

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

**Diplomsko delo  
visokošolskega programa**

**USLUŽBENSKI SISTEM V REPUBLIKI  
SLOVENIJI**

**Anita Furlan**

**Ljubljana, julij 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA UPRAVO**

Diplomsko delo  
visokošolskega programa

**USLUŽBENSKI SISTEM V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Kandidatka: Anita Furlan  
Številka indeksa: 04027195

Mentor: Višji predavatelj mag. Iztok Rakar

Ljubljana, julij 2009

## **POVZETEK**

Eden izmed temeljnih ciljev razvoja slovenske javne uprave je zagotavljanje učinkovitega uslužbenskega sistema in pravičnega plačnega sistema v javnem sektorju. Vlada Republike Slovenije (RS) je leta 1996 sprejela dolgoročno strategijo, ki je bila temeljni dokument za izvedbo reforme slovenske javne uprave. Znotraj te reforme so se modernizirala različna področja uprave, med drugim tudi sistem javnih uslužbencev kot ena izmed prioritet. Sprejem Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) v letu 2002 in njegova uveljavitev v letu 2003 sta pomenila veliko spremembo v delovnopravnem položaju zaposlenih in postopkih zaposlovanja v državnih organih ter organih lokalne samouprave in glede določenih vprašanj tudi v subjektih širšega javnega sektorja. Glavni cilj uvedbe 'sistema javnih uslužbencev', ki je nadomestil sistem 'delavcev v državnih organih', je bila vpeljava uslužbenskega sistema, ki bo omogočil kakovostno upravljanje kadrovskega vira in njihovo učinkovito vključevanje v izvajanje nalog uprave oziroma nalog, neposredno povezanih z izvrševanjem oblasti ali varstvom javnega interesa. Z dopolnitvami in spremembami ZJU leta 2005 so bila nekatera pomembnejša poglavja z vidika vsebine te diplomske naloge temeljito spremenjena ali celo črtana. Diplomaska naloga predstavlja in opisuje elemente uslužbenskega sistema ter njihovo pravno ureditev po letu 2003 s poudarkom na sistemu ocenjevanja in s tem povezanega napredovanja javnih uslužbencev. Z veljavno zakonsko ureditvijo ugotavljam, kakšne so novosti ter z njo povezane prednosti in pomanjkljivosti.

Ključne besede: javna uprava, modernizacija, pravna ureditev, javni uslužbenci, ocenjevanje in napredovanje

## **SUMMARY**

One of the main goals of developing Slovene public administration is to provide effective civil service system and fair salary system in public sector. The Government of Republic of Slovenia (RS) adopted a long-term strategy in 1996 which was a basic document for implementation of a reform of Slovene public administration. This reform modernized various areas of administration, among others the civil servants system, which was one of the priorities of this reform. Adopting 'Law on civil servants' (ZJU) in year 2002 and its implementation in 2003 brought a big change in labour law status of civil servants and in procedures of employing people in state organs and also in local organs, as well as regarding certain questions concerning the subjects of wider public sector. The main goal of introducing 'civil servants' system, which is a substitution for a system of workers in state organs, was the introduction of employee system, which will enable quality management of human resources and their effective engagement in implementing tasks of public administration and of tasks directly linked to government implementation or with protecting public interest. With amendments and modifications of 'Law on civil servants' in 2005 some of the important parts of this final thesis were thoroughly changed or even crossed out. The final thesis describes the elements of civil service system after year 2003 with emphasis on evaluation system and promotion of public officials. The final thesis describe the novelties in the current legal system and its advantages and disadvantages.

