprečna starost zaposlenih znaša približno 45–49 let, učinkovitost pa je zaradi starejše populacije nekoliko slabša;
- povprečna starost zaposlenih znaša približno 45–49 let, učinkovitost pa je dobra;
- povprečna starost zaposlenih znaša približno 45–49 let, učinkovitost pa je zelo dobra, saj gre za ljudi, ki svoje delo kljub letom zelo dobro opravljajo, obenem pa se pri opravljanju svojega poklica nenehno trudijo in vedno stremijo k doseganju čim boljših rezultatov.

Sama bi učinkovitost zaposlenih v javnem sektorju glede na njihovo starost ocenila z oceno 1. Eden izmed razlogov za moje stališče je tudi ta, ki sem ga že navedla v prejšnji analizi (glej poglavje 4.1), ko sem dejala, da zaposleni z dolgoletnimi delovnimi izkušnjami ne dajejo veliko poudarka dodatnemu izobraževanju, ker menijo, da so jim dolgoletne izkušnje že dale dovolj potrebnega znanja. Mnogi si tudi mislijo, da če so nekaj delali 10 let na en način, bodo na takšen način delali še naprej in se ob tem ne zavedajo pomembnosti sprememb, ki jih prinašajo razmere na trgu in nove tehnologije. Zaradi pomanjkanja interesa po dodatnem znanju trpi tudi kakovost opravljenega dela, saj bodo tiljudje zelo težko napredovali v smislu pridobitve širših znanj in uporabe novih metod pri sami izvedbi dela. Po drugi strani pa si z naraščanjem starosti težje zapomnijo vse potrebne podatke, zato so pri svojem delu bolj počasni,saj skušajo biti natančni. Mladi na drugi strani pa so to isto delo sposobni opraviti hitreje in ravno tako dobro, saj se želijo dokazati, ker se zavedajo, da je pred njimi še dolga službena pot ter da morajo čim bolj izkoristiti ponujene priložnosti.Poleg tega starejša populacija z leti postane vpeta v neko rutino, še posebej v javni upravi, saj so postopki preveč enolični. Tudi zato lahko prihaja do napak in slabše učinkovitosti, saj pri svojem delu niso več dovolj osredotočeni. Za to

oceno sem se odločila tudi na podlagi dejstva, da starejši ljudje težje prenašajo delovne pritiske, ki se v sodobnem času pogosto izvršujejo, zato nimajo več take volje po dokazovanju, zaradi stresa pa pogosto podležejo raznim boleznim. Na službo pogosto gledajo kot na čas, ki ga zaradi denarja morajo preživeti na svojem delovnem mestu, pri tem pa niso več tako motivirani za dobro opravljanje svojega dela in se pri delovnem procesu včasih ne trudijo dovolj ali pa enostavno ne zmorejo dohajati tempa, ki je v današnjih časih zelo hud, saj zahteva nenehen trud, sekiranje, pritiske itd. Res pa je, da na motivacijo starejših zaposlenih lahko zelo vpliva primerna komunikacija s strani šefa, ki jim ne sme dajati občutka nesposobnosti, pač pa bi jih moral čim več usposablјati, seznaniti z novostmi, obenem pa upoštevati tudi njihove zmožnosti.

V zasebnem sektorju pa bi to področje razdelila na ocene:

- povprečna starost zaposlenih znaša približno 40 let, sama učinkovitost pa je dobra.
- povprečna starost zaposlenih je nižja od 40 let, zato je učinkovitost pri delu zelo dobra.
- povprečna starost zaposlenih je višja od 40 let, zato je učinkovitost pri delu slabša, kot bi sicer lahko bila.

Menim, da učinkovitost zaposlenih v zasebnem sektorju glede na njihovo starost najbolj ustreza oceni 1. V zasebnem sektorju namreč niso tako zelo omejeni na politične odločitve, a morajo sprejete odločitve s strani delodajalca oz. menedžerja kljub temu biti skladne z zakonom. Na podlagi svojih izkušenj prek študentskega dela sem ugotovila tudi to, da se v zasebnem sektorju močno nagibajo k temu, da bi vzpostavili nekakšno ravnovesje med starejšo in mlajšo populacijo. To pomeni, da imajo delovne izkušnje prednost pred doseženo stopnjo izobrazbe, kar pomeni, da so ljudje v zasebnem sektorju bolj problemsko naravnani in strokovno usposobljeni, kar pa je ravno obratno od sistema, ki velja v javnem sektorju. Kot sem že prikazala v poglavju 4.1, ima večina zaposlenih v javnem sektorju končano vsaj srednjo šolo, torej dajejo v javnem sektorju večji poudarek doseženi izobrazbi kot pa pridobljenim delovnim izkušnjam. Kljub naraščajoči stopnji izobrazbe, obstaja vseeno še veliko število tistih, ki imajo ustrezne delovne izkušnje, nimajo pa potrebne izobrazbe oz. potrdila, kot je denimo diploma ali magisterij s področja, nakaterem bi se želeli zaposliti (Malešič, 2013).

### **4.3 UGOTOVITVE IN PREDLOGI ZA IZBOLJŠAVO**

Uvodoma postavljam hipotezo, da je javna uprava v Sloveniji preveč toga, eden od razlogov za kar je premalo strokovnega in mladega kadra, česar pa ne spreminjajo niti novi predlogi Vlade RS v letih 2012 in 2013.

