

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo
visokošolskega programa**

**URESNIČEVANJE SISTEMA JAVNIH
USLUŽBENCEV**

Marija Rob

Ljubljana, marec 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo
visokošolskega programa

URESNIČEVANJE SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Kandidatka: Marija Rob
Št. indeksa: 04034036

Mentor: dr. Marjan Brezovšek

Ljubljana, marec 2009

POVZETEK

Predmet obravnave diplomskega dela je uresničevanje sistema javnih uslužbencev. Namen je predstaviti posamezna področja sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji in opredeliti pogloblitve spremembe sistema javnih uslužbencev.

Pomemben vidik je reforma sistema javnih uslužbencev, stalnica, ki se pojavlja odkar je bil sprejet prvoten zakon. Spremembe se uveljavljajo pri celotnem uslužbenskem sistemu. Ugotovili smo, da je predlog reforme logična prilagoditev sistema. Potrebno je dodati, da želijo institucije na prvem mestu zagotoviti upravo, ki bo delovala po načelih kakovosti in učinkovitosti. V maju 2006 je stopil v veljavo nov sistem razvrščanja javnih uslužbencev v dve funkcionalni skupini. Pomembne spremembe so bile sprejete tudi na kariernem področju, ki uvaja preglednejši in lažji način napredovanja, pri tem pa poudarja poklicne izkušnje in pomen usposabljanja posameznika na delovnem mestu. Uvedene so še bile druge spremembe, ki jih bomo spoznali tekom diplomskega dela. Jasno, je da bodo dolgoročni učinki novega sistema javnih uslužbencev vidni šele čez nekaj časa. Je pa zagotovo pravi korak v smer sodobnejšega in učinkovitejšega upravnega aparata.

Ključne besede: javni uslužbenec, prejšnji sistem javnih uslužbencev, sedanji sistem javnih uslužbencev, javni sektor, uprava

SUMMARY

Diploma Thesis deals with subject of realisation of the System of Civil Servant. The purpose is to present individual departments of the System of Civil Servant in Republic of Slovenia and to define major changes in the System of Public Servant.

The reform in a System of Public Servant in an important aspect, recurring ever since the original law was adopted. Changes are being introduced in all areas. We have discovered that proposal for reform is a logical adaptation of the system. It is necessary to add that a principle of qualitative and effective work is being of a first importance. A new system of classification of public servants into two functional groups has come to force in May 2006. Important changes have been made also in career field, which now enable promotion in simpler and plain way, emphasising professional experience and significance of qualification of individual employee in their field of activity at the same time. Other changes have been introduced as well and we will get to them later in the Thesis. Long-term effects of the new system of public servants will obviously become apparent after some time. The new system does present a first step towards more modern and more effective administrative apparatus.

Keywords: civil servant, former system of public servant, present system of public servant, public sector, administration.

KAZALO

POVZETEK	ii
SUMMARY	iii
1.2 NAMEN IN CILJ NALOGE	2
1.3 PRIKAZ STRUKTURE DIPLOMSKE NALOGE.....	3
2 TEORETSKA OZADJA USLUŽBENSKIH SISTEMOV.....	4
2.1 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN SPLOŠNA TEORIJA SISTEMOV	4
2.2 JAVNI USLUŽBENEC KOT TEMELJ SISTEMA JAVNE UPRAVE.....	5
3 JAVNI USLUŽBENCI, NJIHOVA VLOGA IN FUNKCIJE V SISTEMU	7
3.1 KDO JE JAVNI USLUŽBENEC.....	7
3.2 STRATEGIJA IZOBRAŽEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI	8
4 SLOVENSKI USLUŽBENSKI SISTEM PRED REFORMO IN PO NJEJ	11
4.1 TEMELJNE ZNAČILNOSTI IN REŠITVE PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA SISTEMA	11
4.2 KLASIFIKACIJA V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV.....	12
4.3 KADROVSKI NAČRT IN NAČELA USLUŽBENSKEGA SISTEMA	17
4.4 PRAVICE IN DOLŽNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV	20
4.5 SISTEM ODGOVORNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV	23
4.6 SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV	29
4.7 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERA JAVNIH USLUŽBENCEV	34
4.8 SISTEM NAPREDOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	37
4.9 SISTEM OCENJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV	42
4.10 PLAČNI SISTEM	44
4.11 RAZLOGI ZA REFORMO SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	54
4.12 DILEME, VPRAŠNAJA IN NOVOSTI OB PRIPRAVI NOVE USLUŽBENSKE ZAKONODAJE.....	56
5 MERJENJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI DELA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	64
5.1 BAROMETER KAKOVOSTI	65
5.2 MODEL ODLIČNOSTI EFQM.....	65

5.3 MODEL CAF	66
5.4 ISO - STANDARDI	66
5.5 SISTEM OCENJEVANJA ODILČNOSTI V JAVNI UPRAVI	67
6 ZAKLJUČEK.....	69
LITERATURA	72
VIRI.....	73
SEZNAM TABEL	73
IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA.....	74

1 UVOD

Sistem javnih uslužbencev se v vseh vrstah držav spopada z enakimi problemi. To je kako zagotoviti učinkovito, odgovorno in profesionalno javno službo. Do nedavna je bila ponudba storitev manj usmerjena k uporabniku storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj sistema javnih uslužbencev, saj konkurence znotraj javne uprave sploh ni bilo. Posledica tega pa je bila, da so državljani pretežno negativno dojemali sistem javnih uslužbencev in širšo javno upravo.

Z zanesljivostjo javne uprave obstajata dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost. Državljeni morajo spoštovati odločitve javne uprave in sistema javnih uslužbencev, te odločitve in dejavnosti pa morajo dajati ustrezne rezultate.

Sistem javnih uslužbencev je doživel korenito spremembo. Veliko stvari je bilo potrebnih dodelati in spremeniti. Javni uslužbenec, naj bi bil temelj sistema javne uprave. Ker javnega uslužbenca dojemamo kot temelj javne uprave, je nujna opredelitev tudi tega elementa. V sooblikovanje javnih uslužbencev, je tesno povezan upravni sistem.

Cilj birokratske organizacije v javni upravi je, da vse stranke obravnava enako, v svojem smislu onemogoča javnemu uslužbencu, da bi ravnal drugače. treba je omeniti, da se z modernizacijo spreminja tudi organizacija. Javni uslužbenec ni več nefleksibilen in neoseben posameznik, ampak se skladno z mehanizmi reforme javne uprave spreminja v aktivnega, doveznega, ambicioznega in učinkovitega posameznika. Skladno s tem lahko ugotovimo, da se javna uprava ne modernizira le v smislu spreminjanja pravil in produktov organizacije, temveč, da se hkratio spreminja tudi javni uslužbenec sam.

Iz tega lahko povzamemo, da je javni uslužbenec oseba, ki trajno opravlja profesionalno službo v javni upravi. To je v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki deluje v javnem interesu. Njegovo delo nima vpliva le na organizacijo v kateri je zaposlen, temveč je od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave odvisno delovanje

celotne države in lokalnih skupnosti. Pomembno je, da vsak javni uslužbenec pozna svoj pomen znotraj organizacije ter načrtuje svoj osebni in poklicni razvoj. S tem dejavno sodeluje pri načrtovanju izobraževalne politike v organizaciji, hkrati pa spodbuja lastno pripravljenost za izobraževanje in usposabljanje.

Zaradi boljše preglednosti je diplomsko delo strukturirano v posamezna poglavja in podpoglavja. V začetku bomo spoznavali zgodovinska dejstva, ki so pomembneje vplivale na reformo sistema javnih uslužbencev. Obširneje bomo predstavili slovenski sistem javnih uslužbencev pred reformo in po njej.

Predvsem zaradi prostorske omejitve se v diplomskem delu ne bomo poglobljali v najmanjše podrobnosti.

1.2 NAMEN IN CILJ NALOGE

V diplomskem delu se bomo ukvarjali s sistemom javnih uslužbencev. Pozornost bomo namenili reformi sistema javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Zanimal nas bo proces klasifikacije v sistemu javnih uslužbencev, njihove pravice in dolžnosti, plačni sistem in drugo. Zanimali pa nas bodo tudi glavni razlogi za reformo sistema javnih uslužbencev.

K preverjanju pravilnosti zastavljene hipoteze bomo pristopili skozi primerjavo tuje in domače literature, spisane predvsem na temo sistema javnih uslužbencev, pri čemer bo naloga oblikovana kot teoretski test. Pri tem bomo pri opisovanju konceptov, pojmov ter posameznih postopkov sistema javnih uslužbencev uporabili deskriptivno metodologijo. Analizo sekundarnih virov bomo uporabili pri obravnavanju strokovne literature, publikacij in člankov na to temo, ki nas zanima. V celotni diplomski nalogi bomo pri pregledovanju zakonske podlage in dokumentov, ki se nanašajo na obravnavano tematiko, uporabljali analizo vsebin primarnih virov. Za pridobitev podatkov pa bodo uporabni tudi internetni viri, saj je veliko relevantne literature dostopne v elektronski obliki.

1.3 PRIKAZ STRUKTURE DIPLOMSKE NALOGE

Diplomska naloga je razdeljena na tri dele. Uvodnemu delu sledi poglavje o teoretskem ozadju uslužbenskih sistemov in javnem uslužbencu, kot temelju javne uprave. Naslednje poglavje obravnava pojem javni uslužbenec in merjenje kakovosti in učinkovitosti dela javnih uslužbencev.

Tretji najobsežnejši del zajema sistem javnih uslužbencev pred reformo in po njej. Sledi zaključek in navedba virov, ki so bili uporabljeni pri pisanju diplomske naloge.

2 TEORETSKA OZADJA USLUŽBENSKIH SISTEMOV

2.1 TEORETIČNA IZHODIŠČA IN SPLOŠNA TEORIJA SISTEMOV

Beseda sistem izvira iz grškega jezika in pomeni sklop, pa tudi organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ (Pusić, 1985, str. 11). Glede na to, da je pojem sistem široko uporabljen v znanosti, tako naravoslovni kot tudi družboslovni, poznamo vrsto definicij glede na kontekst, v katerem je pojem uporabljen. Sistem je po drugih definicijah lahko struktura, v kateri je pozornost osredotočena na elemente in povezave, ki obstajajo med temi elementi, ali skupek objektov z odnosi med temi objekti in njihovimi atributi (Pusić, 1985, str. 12).

Pojem sistem se najpogosteje opredeljuje kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Druga definicija do določene mere vsebuje prvo, saj pojem celote sam po sebi nakazuje na obstoj določenih sestavnih delov. Prva definicija je v raznih raznih različicah v primerjavi z drugo v strokovni literaturi razmeroma pogosteje zastopana. Vendar pa se v zadnjih desetletjih pojavlja težnja h kumulativnemu pogledu, kar pomeni, da se na sistem hkrati gleda, kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oziroma elementov, in na celoto, ki se razlikuje od svoje okolice in je obenem s to okolico v nekem odnosu.

Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, vključuje pa tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma povedano drugače, medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov. Vendar pa sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti.

Po Mintzbergu (1979, str. 286) ločimo štiri različne tipe sistemov, ki so klasificirani glede na to, kako stabilno oziroma dinamično je okolje, v katerem obstajajo, ter kako kompleksen oziroma preprost je sistem sam oziroma procesi v njem. Iz tega je natančno razvidno, kako tesno soodvisno sta povezani zunanje okolje sistema ter notranje okolje sistema oziroma sistem sam.

Znotraj splošne povezanosti v sistemu ali zunaj sistema so odnosi med pojavi kontingentni. To pomeni, da bi bili lahko vedno v določenem prostoru in določenem času tudi drugačni, kot dejansko so. Sistem je do določene mere zmožen izraziti vso celovitost skozi misel, da imajo elementi neke lastnosti oziroma attribute in da so v medsebojni povezavi ravno zaradi teh atributov. Isti element ima lahko več atributov in lahko z različnimi lastnimi atributi pripada različnim sistemom (Pusić, 1985).

2.2 JAVNI USLUŽBENEC KOT TEMELJ SISTEMA JAVNE UPRAVE

Ker dojemamo javnega uslužbenca kot temelj slovenske javne uprave, je nujna tudi opredelitev tega elementa. Upravni sistem je tesno vpleten v sooblikovanje svojih elementarnih delov, torej tudi javnih uslužbencev.

Goodsellje (1994, str. 94) definirala javne uslužbenca kot posebno vrsto ljudi, ki delujejo in razmišljajo na svojevrsten način in imajo tako imenovano birokratsko osebnost. Na tej točki lahko javnega uslužbenca in organizacijo, v kateri deluje, neposredno povežemo. Izhodišče je v prepričanju, da sama birokratska struktura organizacije producira posebno mentaliteto oziroma osebnost. Prvotna zasnova za takšno razmišljanje izhaja iz Webrove sociološke karakteristike birokratov kot togo mislečih, vpetih v natančno določeno hierarhično lestvico, delujočih pod strogim režimom posameznikov. Ali se birokratska osebnost izoblikuje s samoselekcijo tistih, ki želijo delovati v birokratskih organizacijah, ali pa je to posledica socializacije znotraj organizacije same, ni mogoče ugotoviti.

Opažanja o posebnem vedenju javnih uslužbencev so začeli beležiti že v 50. letih. Merton je ugotovil, da so vsaj štiri osebnostne lastnosti javnih uslužbencev posledica delovanja v birokratski organizaciji. Prva je, da izredna specializacija dela in omejenost pri izvajanju nalog povzročita nezadostno fleksibilnost veččin pri posamezniku. Druga je, da se potreba po zanesljivosti in disciplini v organizaciji pri posamezniku manifestira kot eksplicitno poudarjanje pravil in norm organizacije. Hkrati zaradi preobsežnosti organizacije sami porabijo na njen osnovni cilj oziroma smoter. Naslednja tipična osebnostna lastnost je povezana z naravo kariere v javni upravi. Javni uslužbenec se ne želi izpostavljaliti ali kako drugače opozoriti nase in na svoja dejanja,

zaradi česar postane previden in konzervativen. četrta osebnostna lastnost pa je neosebnost, ki so si jo javni uslužbenci prislužili s sprejemanjem splošnih pravil, ki veljajo za vse, s čimer se ustvarja neosebno, kategorično, racionalno razmišljanje, ki se ne ozira na posamičen primer oziroma posameznika. Downs (1967) je v svoji študiji potrdil Mertonove ugotovitve in jih nagradil za zakonom o naraščajočem konzervativizmu, ki govori o tem, da se javni uslužbenci s starostjo oziroma z leti delovne dobe vse bolj izogibajo morebitnim spremembam in horizontalni ali vertikalni mobilnosti.

Po drugi strani se Hummel (1982) v celoti ne strinja z navedenimi trditvami in meni, da obstajajo tudi dobri javni uslužbenci. Ti so inovativni, zagnani, učinkoviti in sposobni. Problem po Hummlu tiči v naravi birokratske organizacije same oziroma v njeni nesposobnosti, da posameznik v njej izkaže svoje vrline. Sam cilj birokratske organizacije v javni upravi je, da vse stranke obravnava enako, v svojem smislu onemogočanja javnemu uslužbencu, da bi ravnal drugače. Kot so opozorili mnogi, med njimi tudi Nachmias in Kohl, je v tem smislu Mertonove ugotovitve treba opazovati z distance oziroma v duhu časa opravljene analize. Nobena od sodobnejših empiričnih študij Mertonovih ugotovitev ni potrdila. Ob prej navedenih procesih spreminjanja javne uprave iz tradicionalistične k moderni je treba omeniti, da se z modernizacijo spreminja tudi element organizacije sam. Javni uslužbenec ni več nefleksibilen, konzervativen in neoseben posameznik, ampak se skladno z mehanizmi reforme javne uprave spreminja v aktivnega, dovetnega, ambicioznega in učinkovitega posameznika. Skladno s tem lahko ugotovimo, da se ustroj javne uprave oziroma njenih podsistemov ne modernizira le v smislu spreminjanja pravil in produktov organizacije, temveč, da se hkratno spreminja tudi elementarni del organizacije, javni uslužbenec sam.

3 JAVNI USLUŽBENCI, NJIHOVA VLOGA IN FUNKCIJE V SISTEMU

3.1 KDO JE JAVNI USLUŽBENEC

Javni uslužbenec je oseba, ko opravlja trajno in profesionalno službo v javni upravi, to je v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki deluje v javnem interesu, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev. Hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Njegovo delo nima vpliva le na organizacijo v kateri je zaposlen, temveč je od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Virant 1998, str.187 in 188).

K javnim uslužbencem ne prištevamo oseb, ki v teh organih opravljajo politične funkcije, saj so to politični funkcionarji, ki zasedejo položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev. Javni uslužbenci opravljajo službo kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja (Virant 1998, str.193). V upravni teoriji se pojem javnega uslužbenca razlikuje od pojma državni uslužbenec, ki označuje tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade. V večini sodobnih držav pojem javni uslužbenec ne zajema le uradnikov, zaposlenih v ministrstvih, temveč tudi vse uslužbence zaposlene v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah in tako dalje. Za te različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju se v večini držav na splošni ravni uporablja pojem javni uslužbenec, pojem državni uslužbenec pa je obdržal poseben in omejen pomen, ki se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema.

3.2 STRATEGIJA IZOBRAŽEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Strategija izobraževanja določa smernice izvajanja izobraževalnih dejavnosti. Opredeljuje izobraževalne namene in cilje, določa načine povezovanja kadrovskih služb z linijskimi vodji, opredeljuje odgovornosti za posamezne stopnje izobraževalnega procesa, določa vrste izobraževanja, vire ki jih je organizacija pripravljena in zmožna zagotoviti v te namene, predvsem pa je podlaga za oblikovanje kratkoročnih in dolgoročnih načrtov izobraževanja, temelječih na ugotovljenih učnih potrebah, na obsegu razpoložljivih sredstev in na podlagi rezultatov spremljanja učinkov izobraževanja (Miglič v Brezovšek in Haček 2004, str.151).