Key words: public administration, modernization, legal system, civil servants, evaluation and promotion

## KAZALO VSEBINE

|   |     |
|---|-----|
| POVZETEK .....  | ii  |
| SUMMARY .....   | iii |
| KAZALO VSEBINE .....  | iv  |
| 1 UVOD .....  | 1   |
| 1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA .....  | 2   |
| 1.2 METODOLOGIJA DELA .....   | 3   |
| 1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA .....  | 3   |
| 2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....  | 5   |
| 2.1 UPRAVLJANJE .....   | 5   |
| 2.2 JAVNO UPRAVLJANJE .....   | 5   |
| 2.3 JAVNI SEKTOR .....  | 6   |
| 2.4 JAVNA UPRAVA .....  | 7   |
| 2.5 DRŽAVNA UPRAVA .....  | 7   |
| 2.6 JAVNI USLUŽBENEC .....  | 9   |
| 2.7 USLUŽBENSKO PRAVO .....   | 9   |
| 2.8 POLITIČNI FUNKCIONAR .....  | 10  |
| 3 SPLOŠNO O POLOŽAJU JAVNIH USLUŽBENCEV IN NJIHOVI PRAVNI UREDITVI ..           | 12  |
| 4 PRAVNA UREDITEV JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI DO LETA<br>2003..... | 15  |
| 4.1 PRAVNI VIRI .....   | 15  |
| 4.2 ELEMENTI SISTEMA .....  | 15  |
| 4.2.1 Klasifikacija delovnih mest .....   | 15  |
| 4.2.2 Zaposlovanje javnih uslužbencev in prenehanje delovnega razmerja .....    | 16  |
| 4.2.3 Pravice in obveznosti javnih uslužbencev .....                            | 18  |
| 4.2.4 Odgovornost javnih uslužbencev .....                                      | 19  |
| 4.2.5 Ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev .....                      | 20  |
| 4.2.6 Plačni sistem javnih uslužbencev .....                                    | 21  |
| 5 MODERNIZACIJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE .....                                    | 23  |
| 5.1 RAZLOGI .....   | 23  |
| 5.2 PODROČJA.....   | 25  |
| 5.3 POSEBEJ O PODROČJU USLUŽBENCEV .....  | 30  |
| 5.3.1 Razlogi .....   | 30  |
| 5.3.2 Cilji .....   | 32  |
| 6 PRAVNA UREDITEV JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI PO LETU<br>2003..... | 34  |
| 6.1 PRAVNI VIRI .....   | 34  |
| 6.2 UREDITEV PO ZJU.....  | 35  |
| 6.2.1 Opredelitev pojma javni uslužbenec .....                                  | 35  |
| 6.2.2 Delovno mesto, položaj, naziv .....                                       | 36  |
| 6.2.3 Sistemizacija .....   | 40  |
| 6.2.4 Načela uslužbenskega sistema .....  | 41  |
| 6.2.4.1 Skupna načela za vse javne uslužbence .....                             | 41  |
| 6.2.4.2 Uradniška načela.....   | 43  |
| 6.2.5 Upravljanje s človeškimi viri .....                                       | 43  |