S to hipotezo potrjujem realno sliko današnjega stanja v naši javni upravi. Podatki, ki sem jih pridobila s svojim raziskovanjem, so mi namreč pokazali, da v javni upravi veliko šteje visoka izobrazba, vedno bolj pa se daje pomen tudi delovnim izkušnjam. Današnja mladina ima v velikem številu visoko izobrazbo in je pridnain ambiciozna, vendar ima premalo delovnih izkušenj, saj ji skoraj nihče tudi ni ponudil možnosti za to, da bi jih

pridobila. Da mladi v veliko primerih po končanem šolanju ne dobijo možnosti za zaposlitev v javni upravi, kažejo tudi podatki, da je povprečna starost zaposlenih v javni upravi okoli 45 let.

Na drugi strani sem preučevala tudi, kakšno je stanje v zasebnem sektorju na tem področju. Na podlagi lastnih izkušenj in na osnovi teoretičnih znanj, ki sem jih pridobila, lahko trdim, da je stanje v zasebnem sektorju ravno obratno. Tam se namreč zavzemajo za to, da bi bilo čim večje ravnovesje med zaposlenimi, ki predstavljajo starejšo populacijo, in med zaposlenimi, ki predstavljajo mlajšo populacijo. Podatki so pokazali, da v zasebnem sektorju povprečna starost zaposlenih znaša okoli 40 let. Zasebni sektor se od javnega razlikuje tudi v tem, da daje večji poudarek delovnim izkušnjam in strokovni usposobljenosti in ne toliko doseženi stopnji izobrazbe. Na podlagi tega lahko sklenem, da so ljudje v zasebnem sektorju bolj strokovno podkovani kot pa v javnem.

Cilj diplomskega dela je bil ugotoviti, ali je reforma slovenske javne uprave v takšni obliki, za kakršno si prizadeva vlada, realno izvedljiva in ali jo res tako nujno potrebujemo. Podatki in ocene raziskav, ki so bile do sedaj opravljene, so pokazali, da je reforma javne uprave na uslužbenskem sistemu res potrebna, saj smo imeli do sedaj resnično preveč ljudi zaposlenih v javni upravi, zaradi česar pa je pogosto prihajalo do podvajanja dela. Podvajanje dela je med drugim tudi eno izmed administrativnih ovir, ki bi jih bilo treba odpraviti. To bi lahko storili tako, da bi strukturo organizacij in njihovo delovanje vzpostavili tako, da bi delo ločili po točno določenih delovnih mestih, pri čemer pa bi se posamezno delovno mesto ukvarjalo s točno določenimi specifikami in nalogami, ki bi morale biti že vnaprej določene. Tako bi poskrbeli, da se ne bi več dogajalo to, da bi denimo na dveh delovnih mestih opravljali podobne ali celo enake naloge. Med drugim sem si zastavila tudi nekaj vprašanj, in sicer:

- Ali je smiselno ljudi v javni upravi odpustiti, glede na to, da jim je vlada že znižala plače?
- Ali lahko manjše število ljudi opravi delo enako dobro in učinkovito kot večje število zaposlenih?
- Kako s pravnimi ukrepi motivirati ljudi, da bodo kljub vsemu z veseljem prihajali na delo ter se trudili po svojih najboljših močeh za dobro svoje organizacije?
- Ali imajo zaposleni ustrezna strokovna znanja, ki bi jih morali imeti za opravljanje svojega poklica oziroma po pogojih pravne ureditve ZJU?

Menim, da ne bi bilo smiselno ljudi v javni upravi množično odpuščati, preostalim pa znižati plače, saj tovrstni ukrepi ne morejo prinesiti sprememb na dolgi rok. Če bi se odločili za odpuščanje odvečnega kadra, bi morali pustiti plače preostalih uslužbencev nespremenjene, saj bi bilo v nasprotnem primeru težko ustvariti prilagodljiv trg dela, za kar si med drugim prizadeva tudi vlada. Ljudje namreč ne bi bili več zainteresirani za službo v javni upravi, pač pa bi svojo priložnost iskali v zasebnem sektorju ali celo v tujini. Na tak način pa bi slovenska javna uprava težko pridobila strokoven in sposoben kader. Če bi se organizacije odločale za odpuščanje svojih zaposlenih, bi morale jasno in natančno analizirati razloge, zakaj nekdo ni več primeren za opravljanje službe pri njih. V