Pri načrtovanju usposabljanja javnih uslužbencev mora uprava upoštevati izsledke strokovnih analiz o dejanskih potrebah po nadaljnjem izobraževanju in usposabljanju. Vlaganje v razvoj kadrovskih virov je v vsaki organizaciji investicija, le če je odločitev za usposabljanje posledica stalne, sistematične in verodostojne analize potreb ter premišljenega načrtovanja. Upravni organi morajo ugotavljati in v internih splošnih aktih opredeliti znanja, potrebna za kontinuirano in učinkovito opravljanje dela, na podlagi tega pa načrtovati, izvajati in preverjati učinkovitost programov izpopolnjevanja strokovne izobrazbe (Miglič 2002, str.14).

Organizacije, ki se zavedajo pomena znanja, vključujejo zaposlene v procese izobraževanja in usposabljanja, ki jih izvajajo ustrezne institucije, ki skrbijo za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. V Sloveniji je trenutno, poleg izobraževalnih institucij, ki skrbijo za izobraževanje kadrov za področje uprave najpomembnejša institucija Upravna akademija. Upravna akademija je bila ustanovljena 1. januarja 1997 kot enota Ministrstva za notranje zadeve, s ciljem izboljšati in dopolniti sistem usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Njena temeljna naloga je skrb za tekoče, dopolnilno in permanentno usposabljanje zaposlenih znotraj uprave. Upravna akademija je posebna institucija v okviru uprave, ker omogoča nadgrajevanje znanja, pridobljenega v srednjih šolah, visokošolskih zavodih ali na fakultetah, z znanjem, ki ga zahteva in potrebuje posamezno delovno mesto. Upravna akademija organizira krajša izobraževanja in daje posamezna posebna znanja, ki jih javni uslužbenci potrebujejo pri izvajanju delovnih nalog.

Vlada Republike Slovenije je aprila 2006 sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008. V njej se zaveda, da so zaposleni v javni upravi njeno glavno premoženje in za njen nadaljnji uspeh je bistvenega pomena vlaganje vanje. Vzrok za sprejetje strategije je proces nenehnega spreminjanja in razvoja, tehničen in znanstveni napredek ter pričakovanja, da je vse mogoče narediti hitreje, učinkoviteje in bolj kakovostno. Poglavitni namen strategije je določitev smeri razvoja oziroma opredelitev najustreznejšega sistema izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev.

V dokumentu so navedena tudi načela, ki oblikujejo strategijo. Ta so:

1. Vseživljenjsko učenje je pravica in dolžnost vseh javnih uslužbencev, ne glede na njihove naloge in organ zaposlitve.
2. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanja javnih uslužbencev so sestavni del kadrovske politike ter so skladni z interesi posameznika in upravnega organa.
3. Za strokovni razvoj javnih uslužbencev so odgovorni posamezniki in državni organi, v katerih so zaposleni. Zanj je potrebno tesno sodelovanje javnih uslužbencev, vodij in kadrovskih specialistov ob podpori najvišjega vodstva.
4. Vlaganje v strokovni razvoj javnih uslužbencev podpira učinkovitost in uspešnost upravnega dela. Odločitve o njihovem izobraževanju in usposabljanju so naložbene odločitve, zato jih je treba sprejemati odgovorno in skladno z ustreznimi predpisi.
5. Stalno, sistematično in načrtovane usposabljanje je izhodišče prizadevanja za doseganje poslovne odličnosti. Odseva temeljne vrednote državne uprave, kakršne so strokovnost, zakonitost, odličnost, pravočasnost, preglednost in dostopnost storitev.
6. Usposabljanje in izpopolnjevanje sooblikujeta organizacijsko kulturo, spodbujata vključenost in krepiata občutek pripadnosti javnih uslužbencev državni upravi.

7. Na individualni ravni izboljšujeta strokovno učinkovitost, povečujeta motivacijo za delo v upravi in prispevata k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu vsakega javnega uslužbenca.

Če povzamemo, lahko ugotovimo, da so izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev v organizacijah javne uprave ključne dejavnosti, saj so potrebe po znanju in veščinah vse večje. Hkrati gre za dejavnost, ki omogoča izboljšanje sposobnosti javnih uslužbencev za delo, ki ga opravljajo. Prav z iskanjem novih znanj javnih uslužbencev je organizaciji zagotovljen kakovosten nadaljnji razvoj. Organizacija mora potrebe po izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev zaznati in jih sproti zadovoljevati. Pri tem je pomembno, da vsak javni uslužbenec pozna svoj pomen znotraj organizacije ter načrtuje svoj osebni in poklicni razvoj. S tem dejavno sodeluje pri načrtovanju izobraževalne politike v organizaciji, hkrati pa spodbuja lastno pripravljenost za izobraževanje in usposabljanje.

4 SLOVENSKI USLUŽBENSKI SISTEM PRED REFORMO IN PO NJEJ

4.1 TEMELJNE ZNAČILNOSTI IN REŠITVE PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA SISTEMA

Uslužbenki sistemi se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo z enakimi problemi: kako zagotoviti spodobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno službo. Do nedavna je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal uslužbenki sistem, manj usmerjena k uporabniku storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj uslužbenkega sistema, saj konkurence znotraj javne uprave sploh ni bilo. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je bila, da so državljani pretežno negativno dojemali uslužbenki sistem in širšo javno upravo.

Na abstraktni ravni obstajata povezavi z zanesljivo javno upravo dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost (Brezovšek, 2000, str.256). Državljani morajo spoštovati odločitve javne uprave in uslužbenkega sistema, te odločitve in dejavnosti pa morajo dajati ustrezne rezultate. Oba kriterija sta zelo kompleksna in različnih razsežnosti, tako da ju je treba razčleniti na štiri vidike javne uprave v demokraciji: Legitimnost zajema legalnost in politični nadzor in se v okviru uslužbenkega sistema navezuje predvsem na institucionalni podsistem, učinkovitost pa strokovnost in sposobnost, v uslužbenkem sistemu pa se navezuje predvsem na zadeve, ki spadajo v okvir operativnega podsistema. Legalnost je pojem, ki znotraj uslužbenkega sistema zagotavlja spoštovanje veljavnih pravnih norm in pravil, povedano krajše, vladavino prava. Legitimnost pa ne temelji le na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med uslužbenkim sistemom in demokratično politično skupnostjo, na političnem nadzoru in odgovornosti uprave. Slednji pogled na uslužbenki sistem lahko

označimo tudi s pojmom politični vidik, saj politični nadzor nad uslužbenskim sistemom pomeni, da ga morajo opravljati politično izvoljeni predstavniki.

4.2 KLASIFIKACIJA V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV

Klasifikacija delovnih mest v uslužbenskem sistemu je ključna poteza večine uslužbenskih sistemov po svetu. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog. Opis delovnega mesta po navadi vsebuje naslednje elemente (Denhardt, 1991, str.203 in 204):

- naziv delovnega mesta;
- dolžnosti, ki jih delovno mesto zahteva;
- odgovornosti, ki so povezane s položajem znotraj organizacije, in
- sposobnosti, potrebne za uspešno opravljanje dela.

Klasifikacijski sistemi se v javnem sektorju uporabljajo iz različnih razlogov. Med njimi so najpomembnejši skrb za preglednost in nepristranskost znotraj sistema delovnih mest, skrb za povezavo nalog in sposobnosti, potrebnih za njihovo uspešno opravljanje, ter ne nazadnje postavitve nekaterih standardov znotraj uslužbenskega sistema. Zgodovinsko so se klasifikacijski sistemi razvili zaradi skrbi za objektivnost in nepristranskost znotraj javnega sektorja, pa tudi zaradi zaščite javnih uslužbencev pred političnimi zlorabami.

Klasifikacija javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev mora vsebovati:

- nazive in definicije posameznih kategorij,
- sistem kategorij, ki le te povezuje v sklenjeno celoto, in
- pravila za razvrščanje, ki vsebujejo logično in praktično sprejemljive kriterije za uvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije.

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest, pri kateri posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami oziroma istovrstna delovna mesta. Postopek klasifikacije delovnih mest se začne pri delovnem mestu kot osnovnem elementu, ki ga lahko definiramo kot zbir vseh delovnih nalog, za katerih izvajanje se predvideva posamezen javni uslužbenec. Delovno mesto je najmanjša enota, ki je ni mogoče nadalje deliti, lahko pa delovna mesta medsebojno primerjamo, kar omogoča klasifikacijo delovnih mest po različnih skupnih lastnostih v skupine. V sistemu klasifikacije delovnih mest sta položaj javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od položaja, ki ga javni uslužbenec zaseda. Javni uslužbenec sklene delovno razmerje ne podlagi sistemizacije delovnih mest, ki pomeni seznam predvidenih delovnih mest v nekem upravnem organu, kar omogoča organizacijsko preglednost in načrtnost pri zaposlovanju. Delovne naloge oziroma dolžnosti posameznega delovnega mesta je treba standardizirati. To pomeni, da je treba za vsako delovno mesto določiti:

- redne naloge,
- administrativne naloge,
- osnovne metode dela, ki jih je treba uporabiti za izvedbo naloge,
- posebne naloge in odgovornost.

Vse navedeno daje sistemu klasifikacije javnih uslužbencev nekatere prednosti, saj:

- zagotavlja organizacijsko preglednost, ko omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi;
- omogoča poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih, ki objektivno opredeli vsebino delovnih nalog, kar omogoča oceno delovne uspešnosti;
- zahteva definicijo in opis delovnih dolžnosti ter s tem jasno opredeljuje vprašanje odgovornosti vsakega posameznega delovnega mesta.

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev pa lahko namesto na delovnih mestih, temelji tudi na klasifikaciji javnih uslužbencev, pri kateri posamezna kategorija zajema vse javne uslužbenke z enakimi posameznimi značilnostmi ali kombinacijo značilnosti. Po sistemu klasifikacije javnih uslužbencev razvrščanje poteka na podlagi formalne izobrazbe oziroma klasifikacije, ki si jo je javni uslužbenec pridobil; na podlagi formalne klasifikacije pa se sklepa, da ta poseduje znanje in pripravljenost za opravljanje določenih nalog v upravi. Javne uslužbenke je mogoče razvrščati tudi na podlagi delovne dobe, iz katere se sklepa, da dlje časa, ko nekdo opravlja delo, večje izkušnje pridobi in bolje lahko to delo opravlja, čeprav takšna domneva v praksi seveda vedno ne drži. Drugi možni kriteriji za razvrščanje javnih uslužbencev so še način dela ter specifična strokovna znanja.

V sistemu klasifikacije javnih uslužbencev je zagotovljeno, da uslužbenec ne more izgubiti ravni pridobljenih pravic, če je brez svoje krivde prerazporejen na delovno mesto, ki je razvrščeno v nižjo kategorijo od njegovega prejšnjega delovnega mesta. Tako kot sistem klasifikacije delovnih mest zagotavlja načelo nagrajevanja po delu in pripomore k racionalnejši organiziranosti, tako sistem klasifikacije javnih uslužbencev zagotavlja javnim uslužbencem večjo varnost zaposlitve. Oba klasifikacijska sistema omogočata vzpostavitev sistemov ocenjevanja, napredovanja in plačnega sistema. Klasifikacija ima cel niz pozitivnih učinkov:

- a) Z razdelitvijo na posamezna delovna mesta ugotovimo, koliko delovnih mest imamo, in s tem dobimo število javnih uslužbencev, ki jih potrebujemo.
- b) Če želimo ugotoviti, kakšne delavce potrebujemo, smo prav tako vezani na oceno delovnih mest.
- c) Zaradi nujne racionalizacije moramo za enaka delovna mesta uporabiti iste kriterije in isto kvalifikacijo pri sprejemu v delovno razmerje. To pa nam omogoča tudi primerjavo uspešnosti med posameznimi uslužbenci, tako dobimo kriterije za napredovanje, omogočeno pa je tudi pravičnejše nagrajevanje.
- d) Klasifikacija omogoča uporabo iste terminologije za iste nazive, ker oblikovanje delovnega mesta zahteva točen opis nalog, ki jih je treba na določenem delovnem mestu opraviti, s tem pa je dana večja možnost izvajanja odgovornosti.

Klasifikacija je ne nazadnje tudi zagotovilo, da se sredstva za javno upravo porabljajo racionalno, ker so na vsako delovno mesto vezane na eni strani nekatere zahteve in obveznosti, na drugi pa nekatere pravice. Praviloma so delovna mesta, ki so si med seboj sorodna, uvrščena v posebne skupine, ki izkazujejo naraščajočo stopnjo zahtevnosti posameznega delovnega mesta. V večini uslužbenskih sistemov so podobno klasificirani plačilni razredi javnih uslužbencev.

Javni uslužbenci so se v prejšnjem uslužbenskem sistemu na podlagi klasifikacije delovnih mest razvrščali v tri kategorije in sicer na višje upravne delavce, upravne delavce ter na strokovno tehnične delavce. Javni uslužbenec se je lahko zaposlil na nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katero je izpolnjeval predpisane pogoje. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva oziroma organov v njegovi sestavi je izdajal minister s soglasjem vlade. Zaposleni v organih državne uprave in v službah drugih državnih organov ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti so bili torej javni uslužbenci, ki so se razvrščali po naslednjih kriterijih:

1. V prvo stopnjo so sodili višji upravni delavci. Višji upravni delavci so bili generalni sekretar, državni podsekretar, svetovalec vlade, načelnik upravne enote in drugi. Ti so se imenovali za pomoč pri vodenju in usklajevanju dela v upravnih organih in v upravnih enotah za vodenje organizacijskih enot na širših delovnih področjih upravnega organa, za vodenje upravnih enot in za opravljanje najzahtevnejših in specializiranih nalog. Višje upravne delavce je imenovala Vlada Republike Slovenije na predlog predstojnika, imeti so morali univerzitetno izobrazbo ali končano visoko strokovno šolo, če ni bilo enakega programa za pridobitev univerzitetne izobrazbe. Za svoje delo so bili višji upravni delavci neposredno odgovorni predstojniku upravnega organa oziroma vodji organizacijske enote.
2. V drugo stopnjo so se uvrščali upravni delavci, ki so se imenovali za opravljanje strokovnih del, s katerimi se je na delovnem področju upravnega organa zagotavljalo izvajanje upravnih funkcij. Upravnega delavca je imenoval v naziv, ki je bil za ustrezna delovna mesta predpisan v sistemizaciji delovnih mest, predstojnik upravnega organa. Upravni delavec je bil za svoje delo odgovoren

vodji organizacijske enote in predstojniku upravnega organa. Upravni delavci so bili: svetovalec, sodelavec, referent, višji referent, višji sodelavec in višji svetovalec.

3. V tretjo stopnjo so spadali strokovno tehnični delavci, ki so opravljali tista dela, s katerimi so se zagotavljale splošne, tehnične in druge možnosti za delo. V delovno razmerje jih je sprejel predstojnik upravnega organa oziroma višji upravni delavec, ki ga je zato pooblastil predstojnik upravnega organa. Strokovno tehnični delavci so bili za svoje delo odgovorni predstojniku oziroma vodji organizacijske enote. Strokovno tehnični delavci so bili: višji strokovni sodelavec, samostojni strokovni sodelavec, finančni referent, pisarniški referent, administrativni sodelavec, administrator in manipulator.

Javni uslužbenci so se tudi v prejšnji ureditvi morali med trajanjem delovnega razmerja strokovno izpopolnjevati, kar je urejal poseben zakon. Gre za Zakon o pripravništvu, strokovnih izpiti in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju. Delavci v državnih organih, ki jih je določila Vlada Republike Slovenije, niso mogli biti člani vodstev političnih organizacij.

V aktualnem uslužbenskem sistemu je prva ločnica na podlagi klasifikacije delovnih mest določena že v delitvi na uradnike in strokovno tehnične javne uslužbenke.

Kot javnega uslužbenca slovenska zakonodaja opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave javnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Zakonodaja ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik. javni uslužbenec opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju, in sicer tovrstne naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot ga določajo predpisi. Statusa uradnika nimajo tisti javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo spremljajoča dela. gre za tradicionalno in v primerljivih sistemih klasično klasifikacijo zaposlenih, ki daje javnim uslužbencem poseben varovan položaj. Uradnik je javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena. V razmerju do uporabnikov javnih storitev je predstavnik izvajanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v

lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo. Samo uradnik lahko daje na podlagi posebnega pooblastila javne informacije o delu osebe v javnem sektorju, samo uradnik lahko pridobi naziv in položaj, ima pravico do kandidature za napotitev na izobraževanje za pridobitev višje stopnje formalne izobrazbe, ima možnost za načrtovanje delovne kariere, ima zagotovljen višji minimalni dopust ter druge posebne ugodnosti. Delovna mesta, na katerih se opravljajo opisane naloge, so uradniška delovna mesta. V razmerju do uporabnikov je predstavnik izvajanja oblastnih pooblastil, zato je njegov delovni status še podrobneje urejen. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno tehnični javni uslužbenci. Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa. Delovna mesta, na katerih izvajajo dela strokovno tehnični javni uslužbenci, so strokovno tehnična delovna mesta. Javni uslužbenec na strokovno tehničnem delovnem mestu lahko opravlja tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo.

4.3 KADROVSKI NAČRT IN NAČELA USLUŽBENSKEGA SISTEMA

Eno ključnih izhodišč predlogov nove zakonodaje je vzpostavitev enotnih personalnih postopkov, kar je bila ena največjih pomanjkljivosti prejšnjega uslužbenskega sistema. Organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti, s katerimi se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas. Načrtovanje novih zaposlitev za nedoločen čas in načrtovanje novih zaposlitev za določen čas je mogoče, če se trajno ali začasno poveča obseg dela. Povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev. V kadrovskem načrtu se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali

prestrukturiranje delovnih mest. S kadrovskim načrtom se za obdobje dveh let določi tudi najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov na praktičnem pouku ali na podobnem teoretičnem in praktičnem usposabljanju.

Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna. Predlog kadrovskega načrta mora biti usklajen s predlogom proračuna. Predlog kadrovskega načrta za upravne uprave poda minister za javno upravo na predlog načelnikov upravnih enot. Predlog kadrovskega načrta za organ v sestavi poda minister. Za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva, za državna pravobranilstva in za samostojne državne organe za postopek o prekrških se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Predlog skupnega kadrovskega načrta pripravi:

1. za organe državne uprave organ, pristojen za kadrovske zadeve;
2. za sodišča in za organe, ki odločajo v postopkih o prekrških Vrhovno sodišče Republike Slovenije;
3. za državna tožilstva Državno tožilstvo Republike Slovenije;
4. za državna pravobranilstva Državno pravobranilstvo Republike Slovenije

Organ sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najpozneje v šestdesetih dneh po uveljavitvi proračuna. Kadrovski načrt sprejme v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik. Med proračunskim obdobjem se kadrovski načrt lahko spremeni, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, in so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve. Za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij se vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave. Upravljavec centralne kadrovske evidence je organ, pristojen za kadrovske zadeve.

Prejšnja uslužbenska zakonodaja prav tako ni poznala kataloga načel, po katerih uradništvo deluje in ki med drugim zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, smotrnost, gospodarnost in us-

merjenost uprave k uporabnikom. Skozi izraz in koncept javnega prava izhaja, da je javna uprava skupek načel in pravil, ki se nanašajo na organizacijo in menedžment uprave in na razmerje med upravo in civilno družbo. Načela uprave, ki določajo standarde in hkrati usmerjajo obnašanje civilne družbe, najdemo razdrobljena od ustave do različnih zakonov in podzakonskih aktov, pa vse do samih sodnih določb posameznih sodišč. Načela niso zgolj ideje, temelječe na dobri volji, temveč so vpeta v sam sistem uprave in v vse stopnje njenega delovanja. Vsi akterji javne sfere so vezani k upoštevanju načel in pravil, ki morajo biti nadzorovana s strani neodvisnih teles in hkrati zagotavljati možnost prisluhni posameznikom. Na področju evropskega prava je Evropsko sodišče definiralo večje število načel javnega prava z referencami splošnih pravil javnega prava držav članic. Med drugim so to: načelo sorazmernosti, pravica do pravnih pričakovanj, nediskriminacija, pravica do sodelovanja pri sprejemanju upravnih odločitev, začasna toložba, pravični dostop posameznikov do upravnih sodišč, nepogodbena odvisnost od javne uprave.

Če poskusimo sistematizirati ključna načela uprave, značilna za evropski upravni prostor, bi lahko načela grobo združili v naslednje skupine: a) zanesljivost in predvidljivost, b) odprtost in transparentnost, c) odgovornost ter č) učinkovitost in uspešnost. Vsa ostala načela lahko izvedemo iz navedenih skupin.

Aktualna zakonodaja, ki ureja uslužbenski sistem, vsebuje katalog načel, ki so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti. Katalog načel opravljanja javnih nalog je razdeljen na dva dela. Prvi del tvori deset načel, ki se nanašajo na javne uslužbence v celotnem javnem sektorju. Drugi del pa so uradniška načela, ki veljajo le za uradnike v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti. Katalog načel opravljanja javnih nalog naj bi uslužbenskemu sistemu zagotavljal predvsem vrednotno etično podlago za njegovo delovanje. Načela delovanja uslužbenskega sistema sicer nimajo neposrednega pravnega učinka, izražajo pa temeljne vrednote, ki jim želi zakonodajalec slediti pri urejanju uslužbenskega razmerja. Uslužbenski sistem mora vsebovati tudi učinkovite notranje in zunanje nadzorne mehanizme. Za njihovo uspešno delovanje mora biti odgovornost posameznikov jasno določena. Pri odgovornosti ne gre samo za odgovornost izvajalcev javnih nalog, ampak tudi za odgovornost oseb, ki izvajajo

pravice delodajalca. Te osebe so odgovorne za vodenje personalne politike in za učinkovitost dela celotnega uslužbenskega sistema.

4.4 PRAVICE IN DOLŽNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Za javne uslužbence so po prejšnji uslužbenski zakonodaji veljale skoraj vse določbe o pravicah in obveznostih zaposlenih, določene z zakonodajo, ki je veljala za vse zaposlene v državi, če seveda posebna zakonodaja ni določala drugače. Omenjene pravice so bile podobne pravicam v aktualni uslužbenski zakonodaji in so se nanašale na delovni čas, odmore in počitke, opravičene odsotnosti z dela z nadomestilom ali brez nadomestila plače, izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev in tako dalje. Posebne pravice so pripadale mladini, nosečim ženskam in starejšim zaposlenim. Javni uslužbenci naj bi imeli na vseh področjih in na vseh ravneh vsaj te minimalne skupne pravice (Trpin, 1996, str. 362):

- pravico do enakega dostopa do službe v javni upravi;
- pravico do stalnosti zaposlitve;
- pravico do plače in drugih denarnih nadomestil;
- pravico do plačanega ali neplačanega dopusta;
- pravico do kolektivnega pogajanja z delodajalcem;
- pravico do sindikalnega združevanja;
- pravico do stavke;
- pravico do pisnega ukaza nadrejenega v primeru izvedbe nezakonitega delovanja
- pravico do političnega delovanja v zakonskih okvirih, ki lahko določajo tudi nezdružljivost tega delovanja s posamezno službo;
- pravico do sodnega varstva v sporih iz uslužbenskih razmerij;
- pravico do dodatne zaposlitve oziroma profesionalnega delovanja, če to ni nezdružljivo z opravljanjem službe;
- pravico do prerazporeditve v skladu z vnaprej določenimi pravili;
- pravico do izobraževanja in usposabljanja na stroške delodajalca;

- pravico do socialne varnosti

Slovenski Zakon o delavcih v državnih organih, ki je bil temeljni zakon v sicer dokaj kompleksni uslužbenki zakonodaji, je vseboval številne posebne določbe o pravicah in obveznostih delavcev v državnih organih. Določbe so se nanašale na (Virant, 1996, str. 11 in 12):

- pogoje za sklenitev delovnega razmerja;
- obveznost, da se v nekaterih primerih delo opravlja v času daljšem od polnega delovnega časa;
- obveznost opravljanja posebnega strokovnega izpita po opravljenem pripravništvu in obveznost stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja;
- prepoved članstva v vodstvih političnih strank;
- obveznost v izjemnih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi, znanju in sposobnostim;
- možnost prerazporeditve v drug upravni organ brez soglasja javnega uslužbenca

Pomembna obveznost javnega uslužbenca je bila, da mora delovati v skladu z zakonom ter opravljati naloge v skladu z navodili predpostavljenih. Za vestno delovanje dela se je javni uslužbenec zavezal s službeno prisego, ki ga je tudi moralno zavezovala, poleg tega pa je bil velik poudarek namenjen tudi molčečnosti, s katero se je javni uslužbenec zavezal, da ne bo izdajal službenih ali uradnih skrivnosti. Posebna obveznost se je nanašala na nošenje službenih oblačil za vse tiste javne uslužbence, za katere je bilo tako posebej določeno, predvsem na področju obrambe in notranje varnosti. Druga posebna obveznost javnih uslužbencev pa je bila obveznost nesprijemanja daril in drugih koristi. Te primere je regulirala kazenskopravna ureditev, po kateri se je lahko uvedel tudi kazenski postopek.

V skladu z aktualno ureditvijo uslužbenskega sistema pravice in dolžnosti delodajalca v organu državne uprave in v upravi lokalnih skupnosti izvršuje predstojnik. Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so določene s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače. predstojnik ne sme

sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice oziroma manj ali bolj ugodne delovne razmere, kot so določeni s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami. V drugih državnih organih pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje predstojnik, če zakon, drug predpis ali splošni akt organa ne določa drugače. V primerih, ko ima predstojnik status uradnika, o njegovih pravicah in dolžnostih iz delovnega razmerja odloča oseba, ki ji je predstojnik odgovoren. Predstojnik lahko za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca pooblasti uradnika z univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magistriranjem in najmanj petimi leti službene dobe. Tako pooblaščen vodja kadrovskega poslovanja lahko dobi vsa pooblastila, ki jih ima po tem zakonu predstojnik. Pooblastilo se lahko da samo eni osebi. Kljub danemu pooblastilu predstojnik obdrži pooblastila v zvezi z izvrševanjem pravic in dolžnosti delodajalca. Pooblastilo je lahko tudi časovno in vsebinsko omejeno.

O pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, zoper kršitve pravic iz delovnega razmerja in o drugih vprašanjih, kadar zakon tako določa, odloča pristojna komisija za pritožbe in sicer:

- za javne uslužbence v organih državne uprave in v pravosodnih organih komisija za pritožbe pri vladi;
- za javne uslužbence v drugem državnem organu komisija za pritožbe pri tem državnem organu;
- za javne uslužbence v upravah lokalnih skupnosti komisija za pritožbe pri reprezentativnih združenjih lokalnih skupnosti; če se ta komisija ne organizira, odloča o pritožbah komisija za pritožbe pri vladi.

Komisijo za pritožbe sestavljajo predsednik in člani. Predsednika in člane komisije za pritožbe pri vladi imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, in organov, za katere deluje. Predsednika in člane komisije za pritožbe pri državnem organu imenuje državni organ, pri katerem komisija deluje. Predsednika in člane komisije pri reprezentativnih združenjih lokalnih skupnosti imenujejo pristojni organi reprezentativnih združenj lokalnih skupnosti. Predsednik in člani komisij za pritožbe se imenujejo z odločbo za obdobje petih let in so lahko ponovno imenovani.

Predsedniki in člani komisij za pritožbe opravljajo naloge v komisijah za pritožbe neprofesionalno, pri čemer jim pripada ustrezno denarno nadomestilo, ali profesionalno, v statusu uradnika. Predsednik komisije za pritožbe mora biti univerzitetni diplomirani pravnik z najmanj pet delovnih let izkušenj. Član komisije za pritožbe mora imeti univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem in najmanj pet let delovnih izkušenj. Predsednik ali član komisije za pritožbe se predčasno razreši z upravno odločbo, če to sam zahteva, če svojih nalog ne opravlja ali jih opravlja v nasprotju s poslovníkom komisije za pritožbe ali če mu je bil v času delovanja v komisiji za pritožbe z dokončnim sklepom izrečen katerikoli disciplinski ukrep. O razrešitvi odloča organ, ki je pristojen za imenovanje predsednika oziroma člana komisije za pritožbe. Zoper odločbo o razrešitvi ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor. Komisije za pritožbe delajo v senatih treh članov. Predsedujoči v senatu mora biti univerzitetni diplomirani pravnik. Komisija za pritožbe je pri svojem delu samostojna. Svoje delo opravlja v skladu s poslovníkom o delu, ki ga sprejme sama. Pri odločanju o pritožbah zoper upravne akte komisija uporablja zakon, ki ureja splošni upravni postopek. Pri odločanju o pritožbah zoper sklepe, s katerimi se odloča o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev, in o pritožbah v primeru drugih kršitev pravic komisija smiselno uporablja določbe zakona, ki ureja pravdni postopek. Ne glede na določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek, mora komisija za pritožbe odločiti o pritožbi najpozneje v tridesetih dneh. Po poteku tega roka lahko javni uslužbenec zahteva sodno varstvo pred pristojnim sodiščem.

4.5 SISTEM ODGOVORNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem etičnih sestavin je bil v prejšnjem uslužbenskem sistemu povezan s sistemom odgovornosti javnih uslužbencev, ki je gotovo eden od najpomembnejših sistemov v upravi. Javni uslužbenci so imeli tako dolžnost objektivne, subjektivne ter politične in profesionalne odgovornosti. Objektivna odgovornost pomeni odgovornost do nekega kolektivnega telesa, do nekaterih nalog, podrejenega osebja, doseganje ciljev, do javnosti. Subjektivna odgovornost pa je ukoreninjena v osebnem prepričanju vsakega

javnega uslužbenca posebej in določa lojalnost ter identificiranje z določeno stranko (Cooper, 1994, str.58-62). Pri politični odgovornosti gre za učinkovito uresničevanje ciljev politične avtoritete ter zagotavljanje uresničevanja potreb in interesov državljanov. Profesionalna odgovornost se nanaša na strokovno oblikovanje ciljev, nalog in zahtev vladajoče opcije ter državljanov (Harmon, 1995, str.186-187).

Javni uslužbenci naj bi imeli pri uresničevanju sistema odgovornosti tudi naslednje osebne lastnosti (Radovič, 1998):

- samozavedanje;
- samodisciplina;
- osredotočenost na delo;
- odprtost za kritiko;
- vztrajnost in doslednost;
- sposobnost prepričevanja in motiviranja drugih;
- konstruktivnost in nepristranskost ter
- pozitiven odnos do sebe, do drugih in do okolja.

O odgovornosti javnega uslužbenca lahko govorimo v strukturalnem in personalnem smislu, v obeh primerih pa gre za odnos med ravnanjem in njegovimi posledicami. Če primerjamo menedžerja v podjetju z vodilnim delavcem v upravi, lahko ugotovimo, da je odgovornost javnega delavca celovitejša in javna. Pri nadzoru nad delom vodilnega delavca v javnem zavodu bi se moralo kazati ravnovesje med konkretnimi izvajalci v zavodu, uporabniki storitev zavoda in državo. Posebej sta bili poudarjeni predvsem dve vrsti odgovornosti vodilnega delavca v upravi: odgovornost politiki in odgovornost izvajalcem ter uporabnikom na konkretnem delovnem področju. Naloga vodilnega upravnega delavca je bila v prejšnjem uslužbenskem sistemu med drugimi tudi ta, da z inovacijami sooblikuje okolje organizacije in tako prispeva k družbenemu razvoju in kakovostnejšemu življenju ljudi.

Medtem ko je v pridobitni organizaciji sorazmerno enostavno določiti, da dobiček pripada tistemu, ki je prevzel odgovornost za tveganje, in je sankcioniranje razmeroma preprosto, ker prihaja iz tržne stihije, je sankcioniranje neodgovornega vedenja v javni organizaciji, kakršna je tudi upravna organizacija, nekoliko bolj zapleteno. Javni

uslužbenec ni prisiljen v odgovorno ravnanje vse do takrat, dokler niso poleg pooblastil predpisane tudi posledice, ki jih bo nosil, če njegovo delovanje ne bo usklajeno s podeljenimi pristojnostmi. Že v prejšnjem uslužbenskem sistemu se je pri doseganju boljših delovnih učinkov pokazala potreba po vpeljavi evalvacijskega mehanizma za vrednotenje učinkov dela in vzpostavitvi sistema individualne odgovornosti v javnem sektorju, kajti medtem ko se izgube v zasebnem sektorju kažejo v denarju lastnikov kapitala, se izgube v uslužbenskem sistemu kažejo v denarju davkoplačevalcev. Ker je sodobna družba družba institucij, je tega denarja, če je izgubljen, lahko tudi zelo veliko. Zato mora biti obveznost samoevalvacije in evalvacije normativno opredeljena in zahtevana.

Javni uslužbenec je bil v skladu z zakonodajo odgovoren tudi za vzpostavitev delovni problematiki ustreznega komunikacijskega omrežja, ki je omogočalo preventivno, sprotno in dosledno odzivanje na informacije iz delovnega okolja. Če naj strokovnjak v upravi ravna odgovorno, potrebuje tudi avtonomijo za samostojno odločanje o tem, s kom in kako se bo povezal, da bi opravljal poslanstvo javne agencije. Avtonomija pa je povezana tudi z osmišljanjem lastnega dela, ki ni le sredstvo za preživetje, ampak tudi medij za osebno samopotrditev. Le takšno delo človeka motivira in le tako delo je v službi družbenega razvoja, ker je ustvarjalno.

Narava dela v organih javne uprave je specifična, saj zaposleni prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnaajo z dokumentiranim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke ter zaupno gradivo. Zaradi posebne narave dela morajo biti predpisane zahteve delovne discipline, ki se v veliki meri razlikujejo od tistih v zasebnem sektorju. Prav tako morajo biti strožje sankcije. S tem je mišljena disciplinska odgovornost (Virant, 1996, str.15). Slovenski Zakon o delavcih v državnih organih je delil kršitve delovnih obveznosti in dolžnosti na lažje in težje. lažje kršitve so bile na primer nepravočasno prihajanje na delo in odhajanje z dela pred iztekom delovnega časa, nevestna hramba podatkov ali spisov, neopravičen izostanek z dela do dveh delovnih dni zapored. Za lažje kršitve se je lahko izrekel javni opomin ali denarna kazen. Hujše kršitve pa so bile na primer kaznivo dejanje zoper uradno dolžnost ali drugo kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom, kaznivo dejanje ali

prekršek, s katerim se krni ugled organa, zloraba položaja ali prekoračitev pooblastil ter neprimerno obnašanje do strank. Za hujše kršitve se je lahko izrekel obvezen ukrep prenehanja delovnega razmerja. Druge hujše kršitve, pri katerih se je ukrep prenehanja delovnega razmerja izrekel le, če so povzročile hujše posledice za življenje ali zdravje ljudi oziroma za delo državnega organa, so bile zloraba ali odsotnost z dela zaradi bolezni, neopravičeni izostanki z dela ter dajanje nepravilnih podatkov. Disciplinske ukrepe je izrekel predstojnik organa. Zoper njegovo odločitev je imel delavec pravico do ugovora na disciplinsko komisijo, ki je o ugovoru odločala. Zoper odločbo disciplinske komisije je bilo dovoljeno sodno varstvo. Ustava Republike Slovenije določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo je v zvezi z opravljanjem službe ali kakršne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec je imel tudi prej pravico, da zahteva povračilo neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil. Delavec je bil tudi odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom namenoma ali iz hude malomarnosti, povzročil državnemu organu ali komu drugemu.