|   |    |
|---|----|
| 6.2.5.1 Kadrovski načrt.....                                | 43 |
| 6.2.5.2 Letni pogovor s sodelavcem.....                     | 44 |
| 6.2.5.3 Ocenjevanje .....                                   | 45 |
| 6.2.5.4 Strokovni izpiti .....                              | 45 |
| 6.2.5.5 Usposabljanje in izobraževanje .....                | 46 |
| 6.2.6 Zaposlovanje javnih uslužbencev.....                  | 47 |
| 6.2.6.1 Postopek nove zaposlitve.....                       | 48 |
| 6.2.6.2 Sklenitev delovnega razmerja .....                  | 49 |
| 6.2.6.3 Prenehanje delovnega razmerja .....                 | 50 |
| 6.2.7 Pravice in obveznosti javnih uslužbencev .....        | 53 |
| 6.2.7.1 Pravice .....                                       | 54 |
| 6.2.7.2 Obveznosti .....                                    | 54 |
| 6.2.8 Odgovornost javnih uslužbencev .....                  | 56 |
| 6.2.8.1 Odškodninska odgovornost.....                       | 56 |
| 6.2.9 Sistem ocenjevanja .....                              | 57 |
| 6.2.9.1 Postopek ocenjevanja.....                           | 57 |
| 6.2.9.2 Ocena delovne uspešnosti .....                      | 58 |
| 6.2.10 Sistem napredovanja .....                            | 59 |
| 6.2.10.1 Karierni in pozicijski sistem .....                | 59 |
| 6.2.10.2 Vertikalno in horizontalno napredovanje .....      | 60 |
| 6.2.10.3 Napredovanje v višji naziv .....                   | 61 |
| 6.2.10.3.1 Pogoji napredovanja v naziv .....                | 61 |
| 6.2.10.3.2 Postopek napredovanja v naziv .....              | 63 |
| 6.2.10.4 Napredovanje v višji plačilni razred.....          | 63 |
| 6.2.10.4.1 Pogoji za napredovanje v plačilnem razredu ..... | 63 |
| 6.2.10.4.2 Postopek napredovanja .....                      | 65 |
| 6.2.11 Plačni sistem.....                                   | 66 |
| 7 RAZISKOVALNI DEL DIPLOMSKEGA DELA .....                   | 69 |
| 8 ZAKLJUČEK .....   | 71 |
| LITERATURA.....   | 73 |
| SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE.....                                 | 73 |
| ČLANKI V REVIJAH.....                                       | 73 |
| PRISPEVKI OZIROMA POGLAVJA V KNJIGI, ZBORNIKU .....         | 74 |
| ZAKONI .....  | 75 |
| VIRI Z INTERNETA.....                                       | 75 |
| SEZNAM SLIK.....  | 78 |
| SEZNAM TABEL .....  | 79 |
| SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV .....                | 80 |
| PRILOGI .....   | 81 |
| IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA .....                | 83 |

# 1 UVOD

Uslužbeni sistem je poleg državnega proračuna najmočnejše funkcionalno vezivo, ki oblikuje korpus javne uprave v enoten, strokovno usposobljen in discipliniran kadrovski organizem sodobne države. Prilagojen je uresničevanju javnega interesa, ki se mora uveljavljati v javni upravi sodobne države. Je eden najpomembnejših delov sistema javne uprave. Ta sistem pa ima tako svoje prednosti kot pomanjkljivosti. Delovanje uprave je najprej odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Glede na to je izboljševanje uslužbenkega sistema najpomembnejši element spreminjanja javne uprave. Tako si sodobne javne uprave ni mogoče zamisliti brez kreativnih, visoko usposobljenih, osebno motiviranih in zadovoljnih izvajalcev, ki si položaj utrjujejo z uspešnim delom in niso na prepihu vsakodnevnih politike. Za vzpostavitev take javne uprave je bila potrebna reforma sistema javnih uslužbencev, katerega cilj je bilo narediti sistem bolj enoten, pregleden in nenazadnje tudi enakopraven za vse, ki vstopajo vanj kot delojemalci (glej Šmidovnik, 1998, str. 1078–1079).

Cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Reforma je bila na eni strani potrebna zaradi tranzicijskega prehoda Slovenije v tržno gospodarstvo, na drugi strani pa zaradi vstopa v Evropsko unijo (EU). EU glede uslužbenkega prava ne predvideva nobenih norm, so se pa oblikovali določeni standardi, ki smo jih morali prevzeti v procesu priključevanja. Ti so državam kandidatkam predstavljeni prek sodelovanja z organizacijo SIGMA<sup>1</sup>, ki je skupen projekt EU in OECD<sup>2</sup> (glej Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001, str. 3).

Z dolgoročno vladno strategijo, ki je bila potrjena leta 1997, so se reformirala različna področja javne uprave in pripravili različni projekti, med katerimi je tudi sistem javnih uslužbencev. Zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto je modernizacija javne uprave proces, ki se nikoli ne konča – 'neverending story' (glej Kovač, 2002, str. 1038–1039).