javni upravi je velikokrat mogoče opaziti, da so zaposleni vpeti v neko rutino, hkrati pa so deležni nenehnih pritiskov, zato nekateri svojega dela ne opravljajo tako dobro, kot bi ga lahko, so nenehno napeti, z dolgočaseni. Zaradi vsega tega se ne počutijo več pripadniki organizaciji, v kateri delajo, obenem pa so tudi zelo malo pripravljeni spremeniti sami pri sebi, denimo, kar se tiče dodatnega izobraževanja, delanjana svoji osebnostni rasti in na dobrem odnosu z vsemi v organizaciji. Zaradi takih ljudi večkrat trpi proces dela, zato menim, da bi morali biti takšni uslužbenci prvi v vrsti za prekinitev delovnega razmerja, tako pa bi se odprla nova delovna mesta za tiste, ki si resnično želijo delati na nekem delovnem mestu in so se pripravljene nenehno učiti in izpopolnjevati. Če pa bi se v organizaciji odločili za drugačen pristop, torej za znižanje plač, je pomembno predvsem to, da bi se plače znižale vsem zaposlenim, poskrbeti pa bi bilo trebatudi za to, da ne bi bilo tako visokih plačnih nesorazmerij. Trenutne reforme najbolj občutita srednji in najnižji sloj prebivalstva, saj nekateri kljub temu, da imajo stalno zaposlitev, zaradi nizke plače komaj preživijo čez mesec. Ni pa nujno, da bi z odpuščanjem zaposlenih lahko bila organizacija pri svojem delu še naprej produktivna in učinkovita. Delo mora biti namreč dobro opravljeno, s čim manj stroškov oz. kadra, vendar je pri tem trebapaziti, da se ne gre v skrajnosti. V današnjem času je namreč že jasno, da je večina tistih, ki imajo službo, zaradi tako velikega obsega dela pod nenehnim pritiskom, zaradi česar pa lahko prihaja tudi do napak. Zato ni smiselno, da se zaradi varčevanja delo nenehno nalaga zaposlenim, pač pa je treba oceniti, koliko dela že ima kateri od zaposlenih in koliko časa mu vzame posamezna naloga. Zato bi bilo dobro, da bi v vseh podjetjih v javnem sektorju imeli nekakšen računalniški program, v katerem bi se zaposleni vpisovali ob prihodu na delo in odhodu z njega, zraven pa bi vpisovali vsa dela, ki so jih tisti dan opravljali, in čas, ki so ga porabili za posamezno nalogo.

Taka evidenca bi se morala voditi dnevno, nadrejeni pa bi jo morali redno pregledovati. Tako bi lahko lažje določili, kateri od zaposlenih bo dobil dodatne naloge, preostali, ki pa so že s svojim tekočim delom preobremenjeni, pa bi bili teh dodatnih nalog oproščeni. Pri vsem tem pa bi bilo treba upoštevati zakonske in podzakonske predpise, ki urejajo to področje, na primer dolžinopolnega delovnega časa. Dolžina polnega delovnega časa ne sme presegati 40 ur na teden, kar pomeni, da lahko zaposleni dela največ 8 ur na dan od ponedeljka do petka. Kadar so zaposleni že preveč obremenjeni s svojim delom, da ga le s težavo opravijo v 8-urnem delovniku, je smiselno zaposliti nove ljudi, in sicer mlade. Starejša populacija bi namreč čedalje težje prenašala vse pritiske, pa tudi za gospodarski in poslovni razvoj je pomembno, da se v čim večjem številu v delo uvaja mlajša populacija.

Vsi zaposleni bi morali biti stalno motivirani za opravljanje dela v nekem podjetju. S pravnimi ukrepi bi to lahko dosegli tako, da bi z zakonom določili, da bi morala vsa podjetja v javnem sektorju sodelovati v projektu »družini prijazno podjetje«, saj sedaj v tem projektu po mojem mnenju ne sodeluje dovolj organizacij. Družini prijazno podjetje bi tako bilo tisto, ki bi razumelo dejstvo, da imajo zaposleni poleg službe doma tudi družino oz. svoje zasebno življenje in ne bi pričakovalo od njih, da službo postavljajo na prvo mesto in se odpovedujejo zasluženemu dopustu, delajo preveč nadur in podobno. Poleg

tega bi bilo povsod tam, kjer je to mogoče imeti, trebauvesti enoten delovni čas, denimo od 8. do 16. ure. Ljudi bi lahko motivirali tudi tako, da če za svoje dobro opravljeno delo ne morejo prejeti denarne nagrade, bi prejeli nagrado v obliki kakšnega priznanja, potovanja itd. Tovrstne nagrade bi v manjših organizacijah, ki imajo do 20 zaposlenih, lahko prejela denimo 2 uslužbenca, v večjih organizacijah pa največ 5. Ob tem bi bilo trebaposkrbeti, da nagrajevanje ne bi bilo krivično, zato bi morali biti razlogi za izbiro nekega kandidata jasno predstavljeni vsem. Res je, da bi na takšen način kandidat, ki bi prejel priznanje, bil izpostavljen pred preostalimi zaposlenimi, a bi vsaj dobil občutek, da je zaradi dobro opravljenega dela cenjen in opažen. V slovenski javni upravi bi se tako moralo dajati še več poudarka tudi osebnemu zadovoljstvu.