Aktualni zakon o javnih uslužbencih ureja disciplinsko in odškodninsko odgovornost javnih uslužbencev, postopek disciplinske odgovornosti javnih uslužbencev pa od leta 2003 naprej ureja Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Javni uslužbenec je odgovoren za disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja. Disciplinske kršitve so lažje in težje. Disciplinska odgovornost je podana, če je storil javni uslužbenec disciplinsko kršitev z naklepom ali iz malomarnosti. Lažje disciplinske kršitve so:

- a) kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa;
- b) nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;
- c) obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom.

Težje disciplinske kršitve pa so naslednje:

- a) dejanja na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;
- b) nezakonito ravnanje pri opravljanju dela;
- c) nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi;
- d) prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja;
- e) kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti;
- f) kršitev pravic javnih uslužbencev;
- g) kršitev načela varovanja tajnosti;
- h) kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril;
- i) hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;
- j) ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom;
- k) kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa;
- l) kršitev prepovedi konflikta interesov v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov.

Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta opomin in denarna kazen, ki se sme izreči v višini največ petnajst odstotkov plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena lažja kršitev. Disciplinski ukrepi za težje disciplinske kršitve so denarna kazen, ki se sme izreči v višini dvajset do trideset odstotkov plače za polni delovni čas, izplačane za mesec, v katerem je bila storjena težja kršitev; odvzem položaja oziroma razrešitev z položaja; razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv; odpoved pogodbe o zaposlitvi. Disciplinski ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi se lahko izreče le v primeru, da je bila kršitev storjena naklepno ali iz hude malomarnosti.

Pri izbiri disciplinskega ukrepa se upošteva stopnja odgovornosti javnega uslužbenca, stopnja njegove krivde, teža nastalih posledic ter subjektivne in objektivne okoliščine, v katerih je bila disciplinska kršitev storjena. Pri izbiri disciplinskega ukrepa se

upošteva tudi, ali je bila javnemu uslužbencu že prej izrečena kakršna disciplinska kršitev, kakšna je bila ta kršitev in kakšen ukrep je bil izrečen; pri tem se upoštevajo samo ukrepi, ki niso bili izbrisani. Disciplinski postopek uvede predstojnik na lastno pobudo ali na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata v organu. Predlog disciplinskega postopka mora vsebovati opis očitane disciplinske kršitve in dokazila zanjo. Predstojnik uvede disciplinski postopek, če meni, da obstaja utemeljen sum, da je prišlo do disciplinske kršitve. Disciplinski postopek se uvede s pisnim sklepom, ki se vroči javnemu uslužbencu. O uvedbi disciplinskega postopka se obvesti reprezentativni sindikat v organu. Zoper sklep ni dovoljena posebna pritožba. Disciplinski postopek vodi in o disciplinski obveznosti odloči predstojnik. Predstojnik lahko za vodenje disciplinskega postopka in za odločanje o disciplinski odgovornosti imenuje disciplinsko komisijo. Člani disciplinske komisije morajo imeti najmanj visoko strokovno izobrazbo in najmanj pet let delovnih izkušenj. Disciplinske ukrepe izvršuje predstojnik. V disciplinskem postopku se opravi obravnava, na kateri ima javni uslužbenec pravico do zagovora. Javni uslužbenec se lahko zagovarja sam, po odvetniku, drugem pooblaščenцу ali predstavniku reprezentativnega sindikata v organu, lahko pa se tudi obravnave ne udeleži in pošlje pisni zagovor. Za vabljenje, vročanje, izvedbo obravnave in zapisnik se v disciplinskem postopku smiselno uporabljajo določbe zakona o pravnem postopku. Če se v disciplinskem postopku ugotovi, da so podani razlogi za sum, da je javni uslužbenec storil kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, mora oseba, ki odloča o disciplinski odgovornosti, nemudoma vložiti ovadbo pri pristojnem državnemu tožilcu.

Javni uslužbenec je odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo je protipravno povzročil delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom protipravno povzročil javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno. O višini in načinu poravnave škode, ki je povzročena delodajalcu, je mogoč pisni dogovor med predstojnikom in povzročiteljem škode. Če bi ugotavljanje višine škode povzročilo nesorazmerne

stroške, se odškodnina odmeri v pavšalnem znesku, če so primeri škodnih dejanj in višina pavšalne odškodnine določeni v kolektivni pogodbi.

Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je javni uslužbenec na delu ali v zvezi z delom naklepno povzročil tretji osebi, uveljavlja delodajalec, ki je škodo izplačal, regresni zahtevek za poplačilo celotne izplačane odškodnine. Za izplačano odškodnino za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom iz hude malomarnosti povzročil javni uslužbenec tretji osebi, uveljavi delodajalec, ki je škodo izplačal, regres za poplačilo celotne izplačane odškodnine ali za delno poplačilo.

Če je javnemu uslužbencu povzročena škoda pri delu ali v zvezi z delom pri organu, jo mora povrniti delodajalec po splošnih načelih civilnega prava. Odškodninska odgovornost se nanaša tudi na škodo, ki jo delodajalec povzroči javnemu uslužbencu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja. O višini in načinu poravnave škode je mogoč pisni dogovor med predstojnikom in javnim uslužbencem, ki mu je bila povzročena škoda.

4.6 SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Na podlagi obstoječega sistema dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog, je mogoče začeti zaposlovanje javnih uslužbencev. Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev praviloma vsebuje štiri ključne korake:

- oglaševanje oziroma javno objavo prostega delovnega mesta v javnem sektorju;
- preizkus ali drugačno preverjanje znanja oziroma sposobnosti prijavljenih kandidatov;
- pripravo seznama usposobljenih kandidatov;
- izbiro usposobljenih kandidatov (Denhardt, 1991, str. 204)

V večini sodobnih uslužbenskih sistemov se je v zadnjih letih uveljavilo posebno neformalno pravilo izbire usposobljenih kandidatov, v skladu s katerim naj bi se organu, ki odloča o dokončni izbiri kandidatov, predložilo trikrat več imen, kot je prostih delovnih mest. Gre za tako imenovano načelo treh. Podobno pogosto neformalno pravilo pri izbiri kandidatov za prosta delovna mesta je v uslužbenskem sistemu dodeljevanje prednostnih točk za ljudi z več delovnimi izkušnjami. Gre za načelo senioritete. Načeli sta se izkazali kot močno nasprotujoči si, saj naj bi prvo spodbujalo diskriminacijo do žensk in manjšin, drugo pa naj bi v neenakopraven položaj postavljalo mlajše, vendar visoko usposobljene iskalce zaposlitve, ki so zaradi načela senioritete pogosto neupravičeno diskriminirani.

V sodobnih uslužbenskih sistemih obstajata dva temeljna sistema izbire javnih uslužbencev pri zaposlovanju. Prvega bomo imenovali sistem napredovanja na temelju strokovnosti in sposobnosti, drugega pa bomo poimenovali patronažni sistem. Prvi temelji na zaposlovanju v skladu s strokovnimi merili, drugi pa na zaposlovanju v skladu s političnimi kriteriji. Tako v prejšnjem kot tudi v aktualnem slovenskem uslužbenskem sistemu je bil odločilen kriterij strokovnosti, saj ne poznamo tako imenovanih političnih uradnikov. Politični kriteriji pridejo do izraza v glavnem pri zasedanju funkcionarskih položajev, pri čemer velja obratnosorazmerno načelo, da višji, ko je funkcionarski položaj, bolj so politični kriteriji poudarjeni. Dosledna uporaba patronažnega sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela ter povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov. To posledično demotivira ljudi pri zaposlovanju v javni upravi, poleg tega pa je onemogočena tudi neprekinjenost upravnega dela, ki je tako najbolj podvrženo dinamiki političnih sprememb.

Sistem napredovanja na temelju strokovnosti in sposobnosti je kot nasprotje patronažnemu sistemu veliko bolj primeren za sodobno javno upravo, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih uslužbencev, trajnost zaposlitve in neprekinjeno delovanje upravnega sistema tudi ob večjih političnih spremembah.

Ustava določa, da je zaposlitev v upravnem sistemu mogoča samo na podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Z javnim natečajem se določijo pogoji za sprejem v službo, med kandidati pa se v posebnem postopku izbere najp-

rimernejši. Čeprav popolnoma objektivne izbire ni mogoče zagotoviti, ker se praviloma na javni natečaj prijavi veliko več kandidatov, ki v celoti izpolnjujejo razpisne pogoje, pomeni ta način izbiranja javnih uslužbencev zaposlovanje na podlagi strokovnih meril enake možnosti oziroma dostopnost zaposlitve v upravnem sistemu za vse prijavljene kandidate. V tem primeru je objektivni nadzor pogojev, medtem ko je končna izbira še vedno subjektivna, kar lahko privede do zaposlovanja kandidatov na podlagi osebnih poznanstev in podkupovanja, ne pa na podlagi njihovega strokovnega znanja.

Kandidat, ki se je v prejšnjem sistemu prijavil na javni razpis, je moral ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje, ki jih je določal Zakon o delavcih v državnih organih. Ta je navajal, da v državnem organu lahko sklene delovno razmerje le tisti, ki ob splošnih pogojih, določenih z zakonom, izpolnjuje še posebne pogoje in sicer:

- državljanstvo Republike Slovenije;
- dopolnjeno polnoletnost;
- neobsojenost za kaznivo dejanje, ki po zakonu ovira sklenitev delovnega razmerja z državnim organom;
- za uslužbenca, katerih delo je vezano na delo s strankami, pa je obvezno tudi aktivno znanje slovenskega jezika.

Zakon omogoča zaposlovanje tudi za določen čas, in sicer za čas trajanja funkcije ministru, izjemoma pa tudi delavcu, ki v kabinetu ministra opravlja strokovno tehnične in najzahtevnejše pospeševalne ter razvojne naloge uprave, vezane na ministrove funkcije vodenja ministrstva. Na predlog ministra je tako Vlada Republike Slovenije določila kriterije zahtevnosti in število takih delovnih mest v kabinetu ministra. Zakon je tudi določal, da se sistemizirano delovno mesto objavi, če poseben zakon ne določa drugače; objava pa ni bila potrebna, če se je izkazalo, da je na nezasedenem delovnem mestu mogoče zaposliti delavca iz drugega organa javne uprave. Za ugotovitev kandidatove usposobljenosti za delo se je lahko opravil predhodni preizkus, ki je bil obvezen za vse osebe, ki so se prvič zaposlovale v javni upravi. Nekaterе druge države pa poznajo še sistem izpitnih natečajev, kjer se opravi

izbira na podlagi objektivnih meril. Na podlagi tega je izbran tisti kandidat, ki najbolje opravi izpit. V Franciji pa že tradicionalno desetletja izbirajo javne uslužbence že v času upravnega študija na podlagi študijskega uspeha (Bučar, 1969, str.: 616).

Pomembno izhodišče uslužbenskega sistema je načelo enake dostopnosti do javne službe vseh državljanov. To pomeni, da nihče ne sme biti odklonjen iz razlogov, kot so spol, rasa, veroizpoved in podobno. Načelo enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi zahteva cel spekter skupnih standardov zaposlovanja v javni upravi, ki jih je Slovenija vse do vzpostavitve novega sistema ni imela, pa tudi v sedanosti so ta načela velikokrat bolj formalno vodilo, ki se po potrebi preprosto zaobide. Možnost enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi namreč vključuje obvezen javni razpis vseh prostih delovnih mest v upravi, katerega glavno vodilo morata biti maksimalna sposobnost in strokovnost izbranega kandidata, vse to pa je predvsem glavna varovalka za preprečevanje uporabe nepotizma, političnih in prijateljskih vezi pri izbiri najsposobnejšega in najbolj strokovnega kandidata. Za izdelavo skupnih standardov zaposlovanja je nujno preučiti delovne postopke, določiti kvantificirana merila za njihovo opravljanje, kar omogoča informacijo o tem, koliko javnih uslužbencev in delovnih mest je v javni upravi resnični potrebnih. To pomeni tudi poenotenje meril in zahtev za opravljanje posameznih upravnih nalog in za zasedbo delovnih mest, hkrati pa omogoča tudi preglednost zaposlovanja v upravi, učinkovit proračunski nadzor ter ustrezno proračunsko načrtovanje (Trpin, 1996, str.: 361).

V aktualnem sistemu javnih uslužbencev mora biti pri zaposlovanju javnih uslužbencev upoštevano načelo enakopravne dostopnosti delovnih mest za vse zainteresirane kandidate, poleg tega pa je treba upoštevati tudi načelo javnega natečaja. Javni uslužbenci se izbirajo na javnem natečaju, pri čemer se kandidati obravnavajo enakopravno. Ključno merilo izbora je strokovna usposobljenost, izbira pa se opravi prek večfaznega postopka. Delovno razmerje se sklene s pogodbo o zaposlitvi, praviloma za nedoločen čas, in sicer za tisto delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji in kadrovskem načrtu. O zaposlitvah odloča predstojnik, če se obseg dela trajno ali začasno poveča, če povečanega obsega dela ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto, če ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev, če je de-

lovno mesto določeno v sistemizaciji, če je delovno mesto prosto ali pa je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom. Preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, predstojnik oceni, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega upravnega organa. Če to ni mogoče, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa, za ta namen pa se izvede interni natečaj.

Pomemben element zaposlovanja v javnem sektorju je tudi sistem premestitve znotraj uslužbenskega sistema. Zakon o javnih uslužbencih je v primerjavi s prejšnjo zakonodajo močno olajšal premestitev znotraj sistema javne uprave, s tem povečal mobilnost, kar je tako v korist javnih uslužbencev kot tudi delodajalcev. Aktualna ureditev je fleksibilnejša, saj omogoča tako premestitev po želji javnega uslužbenca kot tudi premestitev zaradi delovnih potreb mimo volje javnega uslužbenca (Brezovšek in Haček, 2002, str.702).

Javnega uslužbenca je mogoče premestiti na drugo delovno mesto v primeru tovrstnih potreb s strani delodajalca, in sicer v naslednjih primerih:

- podani so poslovni razlogi za premestitev;
- ugotovljeno je, da je javni uslužbenec nesposoben za opravljanje svojega dela;
- zagotavljanje učinkovitejšega dela organa;
- spremenjen obseg dela ali racionalizacija delovnih postopkov.

Premestitev zaradi delovnih potreb se opravi s sklepom o premestitvi, ki ga izda predstojnik organa, kadar gre za premestitev znotraj organa, predstojnika obeh organov, če gre za premestitev v drug organ, ali pa vlada na predlog predstojnika organa. Javni uslužbenec mora v primeru premestitve izpolnjevati predpisane pogoje, hkrati pa mora biti sposoben opravljati nove zadolžitve. Premestitev javnega uslužbenca je možna le v primeru, da se zaposleni premešča na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu iste stopnje, kot ga ima premeščeni.

Zakon o javnih uslužbencih govori o štirih vrstah premestitve:

- a) premestitev brez soglasja,
- b) premestitev s soglasjem ali na lastno željo,
- c) trajna premestitev,
- d) začasna premestitev.

Premestitev brez soglasja se vrši predvsem zaradi delovnih potreb posameznega organa, izvršuje pa se s sklepom o premestitvi, medtem ko je premestitev s soglasjem značilna za premeščanje strokovno tehnična delovna mesta. Premestitev na željo javnega uslužbenca se izvede s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi, v primeru, da organ ne soglašča s premestitvijo uslužbenca, pa o tem lahko odloči vlada. Soglasje k premestitvi se v vseh primerih izkazuje s podpisom aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Začasna premestitev v slovenskem sistemu je omejena na največ dve leti. Glavna značilnost trajne premestitve pa je izpolnjevanje pogoja o nazivu iste stopnje za delovno mesto, na katero se uslužbenca premešča.

4.7 PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Tako kot v veliki večini uslužbenskih sistemov po svetu tudi v slovenskem uslužbenskem sistemu javnem uslužbencu preneha delovno razmerje v enem od naslednjih primerov:

1. s potekom časa, za katerega je bilo sklenjeno;
2. s pisnim sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi;
3. z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca;
4. z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca;
5. s smrtjo javnega uslužbenca
6. če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi;
7. če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora;

delovno razmerje mu preneha s sklepom, ki ga izda predstojnik, najpozneje oš petnajsti dan po vročitvi pravnomočne sodbe delodajalcu;

8. na drug način, če tako določa zakon oziroma drug zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

Z dnem prenehanja delovnega razmerja uradniku ugasneta naziv in položaj. Glede sporazuma o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi in glede odpovedi pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca se uporabljajo določbe zakona, ki urejajo delovna razmerja. Predstojnik pisno odpove pogodbo o zaposlitvi:

1. če je postalo delo javnega uslužbenca nepotrebno iz poslovnega razloga in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
2. če je v posebnem postopku ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
3. z izrekom disciplinskega ukrepa;
4. če je javni uslužbenec neuspešno opravil poizkusno delo in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
5. če je bil javni uslužbenec neopravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni.

Uradniku se lahko odpove pogodba o zaposlitvi tudi pri razpustitvi organa, in sicer v primeru, ko naloge organa ne preidejo na neki drugi organ; upravni organ v tem primeru dokončno preneha delovati šele, ko predstojnik izvede postopek v zvezi s prenehanjem delovnih razmerij iz poslovnega razloga. Če je mogoče, se s prerazporeditvijo ali prekvalifikacijo delovno razmerje tudi v primeru razpustitve upravnega organa še naprej vzdržuje. Če pa to ni mogoče, se delavcu zagotovita nadomestilo plače za čas trajanja šest mesečnega odpovednega roka in odpravnina.

Novost v zakonodaji je institut ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca za njegovo uradniško delovno mesto oziroma delovno mesto za spremljajoča dela ter nadzor nad strokovnim opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Javni uslužbenec je nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oziroma strokovno tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kvalitetno in

učinkovito delovanje organa v skladu s programom dela organa. Uradnik je nesposoben za položaj, če organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kvalitetno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote v skladu s programom dela organa ali na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi prihaja do ponavljajočih se napak pri poslovanju ali če pride do večje napake pri poslovanju. Javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi po preteku odpovednega roka, brez pravice do odpravnine, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje.