V letu 2002 sprejeti zakoni: – Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU)<sup>3</sup>, Zakon o delovnih razmerjih (ZDR), Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) – so na novo sistemsko uredili pravni položaj zaposlenih v javnem sektorju. ZJU, sprejet v okviru procesa reforme sistema javnih uslužbencev, se je začel uporabljati 28. 6. 2003. »Najobsežnejši in najzahtevnejši projekt v procesu reforme javne uprave je uveljavitev uslužbenkega prava, katerega temelj predstavlja ZJU. Glavno vodilo pripravljavcev predloga ZJU je bilo zasledovanje reformnih ciljev približevanja naše

---

<sup>1</sup> Support for improvement in governance and management in Central and Eastern European countries.

<sup>2</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development.

<sup>3</sup> Ur. list RS, št. 56/02, 23/05, 35/05, 113/05, 21/06, 23/06, 32/06, 62/06, 131/06, 11/07, 33/07, 63/07, 65/08.

javne uprave sodobni javni upravi in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem, ki naj bi zagotavljal vsem javnim uslužbencem enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje, uporabnikom pa kakovostno zagotavljanje javnih dobrin» (Pogačar, 1999, str. 175–179). Do sprejetja ZJU je Slovenija že imela do neke mere zgrajen sistem javnih uslužbencev, zato uslužbenskega sistema ni bilo treba graditi povsem na novo. Prejšnja zakonodaja je bila v marsičem zastarela, zato je bilo treba uslužbenški sistem primerno dograditi in posodobiti. ZJU, vključno s številnimi podzakonskimi akti, je prejšnji sistem večinoma nadgradil, dopolnil, izboljšal, določene institute pa je uredil tudi na novo. Navedeni zakon podrobno določa izhodišča, na katerih gradi uslužbenški sistem. Pravno jih določi kot načela, ki veljajo za vse javne uslužbence, in posebej tista, ki veljajo le za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Skupaj z ZDR urejata delovnopравни status javnih uslužbencev, pri čemer se ZJU v primerjavi z ZDR uporablja primarno. ZDR je splošni predpis in se uporablja subsidiarno, če pravila ZJU ne zadostujejo. ZJU je komplementarni ZSPJS, ki vzpostavlja enoten plačni sistem v javnem sektorju. ZSPJS skupaj s Kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS) ureja plačne zadeve.

Od sprejema je bil ZJU že večkrat spremenjen, večkrat je o vsebini zakona odločalo Ustavno sodišče RS, nekatera poglavja so bila temeljito spremenjena ali celo črtana. Med njimi so tudi členi glede ocenjevanja in s tem povezanega napredovanja, ki so z vidika diplomskega dela pomembni za obravnavo in so po novi ureditvi urejeni z vladno uredbo.

Kot pri večini uslužbenskih sistemov po svetu je tudi pri uslužbenskem sistemu v RS ena ključnih potez klasifikacija delovnih mest, ki predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog. Poleg sistema klasifikacije spadajo zraven še:

- sistemizacija,
- načela uslužbenskega sistema,
- upravljanje z viri,
- zaposlovanje javnih uslužbencev,
- pravice in obveznosti javnih uslužbencev,
- odgovornost javnih uslužbencev,
- sistem ocenjevanja in napredovanja ter
- plačni sistem.

## **1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA**

Namen diplomske naloge je predstaviti in opisati vse zgoraj naštetih elemente uslužbenskega sistema ter njihovo pravno ureditev v RS pred in po letu 2003.

Cilj naloge je predstaviti in proučiti sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, novosti, ki jih prinaša veljavna ureditev, ter z njo povezane prednosti in pomanjkljivosti.



Glede na to bom poskušala potrditi oz. zavrniti naslednjo hipotezo: v veljavni ureditvi sistema ocenjevanja in napredovanja obstajajo pomanjkljivosti.