Ugotovila sem, da je povprečna stopnja izobrazbe v javni upravi kar visoka. To po eni strani prinaša slabosti, saj višja stopnja izobrazbe zahteva tudi višje plače. V zasebnem sektorju je situacija drugačna, saj ima tam v povprečju večina zaposlenih nižjo stopnjo izobrazbe in nižje plače. Glede na to, da se nenehno poudarja pomen varčevanja, bi bilo zato smiselno, da bi se tudi v javni upravi bolj usmerjali na usposabljanje za delovno mesto pri mlajši populaciji. Začeli bi lahko že pri študentski praksi in študentskem delu. Večina študijskih praks v javni upravi ni plačanih, a kljub temu delodajalci študentom, ki prihajajo k njim na prakso, ponujajo premalo odgovorno delo in jih zadožujejo povečini le za taka dela, ki jim na dolgi rok ne prinašajo veliko koristi, npr. fotokopiranje, skeniranje, zlaganje dokumentacije v fascikle in še bi lahko naštevala. To so primeri, ki se dogajajo pri raznih administrativnih storitvah. Študent, ki pride v neko organizacijo opravljati študentsko delo ali prakso na področju administracije, bi se moral čim več naučiti o računalniških programih, ki se uporabljajo, in o procesu dela, zato bi ga bilo že na začetku trebavajati v proces dela in mu nalagati tudi bolj odgovorne naloge. Na tak način bo študent pridobil potrebne izkušnje, ki mu lahko koristijo tudi na dolgi rok, hkrati pa bi lahko z osvojenim znanjem sčasoma pomagal tudi preostalim zaposlenim. Problem pa je, ker si delodajalci ne upajo dolgo časa uvajati nekoga novega, saj to za njih pomeni izgubo časa, zato raje tiste bolj odgovorne naloge prepuščajo bolj izkušenim. Sama študijska praksa je namenjena ravno temu, da študent pridobi delovne izkušnje in se čim več nauči, saj bo na tak način lažje postal konkurenčen na trgu dela. Menim, da bi bilo zato dobro, če bi se univerze s tistimi organizacijami, s katerimi imajo sklenjen dogovor o opravljanju obvezne študijske prakse, dogovorile z njimi tudi to, da če študent že opravlja en mesec ali več študijsko prakso pri njih praktično brezplačno, naj mu organizacije omogočijo vsaj to, da si bo nabral čim več izkušenj, ter ga soočajo tudi z bolj odgovornimi nalogami. Te pogoje bi bilo smiselno vpeljati tudi v zakone, in če se organizacije v javnem sektorju teh pogojev ne bi držale, bi jih lahko primerno kaznovali.

Dobre ukrepe na področju reforme uslužbenskega sistema pa je sprejela tudi Vlada RS in EU. Prva je to storila s spodbujanjem zaposlovanja za nedoločen delovni čas, in sicer na način, ki koristi tako delodajalcu kot uslužbencu, ter z uvedbo začasnega dela, druga pa s sprejetjem »new deala« oz. »novega dogovora«, ki je nastal na pobudo Francije in Nemčije in stremi k večjemu zaposlovanju mladih, ki so komaj končali šolanje.

Vsa spoznanja lahko strnem v ugotovitev, da je bila reforma javne uprave v RS res nujno potrebna in da so ukrepi, ki jih predstavlja Vlada RS na področju uslužbenkega sistema, na splošno dobri in bodo prinesli pozitivne rezultate na dolgi rok.



## 5 ZAKLJUČEK

V diplomskem delu sem sprva na kratko predstavila cilje in hipotezo, ki pa se je kasneje izkazala za utemeljeno, saj je javna uprava v Sloveniji res preveč toga, kader, ki deluje v njej, pa dostikrat ni dovolj strokovno usposobljen, k čemer pa v veliki meri vplivajo ukrepi vlade, saj menedžerjem ne dopuščajo dovolj samostojnosti. Menedžerji zato ne morejo zagotavljati vseh potrebnih izobraževanj za svoje zaposlene, saj so v svojem delovanju odvisni od vladnih odločitev in od javnega proračuna. Poleg tega sem predstavila tudi nekaj vprašanj, na katera sem skušala tekom diplomskega dela čim bolj jasno odgovoriti, in sicer po področjih, na katera se navezujejo.

V nadaljevanju sem na kratko opredelila pojem javnega sektorja, postopek njegove reforme in modernizacije ter kaj modernizacija javnega sektorja sploh pomeni. Javni sektor ne sme delovati zastarelo, temveč vedno sorazmerno s časom. To pomeni, da če se postopki modernizirajo, avtomatizirajo in poenostavljajo, morajo temu koraku slediti tudi v javnem sektorju, sicer si lahko delo precej otežimo, zaradi tega pa lahko trpita naša produktivnost in učinkovitost.

V osrednjem delu diplomskega dela sem podrobno opisala reforme javne uprave na splošno od osamosvojitve dalje intudi reforme, ki so se in se še vedno dogajajo na področju uslužbenskega in plačnega sistema. Reforme javne uprave so se dogajale na približno vsaka 4 leta, razen od osamosvojitve naprej do vstopa v EU, saj v tem času ni bilo večjih reform. Osredotočala sem se tudi na splošni del javne uprave, torej na razvoj lokalne samouprave in na to, kaj lokalna samouprava sploh je, opisala sem tudi, kako mora biti javna uprava pravno urejena. V tem sklopu sem se na kratko ustavila pri ugotavljanju kakovosti in prednostih oz. slabostih e-uprave. Glavna tema diplomskega dela so bile reforme predvsem na področju uslužbenskega sistema. Tu sem zato podrobno preučila aktualno zakonodajo (ZJU, ZDR-1, ZUTD-B, ZUJF), saj se je v tem času zgodilo kar nekaj sprememb na tem področju. Med najpomembnejšimi so sprejetje novih ukrepov, ki spodbujajo zaposlovanje za nedoločen delovni čas s tem, saj delodajalca za 2 leti razbremeni plačevanja prispevkov za primer brezposelnosti za tistega uslužbenca, ki ga zaposli za nedoločen čas. V tej temi sem predstavila tudi pomen dobrega vodenja v javni upravi, saj samo vodenje tudi zelo vpliva na delovni proces in rezultate, predvsem z vidika zadovoljstva zaposlenih. Vsebinsko sem predstavila, kakšne so možnosti za zaposlitev in napredovanje na podlagi ZJU, pojasnila pa sem med drugim tudi to, kdaj je lahko javni uslužbenec kaznovan ali pa mu celo preneha delovno razmerje. V tej temi sem pojasnila tudi, kakšne vrste odpovedi pozna ZJU, obenem pa sem predlagala, kako bi lahko s pravnimi viri motivirali zaposlene v javni upravi, da bi dobro in z veseljem opravljali svoje delo. Mnenja in predlogi, ki sem jih podala o motivaciji zaposlenih, so sad mojega lastnega razmišljanja na podlagi opažanj in izkušenj.