V primeru premestitve se uradnik razreši naziva in imenuje v naziv, ki je določen za uradniško delovno mesto, na katero je uradnik premeščen.

Postopek, ki ga je v obdobju 2003 do 2006 urejala posebna Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti, po letu 2006 pa se smiselno uporabljajo določbe Zakona o javnih uslužbencih in zakona o delovnih razmerjih, uvede na lastno pobudo oziroma na predlog nadrejenega, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata v organu predstojnik s pisnim sklepom, ki se vroči javnemu uslužbencu. O uvedenem postopku se obvesti reprezentativni sindikat v organu. Predstojnik mora uvesti postopek, če je javni uslužbenec dvakrat zapored ocenjen z oceno »delo opravlja nezadovoljivo«. Nesposobnost javnega uslužbenca naj nebi temeljila na krivdnem dejanju, saj v takšnih primerih nastopi disciplinska odgovornost. Za ugotovitev dejstev, ki ugotavljajo nesposobnost, se imenuje komisija, ki jo sestavljajo uradniki z najmanj enako stopnjo izobrazbe, kot jo ima javni uslužbenec, pri katerem se ugotavlja nesposobnost, ter najmanj pet let delovne dobe. Postopek se konča z obrazloženo odločbo, in če je z njo ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za opravljanje svojega uradniškega delovnega mesta, mora vodja upravnega dela najpozneje v petih dneh po predložitvi pisne ocene podati podatke o javnem uslužbencu kadrovski službi vlade za vpis v evidenco trga dela. Posledica ugotovljene nesposobnosti javnega uslužbenca je premestitev na drugo delovni mesto v treh mesecih od posredovanja podatkov za vpis v evidenco internega trga dela. Če javnega uslužbenca ni mogoče

premestiti na ustrezno uradniško delovno mesto ali delovno mesto za spremljajoča dela, javnemu uslužbencu delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi po preteku odgovornega roka brez pravice do odpravnine.

4.8 SISTEM NAPREDOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gnotne možnosti in druge delovne razmere. Napredovanje je tesno povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacija javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Virant, 1996, str.: 16). Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega, povezano pa je z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekom določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja je prilagojen sistemu klasifikacije uslužbencev. Po drugi strani pa je napredovanje lahko odvisno od ocene sposobnosti in delovnih uspehov zaposlenega. V tem primeru gre za sistem napredovanja, ki je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest.

Javna ureditev sistema napredovanja je zlasti pomembna z vidika motivacije javnega uslužbenca, saj ta posledično pri svojem delu dokazuje svoje sposobnosti, ter z vidika zagotavljanja varnosti, da se s trajanjem spreminja na bolje. Za dosego prvega cilja je primernejši sistem odprtega napredovanja, za dosego drugega pa sistem avtomatičnega napredovanja. Zato se v večini sodobnih uslužbenskih sistemov po svetu uporabljajo različne kombinacije obeh sistemov. V odprtem sistemu napredovanja javni uslužbenec napreduje na podlagi ocene njegovih sposobnosti in delovnih uspehov. V avtomatičnem sistemu napredovanja pa javni uslužbenec napreduje avtomatično in neodvisno od ocene njegove sposobnosti. Odprti sistem napredovanja je bolj prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest, avtomatični pa sistemu klasifikacije javnih uslužbencev. Odprti sistem ima zagotovo večjo selektivno in spodbujevalno vrednost, velika prednost avtomatičnega sistema pa je njegova enostavnost. Avtomatični sistem namreč odpravlja vse tehnične in etične težave, pred katere tako

uslužbenec in njihove predstojnike postavlja odprti sistem napredovanja. Zapolnjevanje delovnih mest z napredovanjem prinaša zmanjšanje stroškov za usposabljanje, saj se predpostavlja, da ima javni uslužbenec, ki že dela v organu javne uprave, neko strokovno in praktično znanje, ki ga novinec nikakor ne more imeti (Trpin, 1998).

V prejšnjem sistemu smo poznali tri glavne skupine napredovanja:

- napredovanje v višji plačilni razred istega naziva, ki se je zgodilo avtomatično po letih službe;
- napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je bilo vezano na izpraznjeno delovno mesto in zato ni bilo avtomatično;
- napredovanje v višji razred, kjer je bil prehod otežen, ker so morali imeti javni uslužbenci višjo raven znanja oziroma izobrazbe.

Pogoji napredovanja na delovnem mestu so bili:

- dodatno funkcionalno znanje;
- interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica;
- samostojnost in zanesljivost pri delu;
- ustvarjalnost ter
- nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem delovnem času.

Zakon o delavcih v državnih organih je določal, da lahko javni uslužbenec glede na potrebe v upravnih organih po treh letih napreduje na zahtevnejše delovno mesto oziroma v višji naziv, če izpolnjuje določene pogoje in se odlikuje po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in drugih lokalnih skupnosti je omogočal javnim uslužbencem, ne pa tudi funkcionarjem, napredovanje v višji plačilni razred istega naziva. To je v praksi pomenilo, da so javni uslužbenci ostali na istem delovnem mestu, osebni dohodek pa se jim je povečal. Zaposleni so praviloma napredovali vsaka tri leta, če so izpolnili predpisane pogoje. V prejšnji slovenski ureditvi je bilo napredovanje torej urejeno kot kombinacija avtomatičnega in odprtega sistema napredovanja.

Po aktualni uslužbenski ureditvi izvršujejo uradniki javne naloge v nazivu, ki se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu za zakonom ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi. Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj v petih kariernih razredih. Pogoji za imenovanje v naziv so: najmanj predpisana izobrazba, strokovni izpit ter aktivno znanje uradnega jezika. Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom. Za nazive v vsakem kariernem razredu je predpisana tudi stopnja potreben izobrazbe. Uslužbenski sistem ločuje nazive od položajev. Tako je položaj uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji so:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodja organizacijskih enot;
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe. Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja. Pogoji za pridobitev položaja in naziv, v katerem se lahko opravlja položaj, se določijo v aktu o sistemizaciji.

Pomembno spremembo je nova uslužbenska zakonodaja prinesla med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih, v organih v sestavi in v vladnih službah so prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se je tako zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev.

Za vse navedene, vključno z državnimi sekretarji, je tako jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da so njihove odločitve politične. Posebno vprašanje, ki ga poznajo v vseh uslužbenskih sistemih, je vprašanje izbire uradnikov na najvišjih položajih, ki pogosto prihajajo v stik s političnimi funkcionarji. Glede tega vprašanja prinaša nova uslužbenska ureditev nekakšno vmesno rešitev, ki zagotavlja, da bodo na ključne vodstvene položaje prišli ljudje z odlično strokovno usposobljenostjo, hkrati pa je političnim funkcionarjem omogočeno, da lahko vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo sodelovali.

Novost pri realizaciji načela ločitve politike in stroke predstavlja tudi določba, ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas in za določeno število javnih uslužbencev na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja. Gre za delovna mesta v kabinetu političnega funkcionarja, katerih število in vrsta se določita v okviru kadrovskega načrta, in sicer za organe državne uprave jih določi vlada, za druge državne organe sam državni organ, v lokalni skupnosti pa jih določi predstavniški organ. Opisani način omogoči funkcionarju, da si samostojno izbere najožje sodelavce v svojem kabinetu za čas trajanja njegove funkcije, pri čemer ni vezan ne na javni natečaj ne na objave prostega delovnega mesta v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja. To pomeni, da funkcionar tovrstne javne uslužbenca izbira na podlagi svojih lastnih kriterijev, ki niso nujno strokovni, kar pa na delovanje uprave ne vpliva, saj gre za sklenitev delovnega razmerja za določen čas in za opravljanje svetovalnih in organizacijskih ter strokovnih, koordinativnih in administrativno tehničnih nalog. Za opravljanje teh nalog je seveda možno določiti delovna mesta, na katerih so zaposleni javni uslužbenci za nedoločen čas. Vendar pa javni uslužbenci, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za določen čas, niso imenovani v naziv, pač pa se jim v pogodbi o zaposlitvi posebej določijo plača, ki je lahko tudi do dvajset odstotkov višja, in druge pravice in dolžnosti (Korade Purg, 2004, str.111).

Javni uslužbenci ne napredujejo avtomatično, pač pa na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin. To pomeni, da je nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki je sposobna kakovostno opravljati najzahtevnejše naloge.

Nadrejeni mora imeti možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela njemu podrejenih. Ocenjevanje uradnikov se izvaja z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Izvaja se glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest. Pri tem se ocenjujejo rezultati dela; samostojnost; ustvarjalnost; natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela; kvaliteta in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Uradniki lahko napredujejo v višji naziv na istem delovnem mestu, če izpolnjujejo pogoje za napredovanje:

- če izpolnjujejo predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;
- če se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu;
- če opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu;
- če je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje;
- če ni disciplinsko kaznovan.

Uradnik v nazivu drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično«. Uradnik v nazivu prvega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično«. Ne glede na prej napisano pa lahko v višji naziv napreduje tudi uradnik, ki doseže oceno »odlično« in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ. Izpolnjevanje tega pogoja ugotovi na predlog nadrejenega predstojnik. Delež takšnih napredovanj ne sme presegati pet odstotkov vseh napredovanj. Uradnik, ki meni da izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje, lahko od neposredno nadrejenega zahteva, da vodi upravnega dela preda obrazložen predlog za napredovanje. Napredovanje v višji naziv je mogoče le, če je v skladu s kadrovskim načrtom. Kadar pogoje za napredovanje v višji naziv izpolnjuje več uradnikov, kot jih lahko napreduje v skladu z načrtom zaposlovanja, vodja upravnega dela presodi, kdo od uradnikov lahko napreduje, upošteva njihove

ocene in pomen njihovega dela za organ oziroma organizacijo. Za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, se javnim uslužbencem lahko podeljujejo tudi priznanja.

4.9 SISTEM OCENJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v organizaciji in je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v javnem sektorju mogoče oceniti le glede na druge zaposlene, ob tem pa v javnem sektorju ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev.

V prejšnjem uslužbenskem sistemu se je predvidevalo ocenjevanje zaposlenih vsako tretje leto. Ocenjevali so se vsi zaposleni v neki organizaciji in sicer po tretjinah, glede na določeno stanje rezultatov organizacije v javnem sektorju na podlagi preteklega dela in ob medsebojni primerjavi za preteklo obdobje. Del zaposlenih se je ocenjeval 1. januarja, del 1. maja in del 1. septembra, in sicer glede na to, kdaj so zaposleni dopolnili dobo najmanj treh let od zadnjega preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Sistemi ocenjevanja so se sicer med različnimi kategorijami zaposlenih v javnem sektorju medsebojno razlikovali. Javni uslužbenci so se ocenjevali po vseh petih pogojih napredovanja na delovnem mestu, in sicer z ocenami podpovprečno delovno uspešen, povprečno delovno uspešen in nadpovprečno delovno uspešen. Določeni so bili tudi kriteriji dodatnih funkcionalnih znanj, pridobljeni in s potrdilom izkazani strokovna usposobljenost in funkcionalna znanja, ki omogočajo boljše in hitrejše opravljanje delovnih nalog in niso bili predpisani kot pogoj za opravljanje delovnih nalog in za razporeditev na delovno mesto. Tako so bili javni uslužbenci ocenjeni za pridobitev doktorata znanosti s po 250 točkami, magisterija s po 150 točkami in tako dalje.

Kriteriji iz pogoja interdisciplinarne usposobljenosti pomenijo prvine usposobljenosti za opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti. V skladu s tem so bili v prejšnjem uslužbenskem sistemu javni uslužbenci ocenjeni za opravljanje mentorstva z do 50 točkami, za sodelovanje v državnih pogajalskih skupinah s po 40 točkami in podobno.

Kriterij iz pogoja ustvarjalnosti pomenijo oblike predlaganja ali izboljšanja obstoječih oblik dela, strokovno uveljavljanje stališč in predstavitev področja javnosti, dejavnosti, ki prispevajo k ugledu organizacije oziroma službe, v kateri je oseba zaposlena, kot tudi k razvoju stroke, vendar opravljanje takih nalog ni določeno v opisu delovnega mesta zaposlenega. Tako so bili javni uslužbenci ocenjeni za vodenje seminarja ali strokovnega posveta znotraj organizacije s po 20 točkami, objavljeno knjigo ali učbenik s po 150 točkami, s članstvom v izpitnih komisijah s po 40 točkami in podobno. Kriteriji iz pogoja samostojnosti in zanesljivosti pri delu predstavljajo prvine, ki pomenijo strokovno utemeljen in racionalen pristop pri opravljanju delovnih nalog in konkreten odnos pri morebitnem delu s strankami (25 točk) ter samostojno opravljanje dela, brez strokovne pomoči in brez potrebe po preverjanju tega dela (25 točk). Ocenjevalni list vsakega javnega uslužbenca je izpolnil neposredno nadrejeni, ki je tudi predlagal oceno. Na podlagi predloga se je o oceni dokončno odločila oseba, ki je izvajala pravice delodajalca. Ocene delovne uspešnosti so bile podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Zaposleni v vseh devetih tarifnih razredih so lahko v enem ocenjevalnem obdobju napredovali za en plačilni razred. V vseh tarifnih razredih je bil pogoj napredovanja najmanj povprečna delovna uspešnost. V tarifnih razredih od ena do pet je bil poleg omenjenega pogoj napredovanja še najmanj 50 doseženih točk v enem ocenjevalnem obdobju, v tarifnem razredu šest 75 točk, v tarifnih razredih od sedem do devet pa 100 točk. Na delovnem mestu v javnem sektorju so lahko zaposleni napredovali za največ tri plačne razrede v prvi skupini tarifnih razredov; štiri plačne razrede v drugi skupini tarifnih razredov ali pet plačnih razredov v tretji skupini tarifnih razredov. Izjemoma so lahko javni uslužbenci napredovali tudi večkrat in v roku, krajšem od ocenjevalnega obdobja.

Delovne in strokovne kvalitete uradnikov se v aktualnem uslužbenskem sistemu periodično ocenjujejo enkrat na leto ob tem, da se ocena vpiše v osebni list uradnika. Ne ocenjujejo se uradniki, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas, in uradniki, ki imajo v trenutku odločanja cen manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu. Ocene so: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo, delo opravlja nezadovoljivo. Oceno določi nadrejeni. Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki, ki se dajejo na ocenjevalni list. Ocenjevalni list izpolni nadrejeni vsako leto. Predstojnik mora zagotoviti, da so ocenjevalni listi izpolnjeni najpozneje do konca januarja za preteklo leto. Nadrejeni kora javnega uslužbenca seznaniti z oceno v obliki razgovora. Opravljena seznanitev pa se vpiše v ocenjevalni list. Seznanitev z oceno se opravi v obliki razgovora nadrejenega z uradnikom. Seznanitev mora biti opravljena najpozneje v tridesetih dneh od določitve ocene. Opravljena seznanitev se vpiše v ocenjevalni list. V ocenjevalnem listu uradnik podpiše seznanitev z oceno. Uradnik, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih dneh po seznanitvi z oceni zahteva preizkus ocene. Preizkus ocene se opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni in po pooblastilu predstojnika dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika. Uradnik ima pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Zakon dopušča, da se določi najvišji možni delež ocen »odlično« in »dobro«, pri čemer se lahko ta delež v različnih organih razlikuje. Uradnik na položaju lahko v tem okviru določi ta delež za posamezne organizacijske enote.

4.10 PLAČNI SISTEM

Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Za javne uslužbenke veljajo v vseh sodobnih uslužbenskih sistemih po svetu tako posebni pogoji dela kakor tudi posebni sistemi nagrajevanja. Ti se bistveno razlikujejo od plačnih sistemov v zasebnem sektorju. Na področju gospodarskih dejavnosti so plačni sistemi dokaj enostavni. Zaradi narave dela je ponavadi razmeroma enostavno izmeriti uspešnost in nato na podlagi pridobljenih rezultatov določiti višino plače. V uslužbenskem sistemu je zadeva mnogo bolj zapletena.

Narava dela javnih uslužbencev je namreč takšna, da je ugotavljanje delovne uspešnosti zelo oteženo, pogosto tudi nemogoče. Po drugi strani pa za finančna sredstva, namenjena plačam javnih uslužbencev, veljajo drugačne značilnosti kot za gospodarstvo. Zaradi razmeroma nizkega ugleda, ki ga v mnogih državah prinaša položaj javnega uslužbenca, in v primerjavi z gospodarstvom tudi bistveno nižjih plač se pojavljajo težave pri pridobivanju in ohranjanju primerne kadra. Denarna nadomestila, ki jih lahko ponudi gospodarstvo, so mnogo višja od tistih v javni upravi. Medtem ko so plače v zasebnem sektorju odvisne od razmer na trgu delovne sile in gospodarskega uspeha posamezne organizacije oziroma podjetja, so plače v javnem sektorju le posredno odvisne od dogajanja na trgu. Avtomatizem pri oblikovanju plač zasebnega sektorja, ki ga povzroča delovanje tržnih mehanizmov, v javnem sektorju nadomešča politična volja, saj država nastopa kot zakonodajalec in delodajalec. Odločitev o tem, kakšno plačo naj javni uslužbenec prejema, je odvisna od vrednostne sodbe, ki pa je omejena z določenimi zmožnostmi javnega financiranja na podlagi gospodarstva (Kerševan, 1999). Seveda pa ima zaposlitev v javni upravi tudi nekatere prednosti pred zaposlitvijo v gospodarstvu, saj prinaša razmeroma visoko varnost zaposlitve in pogosto tudi dokaj lagodno delo.