## **1.2 METODOLOGIJA DELA**

Za pridobitev podatkov, s pomočjo katerih bom sprejela oz. zavrnila postavljeno hipotezo, bom uporabila deskriptivno metodo za opredelitev temeljnih pojmov. Pri analizi primarnih virov bom uporabila vse zakonske akte, ki so pomembni za raziskavo in urejajo uslužbenski sistem v RS. ZJU, ki ureja položaj javnih uslužbencev in je primarnega značaja, skupaj z ZDR kot splošnim predpisom, ki se uporablja subsidiarno, če pravila ZJU ne zadostujejo, ki pa skupaj celovito urejata delovnopравни položaj javnih uslužbencev. ZSPJS skupaj s KPJS za plačilni sistem ter Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive in Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, glede ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev. Poleg primarnih virov bom uporabila še sekundarne, kot so znanstvene in strokovne monografije, članki, publikacije, ter internetne vire.

## **1.3 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA**

Diplomska naloga je sestavljena iz petih delov. Uvodnemu poglavju in poglavju, ki opredeljuje temeljne pojme, sledi poglavje, ki splošno opisuje položaj javnih uslužbencev in njihovo pravno ureditev.

Drugi del je namenjen pravni ureditvi javnih uslužbencev do leta 2003, ki v četrtem poglavju v začetnem delu opisuje pravne vire, sledita kratek opis in predstavitev elementov uslužbenskega sistema, in sicer klasifikacija delovnih mest, zaposlovanje in prenehanje delovnega razmerja, pravice in obveznosti, odgovornost, ocenjevanje in napredovanje ter plačni sistem javnih uslužbencev, kot so bili urejeni pred reformo javne uprave.

Tretji del se osredotoča na modernizacijo slovenske javne uprave, razloge za reformo ter opisuje področja, na katere je Vlada RS aktivno posegla na podlagi sprejete strategije reforme slovenske javne uprave leta 1997. To poglavje se zaključi s poudarkom na javnih uslužbencih, razlogih in ciljnih reforme uslužbenskega sistema.

Četrty del je namenjen osrednji temi diplomske naloge, torej pravni ureditvi javnih uslužbencev po letu 2003. Najprej so predstavljeni pravni viri, katerim sledita opis in predstavitev elementov uslužbenskega sistema urejenih z ZJU. Poudarek je na predstavitvi podpoglavja, ki govori o sistemu ocenjevanja in z njim povezanega napredovanja javnih uslužbencev, ki je po novem urejen z podzakonskim aktom, vladno uredbo. Skozi pregled zakonodaje sem poskušala proučiti in predstaviti sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, pri čemer so se mi pojavile nekatere dileme, zato sem v petem delu na podlagi kratkega intervjuja, ki sem ga opravila na Davčnem uradu Kranj, preverila, kako so se spoprijeli z novostmi, ki jih

prinaša nova ureditev, in če so se tudi v praksi pojavile kakršne koli dileme, problemi, pomanjkljivosti oz. vprašanja glede veljavne ureditve.

V petem, raziskovalnem delu je tako predstavljen kratek povzetek vprašalnika glede izvajanja ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev na davčnem uradu Kranj.

V zadnjem, osmem poglavju je podan zaključek.

## **2 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

### **2.1 UPRAVLJANJE**

Enotne opredelitve pojma upravljanje ni. Upravljanje tako npr. pomeni »določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju ciljev« (Virant, 2004, str. 16).

Pusić (2002, str. 34) pravi, da je upravljanje vsaka neprestana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji ter njihovo uresničitvijo.

Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali neka potreba sploh obstaja, nato pa, kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve imenujemo upravljanje (Bučar, 1969, str. 12).

Upravljanje je dejavnost, katere bistvo je usmerjanje, določanje smeri za doseg nekega cilja, za uresničitev katerega pa je treba opraviti določene dejavnosti. Iz povedanega izhajata dve osnovni sestavini upravljanja (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 37):

- element usmerjanja oziroma določanja smeri z namenom dosege nekega cilja in
- element izvrševanja dejanj in aktivnosti, ki omogočajo in zagotavljajo doseg cilja.