V poglavju sem predstavila tudi primer sodišča, kjer je obravnavan primer uslužbenca (profesorja), ki mu je zaradi zmanjšane vpisa v šolo in novega načina financiranja prenehala veljati pogodba o zaposlitvi, drugega nadomestnega dela pa ni dobil oz. ga ni želel. Menil je, da so mu bile pri odpovedi s strani delodajalca kršene osebne pravice, zato je svojega delodajalca tožil, vendar ga sodišče na koncu ni spoznalo za krivega. V delu, kjer podrobneje opisujem plačni sistem, pa sem se osredotočala predvsem na spremembe, ki so se zgodile po ZUJF, z namenom konsolidiranja javnih financ in znižanja plač v javni upravi, saj so bile te pred reformo previsoke. V tem delu sem zato podrobno opredelila sestavo plače in njeno višino po posameznih plačnih razredih, obenem pa sem za lažjo predstavo prikazala tudi primerjavo plač v javnem in v zasebnem sektorju.

Opredelila sem tudi višine ostalih dohodkov, denimo regresa, nagrad, pokojnine in drugih povračil stroškov, ki so nastali na službenem potovanju. Ugotovila sem, da premalo poznamo zakonodajo na tem področju, zato ne vemo vedno, kdaj smo do izplačila nekega zneska upravičeni in kdaj ne. Poleg tega sem ugotovila, da se lahko, če plača, ki jo prejemaš, ni skladna z delom, ki ga opravljaš, pritožiš na delovno sodišče, ki o tem odloča. V javnem sektorju je namreč vsak upravičen do izplačila plače, ki mu pripada glede na stopnjo izobrazbe, vsebino dela, ki ga opravlja, ter glede na to, v kateri plačni razred od skupno 65 je uslužbenec uvrščen. V ta sklop sem zato vključila še en primer s sodne prakse. Tokrat je bil problem v tem, da je uslužbenka prejela nižjo plačo od tiste, ki bi jo dejansko morala glede na vsebino dela, ki ga je opravljala. Nadrejena ji je namreč podelila drug (nižji) naziv in ji znižala plačo, čeprav je uslužbenka opravljala enako delo kot pred tem. Poleg tega nadrejena s svojo uslužbenko ni sklenila posebne pogodbe o zaposlitvi, na nov način pa je prešla tudi brez soglasja svoje uslužbenke. Sodišče je ugotovilo napako sodišč 1. in 2. stopnje pri razlagi zakonodaje, zato je zadevo ponovno vrnilo v odločanje sodišču 1. stopnje.

V nadaljevanju sem skušala izdelati čim bolj natančni analizi, ki se nanašata na stopnjo izobraženosti oz. strokovne usposobljenosti zaposlenih v javni upravi ter na njihovo povprečno starost. Za lažjo predstavbo sem izobraženost in starost zaposlenih v javnem sektorju primerjala z izobraženostjo in starostjo zaposlenih v zasebnem sektorju. Izdelala sem tudi lastno ocenjevalno lestvico za obe analizi. Na podlagi teoretičnih spoznanj, podatkov iz SURS in lastnih izkušenj sem ocenila, da so zaposleni v javnem sektorju v povprečju starejši in bolj izobraženi (glede na stopnjo dosežene izobrazbe) kot v zasebnem, vendar morda premalo učinkoviti, saj imajo za dela, ki jih opravljajo, nekateri premalo strokovnega znanja, pa tudi zaradi velikega števila starejše populacije. V javnem sektorju tako premalo poudarka namenijo delovnim izkušnjam in ponujanjem priložnosti za uvajanje mlajše populacije, medtem ko so zaposleni v zasebnem sektorju v povprečju manj izobraženi, saj dajejo v zasebnem sektorju v prvi vrsti prednost delovnim izkušnjam, šele nato izobrazbi. Tudi mlajša populacija ima pri pridobivanju delovnih izkušenj več možnosti v zasebnem kot pa v javnem sektorju.

Diplomsko delo zaključujem s spoznanjem, da je reforma na področju uslužbenkega sistema bila nujno potrebna. Ob pridobivanju informacij sem se veliko stvari na novo

naučila, predvsem pa sem bolje spoznala zakonodajo. Prepričanasem, da mi bo boljše poznavanje zakonodaje prišlo prav, saj sedaj bolje vem, kaj so moje pravice in dolžnosti. Zato upam, da bo tudi moje diplomsko delo komu prikazalo širšo in bolj jasno sliko, kar se tiče uslužbenskega sistema, reform in javne uprave.