Javni sektor se glede ciljev in organiziranosti od države do države znatno razlikuje. V nekaterih državah v javni sektor sodi mnogo več dejavnosti kot v nekaterih drugih, kjer so se dejavnosti, kot sta izobraževanje in zdravstvo, delno ali pa v celoti privatizirale. Ravno tako so med državami bistvene razlike v plačnih sistemih. Nekateri plačni sistemi so urejeni enotno, drugi pa so zelo različni. Plačni sistem mora vsebovati nekatere bistvene značilnosti, med drugim mora:

- biti racionalno oblikovan;
- del kadrovske politike;
- dovolj prožen za uresničitev sprememb;
- privlačiti strokoven in primerno usposobljen kader;
- postaviti plačilne pogoje dovolj visoko, da javni uslužbenci ne zapuščajo uprave;
- motivirati uslužbenca za doseg individualnih in skupnih rezultatov;

- biti sprejemljiv za uslužbence, kar pomeni, da mora vzpostaviti jasne in dobro zasnovane odnose med javnimi uslužbenci in vsem zaposlenim zagotavljati primerno plačilo, ter
- zasledovati vse omenjeno znotraj minimalnih in sprejemljivih stroškov (Lipičnik in Mežnar, 1998).

Pri oblikovanju sistema plač je treba slediti poslanstvu organizacije, ki mora biti določena na najvišji politični ravni, opredeliti je treba cilj, proces in sistem. Plačni sistem se mora neprestano prilagajati ciljem, zato se zdi še posebej pomembna trditev, da je treba človeške vire motivirati s plačo in ne zanjo (Mlakar, 1996, str.57). Za vse plačne sisteme v javni upravi je značilno, da so urejeni na podlagi klasifikacije delovnih mest. Vendar pa vsaka od držav razvija svojo klasifikacijo, ki je odvisna predvsem od obsega pristojnosti, ki jih ima javna uprava v neki družbi. Za javno upravo je bistvenega pomena, da sledi spremembam v družbi in temu primerno spreminja tudi sistemizacijo. V nasprotnem primeru lahko pridemo tudi do situacije, ko zaradi neurejenosti in zastarelosti javna uprava preide v svoje nasprotje in postane namesto pospeševalec razvoja njegova zavora. V preteklosti so mnogi sistemi pri napredovanju in plačnem sistemu uporabljali predvsem načelo senioritete, vendar se je ta sistem pokazal kot neučinkovit, saj zagotovljene prednosti zmanjšujejo inovativnost in uspešnost zaposlenih, poleg tega pa se preprečuje prihod novih, morebitnih vrhunskih kadrov, na višje položaje. Za večino delovnih mest v uslužbenskem sistemu je tudi značilno, da so razmeroma slabše plačana kot primerljiva mesta v zasebnem sektorju.

Temeljni element oblikovanja plačnega sistema v javnem sektorju je ohranjanje preglednosti in primerljivosti med plačami posameznih kategorij zaposlenih. To omogoča primerjanje tako znotraj javnega kot tudi nasproti zasebnemu sektorju. Vzpostavlja pa tudi neke pritiske na kakovost javnih storitev, saj z vidika uporabnika teh storitev povezuje višino plače zaposlenega z njegovim delom (Kerševan, 1999). Plačni sistem in pravila določanja ter izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, morajo vzpostaviti jasen in pregleden način porabe javnih sredstev, pošten in primerljiv delovnopравни status zaposlenih ter primerljiv sistem plačila za opravljanje javnih funkcij. Za uvedbo primerljivega in preglednega

sistema plač javnih uslužbencev je nujno izoblikovati enotne standarde določanja zahtevnosti delovnih mest, pri čemer formalna izobrazba seveda ne more biti edini kriterij določanja zahtevnosti. Plačni sistem v uslužbenskem sistemu mora biti takšen, da zagotavlja gmotno podlago za življenje, kar je temeljni pogoj za uslužbenčevo lojalnost in nepodkupljivost, hkrati pa motivira ljudi, da se sploh zaposlujejo v javni upravi. Sistem plač mora biti enostaven in pregleden, tako da zaposleni jasno vidijo učinke različnih načinov svojega vedenja na končno nagrado. Ie tako lahko plačni sistem spodbuja zaželeno vedenje zaposlenih in doseganje zadanih ciljev. Plačni sistem mora temeljiti na poslovni strategiji in hkrati podpirati njeno izvajanje, izražati mora organizacijske vrednote in kulturo ter upoštevati potrebe zaposlenih (Zupan, 1995, str.69).

Plače in drugi prejemki javnih uslužbencev so bili v prejšnjem uslužbenskem sistemu urejeni z Zakonom o delavcih v državni organi ter njegovimi številnimi spremembami in dopolnitvami, vendar je pomembno spremembo prinesel Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organi in v drugih lokalnih skupnostih, ki je v plačni sistem uvedel kot najpomembnejšo takratno novost sistem napredovanja zaposlenih na delovnem mestu, hkrati pa je s tem spremenil način obračunavanja plač. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organi in v drugih lokalnih skupnosti, je krog javnih uslužbencev razširil tudi na zaposlene v javnih zavodih; zakon je veljal tudi za funkcionarje, ne pa za predsednika Ustavnega sodišča, poslance Državnega zbora ter vse druge funkcionarje, za katere so se smiselno uporabljale določbe Zakona o poslancih. pred letom 2002 veljaven Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organi in v drugih lokalnih skupnostih je urejal določanje in izplačevanje plač zaposlenih v javnih zavodih, državnih organi, organi lokalnih samoupravnih skupnosti in le nekaterih javnih funkcionarjev. Za javne agencije, javne sklade in druge javne institucije se je zakon uporabljal le glede meril za zagotavljanje sredstev za plače, ki se zagotavljajo iz proračunov in drugih javnih sredstev. Uresničevanje zakona pa je zaradi možnosti uvajanja različnih dodatkov s kolektivnimi pogodbami, drugimi zakoni in podzakonskimi predpisi porušilo njegova temeljna razmerja, dodatki so postali način povečevanja osnovnih plač. Tudi sicer je bil Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organi in v drugih lokalnih skupnostih zaradi togosti določanja

razmerij osnovnih plač že za tedanji uslužbenki sistem zastarel in pogosto kritiziran. Že v svojem izhodišču je namreč ustvarjal vsebinske razlike v uporabi instituta napredovanja na delovnem mestu, ki so temeljile na funkcionalni različnosti delovnih področij, niso pa izhajale iz zahtevnosti in odgovornosti posameznih delovnih mest. Plača javnega uslužbenca je bila v prejšnjem uslužbenkem sistemu sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno dobo in dodatkov. Osnovna plača se je določila tako, da se je osnova za obračun pomnožila s količnikom, ki je bil določen glede na zahtevano stopnjo izobrazbe za delovno mesto in glede na zahtevnost dela. Osnova za obračun je bila izhodiščna plača za prvi tarifni razred in je bila dogovorjena s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti. Delovna uspešnost je predstavljala del plače, ki je pripadala posameznemu javnemu uslužbencu, če je ta bistveno presegal pričakovane delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Dodatek za delovno uspešnost je lahko znašal največ 20 odstotkov od osnovne plače. Pri urejanju plačnega sistema javnih uslužbencev se je izhajalo iz klasifikacije delovnih mest, za katera so bili določeni količniki v posebni tabeli, ki je bila priložena takrat veljavnemu Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih. Na podlagi količnika se je izračunala plača ali določil fiksni znesek. Javni uslužbenci so bili razdeljeni v devet tarifnih skupin. Znotraj teh skupin so se količniki razvrščali v plačne razrede. Višina količnika je pomenila hkrati tudi označbo plačnega razreda. V tabeli so bila delovna mesta razvrščena v tarifnih skupinah na posameznem področju javnega sektorja. Sestavni del plače so bili tudi dodatki za delovno dobo, za manj ugodne delovne razmere, ki se pojavljajo občasno in niso zajete v vrednotenju delovnega mesta, za delo v manj ugodnem delovnem času ter drugi z zakonom ali kolektivno pogodbo določeni dodatki. Osnova za obračun dodatkov je bila osnovna plača zaposlenega, zato se dodatki niso množili z osnovo in količnikom, temveč so se izračunavali od osnovne plače in se nato k njej prišteli. Poleg plače so pripadali javnim uslužbencem še drugi osebni prejemki, kot so regres za letni dopust, nagrade ob delovnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi, solidarnostne pomoči ter povračila stroškov v zvezi z delom, kot so regres za prehrano med delom, potni stroški na službenem potovanju in stroški za prevoz na delo in z dela. Za vse prejemke in povračila stroškov so bili predpisani pogoji, ob katerih so javnemu

uslužbencu ti pripadali, njihovo izplačevanje pa je bilo povezano z izpolnitvijo določenega števila let delovne dobe ali z opravljanjem določene naloge.

Julija 2002 sprejeti in trenutno veljaven Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je najpomembnejši splošni pravni akt, ki ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju ter pravila za njihovo odločanje, obračunavanje, izplačevanje in pravila za določanje obsega sredstev za plače. Zakon opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami i podskupinami v javnem sektorju ter določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju. Zakon v drugem členu definira nekatere izraze, ki so uporabljeni v zakonu. Zelo pomembna je definicija javnega sektorja, saj zakon velja za javni sektor v ožjem smislu. Javni sektor sestavljajo državni organi in organi samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi in druge osebe javnega prava, ki so neposredno uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Po tem zakonu niso del javnega sektorja javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma vpliv država ali lokalna skupnost. Pojem uporabniki proračuna so državni organi in lokalne skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna in proračuna lokalne skupnosti. V plačni sistem javnega sektorja so vključeni tudi funkcionarji. Sistemizacija delovnih mest je akt, v katerem so določena delovna mesta. potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalnih skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih ter plačni razredi. Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec ali funkcionar na posameznem delovnem mestu, v posameznem nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja. Del plače za delovno uspešnost je tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec in funkcionar za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v nekem obdobju.

Dodatki so del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne razmere, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta,

naziva ali funkcije. Plačno skupino sestavljajo funkcije oziroma delovna mesta in nazivi, značilni za dejavnost oziroma istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. Plačna skupina se glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest in nazivov deli na plačne podskupine. Plačna lestvica je sestavljena iz plačnih razredov. Plačni razred je del plačne lestvice, ki ima vrednost, izraženo v tolarskem znesku. 1.6.2007 so se za 1,3% povečale vrednosti plačnih razredov.

tretji člen zakona določa plače javnih uslužbencev in funkcionarjev. Plača se določi s pogodbo o zaposlitvi, v kateri se določijo tudi plačni razred in drugi elementi plače. Drugi del zakona je namenjen določanju obsega sredstev in usklajevanju plač ter zajema določanje obsega sredstev za plače, sestavo plač, osnovno plačo in usklajevanje osnovnih plač ter prostovoljno dodatno pokojninsko zavarovanje. Zakon določa, da je plača zaposlenih v javnem sektorju sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača se določi na podlagi uvrstitve v posamezni plačni razred s plačne lestvice. Vrednosti plačnih razredov se usklajujejo praviloma enkrat na leto. Višina uskladitve se dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor. Pogajanja se začnejo najpozneje do 1. maja in se praviloma končajo najpozneje 30 dni pred rokom, določenim za predložitev predloga državnega proračuna Državnemu zboru Republike Slovenije. Vsakokratna vrednost plačnih razredov s plačne lestvice, usklajena v skladu s prejšnjim odstavkom, se določi z zakonom.

V tretjem delu zakona so razložene plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi. Plačna skupina je sestavljena iz funkcij oziroma delovnih mest in nazivov, ki so značilni za dejavnost oziroma delovna mesta, ki so iste vrste v vseh dejavnostih. Plačne skupine se delijo na plačne podskupine glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest ali nazivov. Zakon določa deset plačnih skupin in devetindvajset plačnih podskupin. Pod plačno skupino A spadajo funkcije v državnih organih in lokalnih skupnosti; plačne podskupine so A1 do A5. V plačni skupini B so poslovodni organi pri uporabnikih proračuna, v plačni podskupini B1 pa ravnatelji, direktorji in tajniki.

V plačno skupino D so uvrščena delovna mesta na področju vzgoje, izobraževanja in športa, podskupine pa D1 do D3. V plačno skupino E spadajo delovna mesta na področju zdravstva, podskupine so E1 do E4.

V plačni skupini F so delovna mesta na področju socialnega varstva, podskupini sta F1 in F2. V plačni skupini G so delovna mesta na področju kulture in informiranja, podskupini sta G1 in G2. V plačni skupini H so delovna mesta in nazivi na področju znanosti, podskupini sta H1 in H2. Plačna skupina I je sestavljena iz delovnih mest v javnih agencijah, javnih skladih in drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna. V tej plačni skupini je samo ena plačna podskupina v katero spadajo strokovni delavci. V plačni skupini J so spremljajoča delovna mesta, plačne podskupine pa J1 do J3. Na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov javnih uslužbencev v tarifne razrede se določajo osnovne plače javnih uslužbencev. Tarifne razrede določa zakon, in sicer javne uslužbenice vanje uvrščamo na podlagi uspešno končanega izobraževanja oziroma pridobljene usposobljenosti, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog. Zakon določa deset tarifnih razredov: od prvega tarifnega razreda do desetega tarifnega razreda.

V zakonu so določene osnovne plače, in sicer s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na podlagi katerega je javni uslužbenec razporejen ali pa ga je pridobil z napredovanjem. Enako velja za funkcionarje, ravnatelje, direktorje in tajnike; njihove osnovne plače se določijo z uvrstitvijo v plačni razred.

Javni uslužbenci imajo tudi možnost napredovanja v višji plačni razred in sicer vsaka tri leta za en plačni razred, če seveda izpolnjujejo pogoje, razen izjem. V višji plačni razred ne morejo napredovati javni uslužbenci, ki prejemajo višjo osnovno plačo skladno z zakonom. Prav tako ne morejo napredovati funkcionarji, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev. Javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, prav tako ne morejo napredovati v višji plačni razred. Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer ni mogoče napredovati v naziv, lahko na delovnem mestu napredujejo za največ deset plačnih razredov. Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju.

Delovna uspešnost se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Post-

opek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje po tem zakonu se za javne uslužbence v organih državne uprave, v upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna določi z uredbo vlade, v drugih državnih organih pa s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik organa. Za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja izda splošni akt direktor javnega zavoda v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom, pristojnim za finance, za visokošolske zavode pa pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visokošolstvo Republike Slovenije. Za javne uslužbence v javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti, se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance. Ti splošni akti se objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije. Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je v tekočem letu pri delu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali pa je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, pri čemer se upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v decembru preteklega leta. Za zadnjo spremembo zakona je bil dodan člen, ki dovoljuje izplačilo dela plače za delovno uspešnost tudi za povečan obseg dela, ki presega pričakovane rezultat, če to poveča racionalnost izvajanja nalog uporabnika proračuna. Skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti znaša največ 5% letnih sredstev za osnovne plače.

Dodatki pomenijo zelo pomemben del plačnega sistema v javnem sektorju. Določenih je več različnih dodatkov, in sicer položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, za mentorstvo, specializacijo, magisterij in doktorat, za dvojezičnost, za manj ugodne delovne razmere, za nevarnost in posebne obremenitve in za delo v manj ugodnem delovnem času.

Položajni dodatek je del plače, ki pripada javnemu uslužbencu ali funkcionarju, ki izvršuje pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta, naziva ali funkcije. Višina položajnega dodatka znaša najmanj 5% osnovne plače in največ 20% osnovne

plače. Dodatek za delovno dobo je del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, pridobljene v celotni delovni dobi javnega uslužbenca ali funkcionarja. Višina dodatka za delovno dobo za vsako končano leto delovne dobe se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Višina dodatka za mentorstvo ter dodatka za specializacijo, magisterij in doktorat se določita s kolektivno pogodbo za javni sektor. Dodatek za dvojezičnost pripada javnim uslužbencem in sodnikom, sodnikom za prekrške, državnim tožilcem ter državnim pravobranilcem, ki delajo na območju občin, b katerih živita italijanska ali madžarska narodna skupnost, kjer je italijanski ali madžarski jezik tudi uradni jezik, če je znanje jezika narodne skupnosti pogoj za opravljanje dela ali funkcije. Višina dodatka za dvojezičnost znaša od 12% do 15% osnovne plače za učitelje in ostale strokovne delavce v osnovnem in srednjem šolstvu ter vzgojitelje in ostale strokovne delavce v vrtcih, od 3% do 6% osnovne plače za ostale javne uslužbenke ter do 6% za sodnike, sodnike za prekrške, državne tožilce ter državne pravobranilce. Dodatki za manj ugodne delovne razmere pripadajo javnim uslužbencem in funkcionarjem le, če opravljajo delo v takih razmerah, manj ugodne delovne razmere niso upoštevane v osnovni plači, določijo pa se s kolektivno pogodbo za javni sektor. Dodatki za nevarnost in posebne obremenitve pripadajo javnim uslužbencem in funkcionarjem le, če opravljajo delo v takih razmerah ter nevarnost in posebne obremenitve niso upoštevane v osnovni plači, določijo pa se s kolektivno pogodbo za javni sektor. Oba slednja dodatka ne smeta presegati 20% osnovne plače. Javnim uslužbencem pripadajo še drugi dodatki, in sicer za delo v delovnem času, ki je zanje manj ugoden, dodatki za izmensko delo, dodatki za delo v deljenem delovnem času, delo v neenakomerno razporejenem delovnem času, delo ponoči, v nedeljo in na dan, ko je z zakonom določen kot dela prost dan ali praznik ter za delo prek polnega delovnega časa. Javnim uslužbencem pripadajo tudi dodatki za čas pripravljenosti na domu, delovnem mestu ali določenem kraju ter za dežurstvo.

Funkcionarjem dodatki, razen dodatka za delovno dobo, ne pripadajo; ne glede na to pa sodnikom, državnim tožilcem in državnim pravobranilcem pripadajo dodatki, če tako določa zakon.

Za spremljanje izvajanja tega zakona ter za spremljanje politike plač v javnem sektorju se ustanovi Svet za sistem plač v javnem sektorju, ki ga sestavljajo predstavniki državnih organov in združenj lokalnih skupnosti ter sindikatov javnega sektorja. Zakon določa še, da so plače v javnem sektorju javne, kar pomeni, da morajo biti javnosti dostopni podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, razen dodatka za delovno dobo.

4.11 RAZLOGI ZA REFORMO SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Razloge za uvedbo novega uslužbenskega sistema je mogoče razbrati iz prejšnjega odstavka. Poleg navedenega sta bila pomembna razloga za reformo tudi spremenjena državna ureditev, ki je terjala jasno identifikacijo javnega sektorja in njegovega delovanja, ter proces vključevanja Slovenije države v Evropsko unijo, v kateri je sodoben in ustrezno dograjen sistem javnega sektorja neka tradicija, ki zagotavlja nadaljnjo tradicijo. Cilji reforma uslužbenskega sistema so bili predvsem:

- a) Razširiti veljavnost enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi, zbornice in drugi) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti enoten uslužbenški sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo.
- b) Ločiti opravljanje javnih nalog od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
- c) Glede pravic in dolžnosti javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih čim bolj približati ureditev delovnopравnim predpisom z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes.
- d) Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.

- e) Uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
- f) Zagotoviti pogoje za oblikovanje upravne elite- kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev; pogoji zajemajo sistem usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja.
- g) Ločiti politične položaje od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo.
- h) Prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja zagotoviti večjo strokovnost uprave.
- i) Zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
- j) Omogočiti oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev oziroma uslužbencev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja.
- k) Zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja.
- l) Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja in usmerjenost k uporabniku storitev.
- m) Zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.
- n) Zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtno in gospodarske porabe proračunskih sredstev.
- o) Vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.
- p) Zaostriti standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).
- q) Vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi.
- r) Omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov in večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave.
- s) Zagotoviti sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah in odločitvah na področju upravljanja človeških virov, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj uslužbencev.

Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter potrebnih sredstev, organiziranem vodenju in nadzorovanju opravljenega dela zaposlenih. Pomeni vzpostavitev poklicnega menedžmenta, ki naj odgovarja za svoje delo in rezultate dela podrejenih. Sodobna načela upravljanja človeških virov postavljajo v konkurenčno prednost zaposlenega z odličnim znanjem in drugimi sposobnostmi, potrebnimi za kakovostno delo. Poklicni menedžment je odgovoren za zagotavljanje možnosti za delovni razvoj in kariero zaposlenega, za spodbujanje ustvarjalnosti in strokovnosti zaposlenih ter za zagotovitev profesionalnosti odločanja o pravicah in obveznosti zaposlenih. Sistem mora spodbujati izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih ter jim dati možnost za pridobitev novega znanja in sposobnosti. Naloge v javnem interesu se morajo opravljati strokovno in zakonito, javni uslužbenci pa morajo biti neodvisni in zaščiteni pred posegi politike v njihov delovnopравни status ter v način in vsebino njihovega dela. Uslužbenski sistem mora omogočati zaposlenim učinkovite načine zagotavljanja neodvisnosti.

4.12 DILEME, VPRAŠANJA IN NOVOSTI OB PRIPRAVI NOVE USLUŽBENSKE ZAKONODAJE

Nova uslužbenska zakonodaja v prvem delu ureja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa podrobneje ureja uslužbenski sistem v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti. Za diplomante, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in carinski službi, pooblašcene uradne osebe v varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili se bodo za posamezna vprašanja lahko urejala tudi drugače s posebnimi zakoni, lasti če je potrebno zaradi posebne narave njihovih nalog oziroma za izpolnjevanje posebnih pooblastil in dolžnosti. Vlada lahko z uredbo podrobneje uredi tudi vprašanja, urejena z Zakonom o javnih uslužbencih, za organe državne uprave in pravosodne organe. Drugi državni organi in lokalne skupnosti pa lahko vprašanja, urejena z Zakonom o javnih uslužbencih, podrobneje uredijo s svojimi splošnimi akti.

Zakon o javnih uslužbencih se je v okviru ministrstva, v tistem času pristojnega za upravo, pripravljaj več let. V tem obdobju je bilo pripravljenih več kot dvajset različnih predlogov zakona. Podrobneje bomo analizirali zadnji predlog zakona, ki je bil pozneje v Državnem zboru z nekaterimi popravki tudi sprejet, in ga v nekaterih pomembnejših točkah primerjali z nekaterimi prejšnjimi predlogi, zlasti tistimi, ki so nastajali v začetnem obdobju priprave na reformo uslužbenskega sistema. Eden teh je predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 1999, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije spomladi tega leta in ga poslala v Državni zbor Republike Slovenije, kjer pa so ga poslanci zavrnil in vrnil v vladni postopek, Vlada pa ga je vrnila na Ministrstvo za notranje zadeve. Sledilo je obdobje priprave različic zakona, ki jim je bilo skupno predvsem to, da so bile prve različice bolj ali manj podobne, vendar pa se nobena ni prebila skozi vladni postopek. Prelom se je zgodil v sredini leta 2002, ko je Ministrstvo za notranje zadeve oziroma strokovna skupina, ki se je ukvarjala s pripravo zakona, iz predloga zakona črtala poglavje, ki je urejalo plačni sistem v uslužbenskem sistemu, in hkrati nekoliko skrčila obseg veljavnosti zakona. Ravno plačni sistem je bil ključni trn v zgodnjih zakonskih predlogih, saj je dejansko preprečeval uspešen postopek sprejemanja v okviru vladnega in tudi parlamentarnega zakonodajnega postopka. Aprila 2001 je Vlada Republike Slovenije vložila v zakonodajni postopek v Državni zbor nov, dodelan in popravljen predlog zakona o javnih uslužbencih, ki je bil pozneje ob nekaterih manjših popravkih tudi sprejet in implementiran.

Največja konceptualna dilema pri pripravi zakona o javnih uslužbencih je bila v celotnem procesu priprave nove zakonodaje vprašanje kroga veljavnosti. Glede tega vprašanja v možnih konceptualnih zasnovah seveda obstaja več možnih rešitev, čeprav sta bili v slovenskem primeru omenjani in uporabljeni le obe sicer razmeroma skrajni možnosti. Prva je enoten zakon za vse zaposlene v celotnem javnem sektorju, ki bi urejal vsa delovna mesta v javni upravi, ki se financirajo iz javnih financ.

Tej rešitvi so sledili prvi predlogi zakona, ki so nastajali v obdobju pred poletjem leta 2000. Takratni namen predlagatelja je bil namreč pripraviti zakon, ki bi se uporabljal za vse zaposlene v javni upravi, razen za ozko določene izjeme, za katere naj bi glede na posebnosti njihovega dela uporabo tega zakona določil poseben zakon. Ključen

namen meljnih institutov, za katere je nujno, da so v javnem sektorju primerljivo urejeni. Drugačna rešitev pa je ožji obseg zakona, ki bi urejal sistem in položaj zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tej rešitvi so sledili predlogi zakona o javnih uslužbencih v drugem delu leta 2000 in v letu 2001, zasledimo pa jo tudi v veljavnem Zakonu o javnih uslužbencih.

Predlagatelj se je odločil, da zakon izoblikuje v dveh delih. V prvem delu predlog zakona vzpostavlja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa ureja uslužbenški sistem v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Predlagani zakon tako po eni strani pomeni skupno streho celotnega uslužbenskega sistema za celoten javni sektor, po drugi strani pa je sredstvo, s katerim se ureja poseben del uslužbenskega sistema. Predlagatelj je namreč presodil, da bi pretirano uniformno urejanje vprašanj uslužbenskega sistema in delovnih razmerij javnih uslužbencev za celoten javni sektor povzročilo togost sistema, hkrati pa realno ni bilo pričakovati, da bi se zakon, ki bi hotel enotno urejati uslužbenški sistem v celotnem javnem sektorju skupaj s plačnim sistemom, kadarkoli uspešno prebil skozi parlamentarni zakonodajni postopek. Zato se je predlagatelj po nekaj neuspešnih poskusih s predlogi nove uslužbenske zakonodaje v letih 1999 in 2000 odločil, da naj položaj zaposlenih v javnem sektorju ureja splošno delovno pravo, morebitne posebnosti pa posamezni področni zakoni.

Prvi del zakona tako skupno ureja uslužbenški sistem za celoten javni sektor in obsega definicijo javnega uslužbenca; opredelitev delodajalca oziroma organa, ki izvaja pravice in dolžnosti delodajalca; določitev skupnih načel uslužbenskega sistema; sistemsko določbo, da za javne uslužbence velja splošno delovno pravo in da se s področnimi zakoni lahko določajo posebnosti delovnih razmerij; določbe o sistemizaciji delovnih mest in tako dalje. V skupnem delu zakona je urejen tudi način določanja pravic in dolžnosti javnih uslužbencev, ki temelji na omejitvi pogodbene svobode posameznih delodajalcev.

Če so pravice in obveznosti javnega uslužbenca iz delovnega razmerja določene z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo. Delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot so določene z zakonom, zakonskih predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem posredno ali neposredno

obremenil javna sredstva. Delodajalec javnemu uslužbencu tudi ne sme zagotavljati pravic, ki niso predvidene z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Dodatno vprašanje glede obsega veljavnosti zakona se nanaša na samostojnost posameznih državnih organov in lokalne samouprave pri urejanju personalnih vprašanj. Predlagatelj se je glede tega odločil, da z zakonom enotno uredi uslužbenski sistem v vseh državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, pri čemer pa je dopuščeno, da se nekatera vprašanja uredijo z akti teh organov. Podzakonski predpisi, ki jih predvideva ta zakon, praviloma zajemajo samo ureditev v organih državne uprave, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa lahko ta vprašanja uredijo s svojimi akti.

Drugo, mogoče še pomembnejše vprašanje pri pripravi zakona je bilo, ali naj zakon vsebuje tudi plačni del. Eno največjih sprememb glede na dotedanjo razdrobljeno in nepregledno ureditev so prinesli prvotni predlogi zakona o javnih uslužbencih ravno v plačni sistem, saj so vzpostavljali enoten plačni sistem, s katerim bi se določale plače ter drugi prejemki in s tem povezane pravice javnih uslužbencev kot tudi materialne pravice javnih funkcionarjev. Ravno ta del predloga zakona pa je povzročil burne odzive nekaterih kategorij javnih uslužbencev, zaradi česar je bil predlog zakona umaknjen iz parlamentarnega zakonodajnega postopka. To je gotovo tudi glavni razlog, da se je Vlada pozneje odločila, da naj sistem plač javnih uslužbencev uredi poseben zakon. Ob tem se seveda zastavi vprašanje, kaj je bilo v prvotno predlaganem plačnem sistemu javnih uslužbencev tako nesprejemljivega in spornega. Med glavnimi načeli novega plačnega sistema sta bila predvsem preglednost in primerljivost plač in drugih prejemkov, kar naj bi omogočalo racionalno in pravično ter pregledno porabo javnih sredstev. Predlagani plačni sistem je izhajal iz enotne osnove za obračun plač vseh, ki bi prejeli plače na podlagi nove zakonske ureditve, postavil enoten okvir za določitev plač vseh kategorij in natančno predpisal način določanja plač posameznih skupin zaposlenih in funkcionarjev v javnem sektorju. Predlog zakona, ki je vsebinsko podoben pozneje sprejetemu Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, je predvideval osem tarifnih skupin, v katere bi se uvrščale funkcije in delovna mesta zaposlenih. Tarifne skupine bi bile sestavljene iz plačnih razredov, ki bi vsebovali količnike za določitev osnovne plače zaposlenih. Izjema glede uvrščanja je

bila predvidena le za zaposlene, ki na podlagi mednarodnega sporazuma ali obveznosti v mednarodnih organizacijah opravljajo svoje delo v tujini. Tarifne skupine so se delile na tarifno skupino A in tarifno skupino B, v katerih so bile uvrščene funkcije lokalne oblasti, ter tarifne skupine D, E, F, G in H, v katere so bili uvrščeni zaposleni v javnem sektorju v skladu z določenimi kriteriji. Različne tarifne skupine so imele zaradi različnih značilnosti nalog, ki jih opravljajo posamezni funkcionarji ali zaposleni, tudi različno oblikovane plačne razrede. V plačne razrede skupine A so bile uvrščene funkcije državne oblasti. Razen izjemoma je bil za posamezen plačni razred določen razpon količnikov, ki pomenijo najnižjo in najvišjo vrednost plače, ki je predvidena za funkcije, uvrščene v ta plačni razred. Ob tem je bil naveden tudi najvišji možni znesek funkcijskega dodatka, ki ga je mogoče izplačati glede na obremenjenost posamezne funkcije, oziroma je bilo določeno, katere funkcije ga ne prejemajo. Višino količnika določa Državni zbor Republike Slovenije in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V tarifni skupini B so bili plačni razredi razdeljeni po posameznih plačnih skupinah. Z vsako plačno skupino določeni plačni razredi pomenijo možna napredovanja funkcionarjev, ki so uvrščeni v te plačne skupine. Določena je bila tudi najvišja možna vrednost dodatka za vodstveno funkcijo, ki pripada posameznemu plačnemu razredu. V tarifni skupini C so bili določeni plačni razredi funkcionarjev lokalne oblasti, s tem da so bili določeni količniki za župane v skladu z delitvijo v skupine glede na število prebivalcev v občini, ki jo je vzpostavil Zakon o lokalni samoupravi. Plačilo podžupanov in občinskih svetnikov ter plačilo župana pri nepoklicnem opravljanju funkcije sta bili določeni sorazmerno s plačo župana. Funkcionarjem, uvrščenim v tarifno skupino C, tako ne bi pripadali nobeni posebni dodatki. V tarifnih skupinah D, E, F, G in H so bili določeni plačni razredi za zaposlene v javnem sektorju. Posamezne tarifne skupine se delijo glede na zahtevano izobrazbo javnih uslužbencev in delavcev ter na nekatere delovne izkušnje. Vrednost plačnega razreda je v tarifnih skupinah F, G in H naraščala po 3 odstotke iz enega plačnega razreda v naslednjega višjega ter po 5 odstotkov za plačne razrede tarifnih skupin D in E. Razlika v naraščanju pomeni hitrejše naraščanje plačnih razredov ob zahtevnejših pogojih izobrazbe, za zahtevnejša delovna mesta, kar je potrebno zaradi ustreznega nagrajevanja visoko kvalificiranih strokovnjakov v javnem sektorju. Naraščanje vrednosti

plačnih razredov po določenem odstotku pomeni, da je napredovanje na višje delovno mesto vrednoteno sorazmerno z zahtevnostjo delovnega mesta. S tem se spodbujata napredovanje in opravljanje zahtevnejših delovnih opravil strokovnjakov v javnem sektorju.

Težava predlaganega plačnega sistema je bila zlasti, da je predvsem prizadel nekatere skupine javnih uslužbencev, ki so si v tedaj veljavnem javnopllačnem modelu, katerega glavna značilnost je bila v nebo vpijoča neurejenost sistemskih rešitev, pridobile pravice, ki so presegle predlagali okvir enotnega plačnega sistema javnih uslužbencev. Gre za pravice, ki so tudi po sprejemu Zakona o sistemu plač v javnem sektorju preprečevale začetek dejanske uporabe že sprejetega zakona. K temu je zlasti pripomoglo nenadzorovano vesplošno napredovanje delavcev v javnem sektorju leta 1994. S tem se je v razvitem svetu sicer izredno učinkovit motivacijski dejavnik spremenil v popravljanje napak, ki izhajajo iz zakonsko določenih količnikov delovnih mest.

Druga težava je bilo nesorazmerje med plačami v javnem sektorju in gospodarstvu, saj izhodišča plač, ki izhajajo iz zahtevnosti delovnih mest, niso usklajena. Za primerljiva delovna mesta so bili količniki v javnem sektorju bistveno višji.

Glede urejanja sklenitve delovnega razmerja javnih uslužbencev je bilo pri pripravi nove zakonodaje kar nekaj nejasnosti. Predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 2000 je namreč določal, da se uslužbensko razmerje sklene z odločbo o uslužbenskem razmerju, ki jo izda vodja upravnega dela ali po njegovem pooblastilu drug javni uslužbenec, pri čemer je predlog zakona o javnim uslužbencem dajal možnost pogajanja o nekaterih sestavinah pogodbenih določb oziroma sklicevanja na veljavne predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte. Sprejeti zakon pa naspotno določa, da se delovno razmerje v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in pri osebah javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge, sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti v skladu z delovnopravnimi predpisi. Pogodbena svoboda posameznega organa oziroma organizacije je omejena na način, da se v pogodbah o zaposlitvi ne smejo določati večje pravice, kot so zagotovljene v zakonu, podzakonskem predpisu in kolektivni pogodbi. Tako je preprečeno, da bi državni organi, organi lokalnih skupnosti in osebe javnega prava, kot delodajalci nastopali z različnimi

izhodišči in v okviru pogodbene svobode, ki jo odpira delovno pravo, ter zagotavljali javnih uslužbencem različen obseg pravic.

Ena največjih sprememb glede na prejšnji uslužbenski sistem je nastala pri napredovanju javnih uslužbencev. Napredovanje ni več avtomatično pač pa se periodično ocenjujejo delovne in strokovne lastnosti zaposlenega. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin. To pomeni, da je nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki je sposobna kakovostno opravljati najzahtevnejše naloge. Nadrejeni mora imeti možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela njemu podrejenih.

Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Ocenjevanje javnih uslužbencev se izvaja z namenom spodbujevanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Ocenjevanje se izvaja glede na prispevek posameznega javnega uslužbenca k učinkovitemu delovanju organa oziroma organizacije in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet javnih uslužbencev. Ocenjujejo se:

- rezultati dela;
- samostojnost, ustvarjalnost, natančnost opravljanja dela;
- zanesljivost pri opravljanju dela in sposobnost prevzemanja nalog zunaj opisa nalog delovnega mesta;
- osebne sposobnosti sodelovanja in organiziranja dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Nov uslužbenski sistem v primerjavi s prejšnjim pomeni korenito reformo, ki seveda potrebuje primeren čas za ukoreninjenje, odpravo vseh nedorečenih in v praksi ne najboljše delujočih rešitev ter dejanski začetek uporabe vseh elementov uslužbenskega sistema. Zaradi obsežnosti in zahtevnosti priprave novih podzakonskih predpisov se je novi zakon začel uporabljati šele eno leto po objavi v Uradnem listu.