# LITERATURA IN VIRI

## Literatura

- Bratanič, Jan (2013). »New deal« za delovna mesta mladih. *Dnevnik*.29.5.2013, str. 5.
- Falconer, Peter K. (1997). Public administration on the new public management. V: Darvies, Marton R., Brejc, Miha, SetnikarCankar, Stanka, Vintar, Mirko (ur.): *New state, new millenium, new public management*. Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 1–172.
- Kovač, Polonca (2013). Slovene Administrative Reforms: At the Cross- Section of Post- Socialism, Legalism and Good Administration. V: Vintar, Mirko (ur.): *The past, present and the future of public administration in central and eastern Europe*. NISPAcee Press, Bratislava, str. 152–174.
- Kovač, Polonca, Virant, Gregor (ur.). V: Apohal Vučkovič, Lidija, Brezovnik, Boštjan, Grafenauer, Božo, Korade Purg, Štefka, Kovač, Polonca, Pirc Musar, Nataša, Pirnat, Rajko, Šoltes, Igor, Trpin, Gorazd, Virant, Gregor (2011). *Razvoj slovenske javne uprave 1991–2011*. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.
- Kunstelj, Mateja, Vintar, Mirko (2005). Zadovoljstvo uporabnikov e-uprave. V: Jerovšek, Tone (ur.): *Prvi vtisi*. Zbornik referatov, Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 4, 7, 10.
- Ojsteršek, Ksandra (2011). *Avtonomija managerjev javne uprave v Sloveniji z vidika novega javnega managementa*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Pečar, Zdravko (2004). *Management v javnem sektorju*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Pusić, Eugen (2002). *Nauka o upravi*. Šolska knjiga, Zagreb.
- Setnikar Cankar, Stanka, Hrovatin, Nevenka (2004). *Temelji ekonomije*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Stare, Janez, Seljak, Janko (2006). *Vodenje ljudi v upravi: povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Virant, Grega (2004). *Pravna ureditev javne uprave*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2004-a). *Lokalna samouprava*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.
- Vlaj, Stane (2004-b). *Uvod v javno upravo*. Fakulteta za upravo, Ljubljana.

## Viri

- (1990). Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Ur. list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2I/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-ZJU.

- (1990). Zakon o funkcionarjih v državnih organih (ZFDO). Ur. list RS, št. 30/1990, 18/1991, 22/1991, 2I/1991-I, 4/1993, 13/1993-ZNOIP, 18/1994-ZRPJZ, 109/2012, 21/2013.
- (1994). Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ). Ur. list RS, št. 18/1994, 13/1995 Odl.US: U-I-117/93-28, 36/1996, 20/1997-ZDPra, 39/1999-ZMPUPR, 86/1999 Odl.US: U-I-134/96, 98/1999-ZZdrS, 66/2000 Odl.US: U-I-274/97-19, 56/2002-ZSPJS.
- (1996). Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI). Ur. list RS, št. 12/1996, (23/1996 popr.), 101/1999 Odl.US: U-I-215/96, 22/2000-ZJS, 64/2001, 101/2001 Odl.US: U-I-68/98-42, 108/2002, 14/2003-UPB1, 34/2003, 55/2003-UPB2, 79/2003, 115/2003-UPB3, 65/2005, 98/2005-UPB4, 117/2005 Odl.US: U-I-240/04-11, 129/2006, 16/2007-UPB5, 101/2007 Odl.US, 36/2008, 22/2009 Odl.US: U-I-205/07-10, 55/2009 Skl.US: U-I-356/07-13, 58/2009 (64/2009 popr., 65/2009 popr.), 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 47/2010 Odl.US: U-I-312/08-31, 20/2011, 34/2011 Odl.US: U-I-205/10-23, 40/2012-ZUJF, 57/2012-ZPCP-2D.
- (1999). Zakon o pravnem postopku (ZPP). Ur. list RS, št. 26/1999, 83/2002 Skl.US: U-I-21/02-6, 96/2002, 12/2003-UPB1, 58/2003 Odl.US: U-I-255/99-28, 73/2003 Skl.US: U-I-137/00-21, 2/2004, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 36/2004-UPB2, 69/2005 Odl.US: U-I-145/03-9, 90/2005 Odl.US: Up-258/03-14, U-I-74/05, 43/2006 Odl.US: U-I-55/04-10, Up-90/04-15, 69/2006 Odl.US: Up-236/04-16, U-I-314/06, 52/2007, 73/2007-UPB3, 101/2007 Odl.US: Up-679/06-66, U-I-20/07, 102/2007 Odl.US: Up-2089/06-31, U-I-106/07, 45/2008-ZArbit, 45/2008, 62/2008 Skl.US: U-I-275/06-7, Up-811/07-7, 111/2008 Odl.US: U-I-146/07-34, 116/2008 Skl.US: U-I-253/07-6, Up-2118/06-6, 121/2008 Skl.US: U-I-279/08-8, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 57/2009 Odl.US: U-I-279/08-14, 12/2010 Odl.US: U-I-164/09-13, 49/2010 Odl.US: U-I-8/10-10, 50/2010 Odl.US: U-I-200/09-14, 107/2010 Odl.US: U-I-161/10-12, 43/2011, 58/2011 Odl.US: U-I-277/09-8, Up-1333/09-7, U-I-287/09-10, Up-1375/09-9, 75/2012 Odl.US: U-I-74/12-6 (76/2012 popr.), 40/2013 Odl.US: U-I-290/12-9.
- (1999). Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP). Ur. list RS, št. 80/1999, 70/2000, 52/2002, 73/2004, 22/2005-UPB1, 119/2005, 24/2006-UPB2, 105/2006-ZUS-1, 126/2007, 65/2008, 47/2009 Odl.US: U-I-54/06-32 (48/2009 popr.), 8/2010.
- (2002). Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Ur. list RS, št. 42/2002, 79/2006-ZZZPB-F, 46/2007 Odl.US: U-I-45/07, Up-249/06-22, 103/2007, 45/2008-ZArbit, 83/2009 Odl.US: U-I-284/06-26, 21/2013-ZDR-1.
- (2002). Zakon o državni upravi (ZDU). Ur. list RS, št. 52/2002, 56/2003, 83/2003-UPB1, 61/2004, 97/2004-UPB2, 123/2004, 24/2005-UPB3, 93/2005, 113/2005-UPB4, 89/2007 Odl.US: U-I-303/05-11, 126/2007-ZUP-E, 48/2009, 8/2010-ZUP-G, 8/2012-ZVRS-F, 21/2012, 17/2013 Odl.US: U-I-42/12-15, 21/2013-ZVRS-G, 47/2013.
- (2002). Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN). Ur. list RS, št. 56/2002, 26/2007, 43/2007-UPB1.