Takšno pripravljalo obdobje je bilo gotovo potrebno in realno, saj je bilo treba usposobiti tudi osebe, ki naj bi bile pooblaščenice za personalno odločanje in upravljanje človeških virov. V okviru jamstev, ki jih mora zagotoviti vsaka reforma, je bila tudi javnim uslužbencem, ki bi zaradi racionalizacije poslovanja izgubili delovno mesto, dana možnost premestitve in nadaljevanja poklicne kariere. Po drugi strani pa je jasno, da bodo dolgoročni učinki novega sistema javnih uslužbencev vidni šele čez nekaj let.

5 MERJENJE KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI DELA JAVNIH USLUŽBENCEV

Ocenjevanje ja namembna dejavnost. Ocena je izhodišče za dejansko stanje upravnega krogotoka. Ocenjuje lahko le tisti, ki postavlja cilje. Kdor pa jih postavlja, mora imeti potrebno družbeno moč. Iz tega izhaja, da lahko ocenjuje le tisti, ki ima potrebno družbeno moč. Ocenjevanje in postavljanje ciljev sta tako le dve fazi istega upravnega krogotoka. Za vsako ceno potrebujemo kriterije. Postavljanje kriterijev je odvisno od ocenjevalcev. Vsak ocenjevalec postavi svoja merila. Pod vplivom sodobnih tehnoloških pojmovanj pa se tudi v upravi za ocenjevanje upravnega delovanja vse bolj uporablja merjenje učinkovitosti. Merjenje učinkovitosti naj bi dalo tudi ocenjevanju upravnega delovanja tisto pozitivistično točnost, ki jo poznamo iz tehničnih znanosti. V tehniki je učinkovitost razmerje med inputom in outputom. Ocenjevanje upravnega delovanja pa je veliko bolj kompleksna in težja naloga kakor ocenjevanje tehničnih procesov. merilo za uspešnost, ekonomičnost, učinkovitost in podobno po navadi zelo težko izdelamo, ker se predmet merjenja v upravi ne da kvantitativno izraziti. Poleg tega nastopa v upravi cela vrsta udeležencev, ki ne sprejema enotnih meril, tudi če je takšna enotna merila sploh možno izdelati. Kar je za nekoga pozitivno, ja lahko za drugega negativno in obratno. Zato smo pri ocenjevanju upravnega delovanja večinoma zelo oddaljeni od objektivnosti, ki jo poznamo iz merjenja tehničnih procesov. Ocenjevanje upravnega delovanja je v veliki meri področje retorike in evfemizma tistih, ki imajo od določene ocene določeno korist in imajo potrebno družbeno moč, da svojo oceno vsilijo (Bučar, 1981). Za merjenje kakovosti in učinkovitosti dela poznamo različne modele. Nekateri izmed njih so barometer kakovosti, model odličnosti EFQM, model CAF, ISO standardi in sistem ocenjevanja odličnosti v javni upravi. Te modele bom predstavila v nadaljevanju.

5.1 BAROMETER KAKOVOSTI

Eno izmed uporabljenih orodij za merjenje kakovosti in učinkovitosti v slovenski javni upravi je Barometer kakovosti, s katerim se preko anketnih vprašalnikov ugotavljata zadovoljstvo in mnenje strank oziroma uporabnikov. Pravna podlaga je Uredba o upravnem poslovanju, ki vpeljuje obvezno mesečno ugotavljanje zadovoljstva strank, ki jim je na voljo vprašalnik. Poleg tega imajo stranke možnost izraziti še svoje mnenje oziroma podati predloge. Za zadovoljstvo uporabnikov so pomembne kakovostne storitve. Storitve je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Pri tej opredelitvi je treba poudariti, da se ta v času spreminja, saj se spreminjajo zahteve in pričakovanja uporabnikov.

5.2 MODEL ODLIČNOSTI EFQM

Model odličnosti EFQM je neobvezen okvir oziroma orodje, ki temelji na devetih kriterijih. Z njim je mogoče preučevati in spodbujati k nadaljnjim izboljšavam na vseh področjih njenega delovanja. Omogoča torej vzpostavitev celostnega sistema merjenja in stalnega izboljševanja vseh ključnih področij in segmentov delovanja organizacije (Kovač, 2006, str.:63 in 64). Model je torej možno razumeti kot orodje za samoocenjevanje, način primerjave z najboljšimi organizacijami, vodič za prepoznavanje področij za napredovanje, nov način razmišljanja, strukturo za sistem organizacijskega menedžmenta. Njegova dejanska uporabna vrednost v slovenskem javnoupornem prostoru je zgolj neobvezujoča in v domeni samostojne presoje zainteresiranih javnoupornih organizacij. Po dosegljivih podatkih za upravne enote se je na primer izkazalo, da omenjeni model trenutno uporablja le enota v Idriji in Murski Soboti (Oražem, 2006).

5.3 MODEL CAF¹

Ključna prednost modela odličnosti EFQM je njegova celovitost, zato so v Evropski skupnosti že leta 1998 po njegovem vzoru oblikovali in poskusno uveljavili poseben ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju CAF. Model Caf vključuje enakih devet meril kot model EFQM, a le 28 podmeril, ki pa niso ponderirana. Sploh je metodologija pri uporabi CAF modela bistveno enostavnejša, Zato model CAF imenujemo lahek model. Poglavitna posebnost modela je v upoštevanju nekaj specifik delovanja javnega sektorja, to so zlasti vpliv politike na strokovno delo, prizadevanje za nefinančni rezultat dela, usmerjenost k strankam in podobno. Vendar se model CAF od leta 2000, ko je bil dan v javnost, uporablja le kot samoocenjevalno orodje brez razvitega sistema zunanjega ocenjevanja, tekmovanja in nagrad. Skrbnik modela CAF je Evropski inštitut za javno upravo. V Sloveniji smo začeli uporabljati model CAF med prvimi v Evropi, že na začetku leta 2002, s centralno koordinacijo tedanjega Ministrstva za notranje zadeve. Znanih je 43 uporabnikov modela CAF. Model ima namen zajeti vse posebnosti različnih organizacij v javnem sektorju; služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati uspešnost delovanja svoje organizacije; delovati kot most med različnimi modeli upravljanja kakovosti ter omogočiti lažjo primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju.

V obdobju med letoma 2002 in 2005 se je po tem modelu v Sloveniji ocenilo več kot 50 upravnih organov in organizacij. Med njimi predvsem upravne enote (Kovač, 2006, str.63).

5.4 ISO ² - STANDARDI

Standardi ISO naj bi dodajali vrednost k različnim zvrstem poslovnih operacij in prispevali k učinkovitejšemu razvoju, proizvodnji in ponudbi proizvodov in storitev. Dejanska označba ISO pomeni omrežje kar 157 nacionalnih inštitutov, ki koordinirajo in publicirajo sistem standardov na številnih področjih (Kustec v Haček in Zajc, 2007,

¹ Angleško Common Assessment Framework

² The International Organization for Standardization

str.206). Ti standardi so postali ena izmed svetovno najbolj razširjenih zbirk standardov sistema za merjenje kakovosti menedžmenta tudi na področju podjetništva in javnega sektorja, saj je aktualni standard ISO 9000 kot nacionalni standard na raznolikih področjih vpeljalo več kot 90 držav.

Standardi ISO so torej smernice za ustrezno postavitvev in ohranjanje internega sistema kakovosti organizacije in pripomorejo k doslednosti izvajanja delovnih procesov in dobrih rezultatov dela. Certifikate ISO standardov pridobiva vsaka organizacija v slovenski javni upravi sama, saj se na nacionalni ravni s tem ne ukvarjajo posebej, kar tudi pomeni, da je pridobivanje certifikatov omenjenih standardov razmeroma samoiniciativna in neobvezujoča odločitev vsake organizacije posebej.

5.5 SISTEM OCENJEVANJA ODILČNOSTI V JAVNI UPRAVI

Kot zadnjega izmed navedenih orodij omenjamo projekt Razvoj in vzpostavitev sistema ocenjevanja odličnosti v javni upravi, katerega cilj je razviti in vzpostaviti sistem zunanjega ocenjevanja odličnosti organizacij slovenske javne uprave na podlagi evropskega modela za javni sektor CAF in Uredbe o upravnem poslovanju glede standardov poslovanja organov javne uprave s strankami. Model CAF vključuje devet meril kot dejavnike in rezultate poslovanja, znotraj njih pa 28 kazalnikov odličnosti organizacije. Pri ocenjevanju se sledi modelu CAF 2006, ki je izboljšana različica prvotnih kazalnikov prek metode podrobnega ocenjevanja. Namen projekta je čim več organizacijam slovenske javne uprave omogočiti in ponuditi priložnost za primerjave in učenje od drugih istovrstnih in različnih organizacij javne uprave ter spodbuditi širjenje zavesti o pomembnosti odličnosti ter dobrih praks v vse tipe organizacij javne uprave ter dolgoročno v celotni javni sektor.

Projekt se šele izvaja, zato ga še ne moremo ovrednotiti. Vendar pa lahko ugotovimo, da je večina omenjenih orodij oziroma mehanizmov za merjenje učinkovitosti in kakovosti v javni upravi opredeljenih izrazito normativno in splošno, predvsem pa so tudi indikatorji za njihovo merjenje podani le izjemoma.

PU	NAZIV UE	PRIDOBITEV	PRESOJA
6205	Črnomelj	2002 (ISO 9001:2000) certifikat obnovljen za nadaljne obdobje	2003, 2004 2005:recertifikacija presoje zunanja presoja junij 2006 I
6230	Murska Sobota	2001-predpresoja 2001-certifikacija 2002- redna 2003- prehodna 2004-obnovitvena presoja 2005-redna 2007- obnovitvena presoja	Akcijski načrt v celoti realiziran s 1.3.2007
	SAMOOOCENITEV	oktobra 2007 so začeli z izvajanjem po Caf. Ocenjenih je bilo 9 meril in 28 podmeril s primeri. Skupno število točk je 613 Od 900. V 2007 so uspešno opravili zunanjo presojo in si podaljšali certifikat za nadaljne obdobje.	Akcijski načrt v celoti realiziran s 1.3.2007
CAF DATUM	AKCIJSKI NAČRT	2007 Na podlagi samooocnitve so začeli s pripravo akcijskega načrta	Akcijski načrt v celoti realiziran s 1.3.2007
	REALIZACIJA AKCIJSKEGA NAČRTA	2006- realizirano (usposobljeno 5 zaposlenih)	Akcijski načrt v celoti realiziran s 1.3.2007
	RAZLIKA V POV-PREČNI OCENI GLEDE NA PREJŠNJO		razlika: +0,14 V letu 2007 samoocena po modelu CAF ni bila izvedena

Tabela 1: primer modela CAF in ISO-standarda iz upravnih enot

6 ZAKLJUČEK

Program preobrazbe oziroma reforme slovenske javne uprave je Vlada Republike Slovenije potrdila konec leta 1997. Med ciljnimi področji preobrazbe slovenske javne uprave smo med drugim lahko zasledili tudi večjo priložnost upravnega sistema, večjo avtonomijo pri odločanju, vzpostavitev učinkovitejšega nadzora in izboljšanje položaja javnih uslužbencev. Reforma je bila optimistično zastavljena s ciljem, da bo večina projektov dokončana že konec leta 1999. Iz različnih razlogov, med drugim zaradi pomanjkanja politične podpore in odsotnosti marketinga na operativnih ravneh uprave, pa se je reforma močno zavlekla in v nekaterih točkah še danes ni končana.

Po začetku procesa približevanja Evropski uniji je bila država Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, ki so se razvili v evropskih upravnih ureditvah in se nanašajo tudi na področje javnih uslužbencev. Pri tem je treba opozoriti, da razen nekaterih obveznosti držav članic, ki so se razvile v evropski zakonodaji predvsem s področja prostega pretoka delovne sile, pravzaprav sploh ni splošno zavezujočih določb, ki bi urejale uslužbenske sisteme.

Za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave je vzpostavitev sodobnega uslužbenskega sistema nuja. To pa je bila tudi pomanjkljivost, ki je Sloveniji in drugim novim demokracijam v zadnjih letih prejšnjega stoletja povzročala večje težave (Kovač, 2000, str.: 21). Kot smo že večkrat poudarili, gre za režim delovnih razmerij, sistem plač napredovanja in zaposlovanja v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja pomeni funkcionalno vezivo javne uprave (Šmidovnik, 1998, str.: 1078). Pri vzpostavitvi uslužbenskega sistema v Sloveniji je bilo zato treba upoštevati izkušnje in pomoč v okviru programa PHARE. Tako je vrsto let potekal projekt priprave krovnega zakona o javnih uslužbencih, s katerimi so želeli posodobiti celoten uslužbenški sistem, z novim krovnim zakonom pa se je nato nadomestilo kar dvanajst veljavnih zakonov in predpisov, ki so do takrat urejali to področje.

Namesto poenotene evropske upravne ureditve so se razvili nekateri standardi, ki jih države pri oblikovanju položaja zaposlenih v javnem sektorju v kar največji možni meri upoštevajo. Ti standardi so državam, kandidatkam za vstop v Evropsko unijo, predstavljeni prek sodelovanja z organizacijo SIGMA, ki je skupen projekt Evropske unije in OECD. Ob tem se navedeni standardi izoblikujejo tudi na podlagi priporočil Sveta Evrope, ki se pripravljajo v okviru Evropskega odbora za pravno sodelovanje in projektne skupine za upravno pravo. Standardi narekujejo, da se v nacionalnih zakonodajah zasledujejo naslednji cilji:

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanja informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja človeških virov, ki omogoča smotrno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Ključni cilj reforme slovenske javne uprave je bilo približevanje sodobni javni upravi in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme je zajemal personalni vidik, ki se je manifestiral skozi pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja nosilcev izvajanja njenih nalog. Personalni vidik je bil ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije in je tudi v slovenski javni upravi skozi proces reforme dobival vse pomembnejšo vlogo. Čeprav zagotavlja javna uprava po vsebini različne javne dobrine, funkcionalna različnost ne sme in ne more pogojevati različnega varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja njenih izvajalcev.

Zatorej je bil cilj reforme javne uprave vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal vsem njenim zaposlenim enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje. Vsebinsko izhodišče reformiranja uslužbenskega sistema so bili sodobni načini organiziranja in vodenja dela, učinkovito in sodobno upravljanje človeških virov, konkurenca med zaposlenimi, jasne pravice, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacija personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bil jasen in pregleden sistem določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanje delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev. Slovenija je imela že pred začetkom reform javne uprave do neke mere zgrajen uslužbenški sistem, saj je veljal poseben zakon, ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

Zato uslužbenskega sistema ni bilo potrebno graditi povsem na novo, temveč ga je bilo treba v procesu reforme dograditi in predvsem posodobiti. Obstoječa zakonodaja, ki je urejala delovanje uslužbenskega sistema, je bila v marsičem zastarela in jo je bilo treba posodobiti zlasti s sodobnimi mehanizmi upravnega vodenja, organizacije dela in personalnega odločanja, z mehanizmi spodbujanja ustvarjalnosti in strokovnosti in z mehanizmi približevanja javne uprave uporabnikom.

LITERATURA

BREZOVŠEK, Marjan in HAČEK, Miro. Upravna kultura. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2004.

COOPER, Terry. The Responsible Administrator, An Approach to Ethics for the Administrative role. San Francisco, 1994.

HAČEK, Miro. Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.

HARMON, Chris. A Critique of Rational Discourse on Government. California, 1995.

KERŠEVAN, Erik. Plačni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlogu Zakona o javnih uslužbencih. V: Dnevi javnega prava. Pravna fakulteta, Ljubljana, 1999.

KORADE PURG, Štefka. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. Ljubljana, 2004.

MINTZBERG, Henry. The Structuring of Organizations. New Jersey, 1979.

PUSIĆ, Eugen. Upravni sistem I. Pravni fakultet, Zagreb, 1985.

RADOVIČ, Suzana. Profesionalna etika v upravi. Ljubljana, 1998.

VIRANT, Grega. Nadzor nad delovanjem javne uprave. VUŠ, Ljubljana, 1996.

VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998.

VIRI

DENHART, Robert. Public Administration: An Action Orientation, California, 1991.

DUJIĆ, Slobodan. Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi. Javna uprava, let. 34, št. 2, str. 211-230.

FOURNIER, Jacques. Administrative Reform in the Commissions Options. SIGMA Paper, št.23.

KOVAČ, Polona. Razvoj kakovosti in odličnosti v javnem sektorju po evropskih modelih EFQM in CAF. V: Reforme v negospodarstvu. Agencija za menedžment, Ljubljana, stran 61-64.

LIPICNIK, Bogdan in MEŽNAR, Drago. Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana, 1998.

MIGLIČ, Gozdana. Analiza potreb po usposabljanju. Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravne akademija, Ljubljana, 2002.

MLAKAR, Peter. Kakovost procesov- temelji plačnega sistema podjetja. Gospodarski vestnik, št.33, stran 57, 1996.

ORAŽEM, Matej. Sistemi kakovosti v upravnih enotah. Ministrstvo za javno upravo, Ljubljana, 2006.

VIRANT, Grega. Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. Zbornik referatov, Portorož, 2000.

Zakon o javnih uslužbencih. Ur. list RS, št. 32/2006, 63/2007.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Ur. list RS, št. 32/2006, 68/2006. Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in drugih lokalnih skupnostih. Ur. list RS, št. 18/94, 36/96.

SEZNAM TABEL

Tabela 1: primer modela CAF in ISO-standarda iz upravnih enot

IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA

Študentka Marija Rob izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela z naslovom URESNIČEVANJE SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV, ki sem ga napisala pod mentorstvom dr. Marjana Brezovška. Strinjam se, da se moje diplomsko delo objavi na internet.

Diplomsko delo je lektorirala Mesarič Cvetka profesorica slovenščine