- (2002). Zakon o javnih agencijah (ZJA). Ur. list RS, št. 52/2002, 51/2004-EZ-A, 33/2011-ZEKom-C.
- (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Ur. list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 popr.), 23/2005, 35/2005-UPB1, 62/2005 Odl.US: U-I-294/04-15, 75/2005 Odl.US: U-I-90/05-13, 113/2005, 21/2006 Odl.US: U-I-343/04-11, 23/2006 Skl.US: U-I-341/05-10, 32/2006-UPB2, 62/2006 Skl.US: U-I-227/06-17, 131/2006 Odl.US: U-I-227/06-27, 11/2007 Skl.US: U-I-214/05-14, 33/2007, 63/2007-UPB3, 65/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 74/2009 Odl.US: U-I-136/07-13, 40/2012-ZUJF.
- (2002). Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Ur. list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 72/2003, 115/2003-UPB1, 126/2003, 20/2004-UPB2, 70/2004, 24/2005-UPB3, 53/2005, 70/2005-UPB4, 14/2006, 27/2006 Skl.US: U-I-60/06-12, 32/2006-UPB5, 68/2006, 110/2006-UPB6, 1/2007 Odl.US: U-I-60/06-200, U-I-214/06-22, U-I-228/06-16, 57/2007, 95/2007-UPB7, 110/2007 Skl.US: U-I-275/07-5, 17/2008, 58/2008, 69/2008-ZTFI-A, 69/2008-ZZavar-E, 80/2008, 120/2008 Odl.US: U-I-159/08-18, 20/2009, 48/2009, 91/2009, 98/2009, 107/2009 Odl.US: U-I-10/08-19, 108/2009-UPB13, 8/2010 Odl.US: U-I-244/08-14, 13/2010, 16/2010 Odl.US: U-I-256/08-27, 50/2010 Odl.US: U-I-266/08-12, 59/2010, 85/2010, 94/2010, 107/2010, 35/2011, 110/2011, 27/2012 Odl.US: U-I-249/10-27, 40/2012-ZUJF, 104/2012-ZIPRS1314, 20/2013 Odl.US: U-I-128/11-18, 46/2013, 46/2013-ZIPRS1314-A.
- (2003). Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (ZDIJZ). Ur. list RS, št. 24/2003, 61/2005, 96/2005-UPB1, 109/2005-ZDavP-1B, 113/2005-ZInfP, 28/2006, 51/2006-UPB2, 117/2006-ZDavP-2.
- (2010). Zakon o urejanju trga dela (ZUTD). Ur. list RS, št. 80/2010, 40/2012-ZUJF, 21/2013, 63/2013-ZIUPTDSV, 63/2013.
- (2012). Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF). Ur. list RS, št. 40/2012, 55/2012 Skl.US: U-I-162/12-5, Up-626/12-5, 96/2012-ZPIZ-2, 104/2012-ZIPRS1314, 105/2012, 25/2013 Odl.US: U-I-186/12-34, 46/2013-ZIPRS1314-A, 47/2013, 56/2013-ZŠtip-1, 63/2013-ZOsn-I, 63/2013-ZJAKRS-A.
- Bouckaert, G., Löffler, E., Pollit, C. (2004). *Taking stock: The Quality journey from Lisbon to Rotterdam and Beyond. 3<sup>rd</sup> Quality Conference for public administrations in the EU: Rotterdam*. Privzeto 5.12.2012 iz: <http://www.dgaep.gov.pt/media/0601010000/holanda/holipsgqqv.pdf>.
- Lane, Jan-Erik (2000). *The public sector: concepts, models and approaches*. Privzeto 12.12.2012 iz: [http://books.google.si/books?id=IPK0k1CMHAAC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.si/books?id=IPK0k1CMHAAC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).
- MNZ (2012). *Kadrovsko poročilo za leto 2011*. Privzeto 22.8.2013 iz: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mnz.gov.si%2Ffileadmin%2Fmnz.gov.si%2Fpageuploads%2FJAVNA\\_UPRAVA%2FDPJS%2Fsplet\\_\\_nova%2FKADROVSKO\\_POROC\\_ILO11\\_\\_zadnja\\_verzija.doc&ei=v3IaUriEAc3HsgaxwYGQAg&usq=AFQjCNFupJSNV](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CDUQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mnz.gov.si%2Ffileadmin%2Fmnz.gov.si%2Fpageuploads%2FJAVNA_UPRAVA%2FDPJS%2Fsplet__nova%2FKADROVSKO_POROC_ILO11__zadnja_verzija.doc&ei=v3IaUriEAc3HsgaxwYGQAg&usq=AFQjCNFupJSNV)

- QpOiaGBucR1fxlxzJLy2A&sig2=pvIontPaaHXjEiKOTQfhAg&bvm=bv.51156542,d.Yms.
- Pollit, C., Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: a cooperative analysis new public management, governance and neo-wewerian state*. Privzeto 12.12.2012 iz: [http://books.google.si/books?id=epPWAutxrFQC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.si/books?id=epPWAutxrFQC&printsec=frontcover&hl=sl&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false).
  - Roštan, I., Lautar, K., Klužer, F. (2011). *Slovenska izhodna strategija 2010–2013*. Privzeto 3.3.2012 iz: [http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/Slovenska\\_izhodna\\_strategija.pdf](http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/Slovenska_izhodna_strategija.pdf).
  - SAOP (2013). *Kaj prinaša reforma trga dela?* Privzeto 14.4.2013 iz: <http://www.saop.si/poslovne-informacije/novice/aktualno-1120/kaj-prinasa-reforma-trga-dela/>.
  - SURS (2012). *Strukturni podatki delovno aktivnega prebivalstva, Slovenija, 31.12.2011 –končni podatki*. Privzeto 12.6.2012 iz: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=4766](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=4766).
  - SURS (2013). *Povprečne mesečne plače pri registriranih fizičnih osebah, Slovenija, 4. četrletje 2012 –končni podatki*. Privzeto 29.3.2012 iz: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5392](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5392).
  - SURS (2013). *Prehod z dela v upokojitev, Slovenija, 2. četrletje 2012 – končni podatki*. Dostopno 29.3.2013 na: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5410](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5410)
  - SURS (2013). *Aktivno prebivalstvo (po Anketi o delovni sili), Slovenija, 2012–končni podatki*. Privzeto 5.4.2013 iz: [http://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5415](http://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5415).
  - SURS (2013). *Povprečne mesečne bruto in neto plače pri pravnih osebah javnega in zasebnega sektorja, Slovenija, mesečno*. Privzeto 29.4.2013 iz: <http://pxweb.stat.si/pxweb/Dialog/Saveshow.asp>.
  - SURS (2013). *Strukturi podatki delovno aktivnega prebivalstva, Slovenija, 31.12.2012 –končni podatki*. Privzeto 29.3.2012 iz: [https://www.stat.si/novica\\_prikazi.aspx?id=5492](https://www.stat.si/novica_prikazi.aspx?id=5492).
  - Vlada RS (2013). *Primerjava rasti plač v javnem in zasebnem sektorju*. Privzeto 24.8.2013 iz: [http://www.vlada.si/teme\\_in\\_projekti/arhiv\\_projektov/izhod\\_iz\\_krize/place\\_v\\_javnem\\_sektorju/primerjava\\_rasti\\_plac\\_v\\_javnem\\_in\\_zasebnem\\_sektorju/](http://www.vlada.si/teme_in_projekti/arhiv_projektov/izhod_iz_krize/place_v_javnem_sektorju/primerjava_rasti_plac_v_javnem_in_zasebnem_sektorju/).
  - Vrhovno sodišče RS(2012). *Sodba VIII Ips 119/2011, enako tudi VIII Ips 121/2012*. Privzeto 4.9.2012 iz: [http://www.sodnapraksa.si/?q=Sodba%20VIII%20ips%20119/2011,%20enako%20tudi%20VIII%20Ips%20121/2012&database\[SOVS\]=SOVS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113047646](http://www.sodnapraksa.si/?q=Sodba%20VIII%20ips%20119/2011,%20enako%20tudi%20VIII%20Ips%20121/2012&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113047646).
  - Vrhovno sodišče RS (2012). *Sklep VIII Ips 25/2012*. Privzeto 17.12.2012 iz: [http://www.sodnapraksa.si/?q=Sklep%20VIII%20Ips%2025/2012&database\[SOVS\]=SOVS&\\_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113052118](http://www.sodnapraksa.si/?q=Sklep%20VIII%20Ips%2025/2012&database[SOVS]=SOVS&_submit=i%C5%A1%C4%8Di&page=0&id=2012032113052118).

- ZRSZ (2013). *Registrirane brezposelne osebe po trajanju brezposelnosti, 2005–2013.* Privzeto 22.8.2013 iz:  
[http://www.ess.gov.si/trg\\_dela/trg\\_dela\\_v\\_stevilkah/registrirana\\_brezposelnost.](http://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/registrirana_brezposelnost)