Haček in Bačlija označujeta upravljanje kot dejavnost povezovanja komponent v nek sistem, ki je usmerjen v doseganje skladnosti med vlogami članov tako glede potreb in ciljev sistema kot tudi glede osebnih značilnosti in interesov pripadnikov sistema (Haček in Bačlija, 2007, str. 23). »Upravljanje je bistveno za sisteme« (Haček in Bačlija, 2007, str. 13).

Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri (Šmidovnik v: Haček in Bačlija, 2007, str. 15).

### **2.2 JAVNO UPRAVLJANJE**

Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah, ki poteka na dveh ravneh, in sicer na institucionalni ki določa cilje, in instrumentalni ki določa načine doseganja ciljev in jih izvršuje (Kovač et al., 2007, URL).

Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti. Najširša takšna skupnost je država, poleg nje pa obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, kot je občina. Prav tako lahko v državi obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu. Skupno vsem tem skupnostim je, da temeljijo na javni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima država, druge javnopravne skupnosti pa črpajo oblast s pooblastili, ki jih dobijo od države. Javno upravljanje je upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Le-te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Vse tisto, kar ni predmet javnega upravljanja, o čemer torej ne odločajo javnopravne skupnosti, je prepuščeno svobodnim odločitvam zasebnopravnih subjektov (glej Virant, 2004, str. 18–19).

Grafenauer in Brezovnik javno upravljanje opredelujeta kot upravljanje skupnih družbenih zadev oziroma dejavnosti, ki so v (javnem, splošnem, skupnem) interesu celotne družbe. Navedemo lahko tri funkcije javnega upravljanja, katerih razlikovanje je pomembno tudi zato, ker je njihovo opravljanje zaupano različnim subjektom (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 37):

- politična funkcija javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnost, s katerimi se določa politika – to je, da odloča o najbolj splošnih ciljih družbene skupnosti ter usmerjanju in vključevanju posameznih subjektov v njihovo uresničevanje), ki poteka poteka na institucionalni ravni,
- izvršilna upravna funkcija javnega upravljanja (v katero spadajo dejavnosti, ki predstavljajo eno izmed stopenj konkretizacije sprejetih odločitev, in sicer organiziranje, ukazovanje, izvrševanje, koordiniranje in nadzorovanje) in
- funkcija neposrednega uresničevanja odločitev (sestavljajo jo razna strokovna in tehnična opravila ter operacije), ki potekata na instrumentalni ravni.

## **2.3 JAVNI SEKTOR**

Teoretične definicije javnega sektorja so različne (Kovač et al., 2007, URL):

- organizacijska definicija: v javni sektor sodijo vse osebe javnega prava (javna uprava, državna uprava, lokalna samouprava), nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb,
- javnofinančna definicija: v javni sektor sodijo vsi neposredni (organi državne uprave) in posredni proračunski uporabniki (proračun EU, proračun RS, proračun občin),
- funkcionalna definicija: v javni sektor sodijo subjekti, ki opravljajo dejavnosti javnega pomena, oziroma subjekti, ki te dejavnosti vršijo (javne službe),
- ekonomska definicija: v javni sektor sodijo vsi subjekti, katerih ustanovitelj ali pretežni lastnik je država ali lokalna skupnost,
- kombinirana (funkcionalna in ekonomska) definicija: v javni sektor sodijo osebe javnega prava in javna podjetja.

Javni sektor pa opredeljuje tudi zakonodaja. Javni sektor po ZJU sestavljajo (ZJU, 1. člen):

- državni organi in uprave samoupravnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Po tem zakonu pa pod javni sektor ne spadajo javna podjetja (kot izvajalci javnih služb; statusno gospodarske družbe) in gospodarske družbe (v pretežni lasti ali pod vplivom države), v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost. Podobna opredelitev je tudi v ZSPJS. Ko omenjena zakona govorita o državnih organih, to ne zajema le upravnih organov, ampak tudi državni zbor, državni svet, pravosodne organe in druge državne organe (npr. Računsko sodišče). Gre torej za povezavo z vsemi vejami oblasti. Javni sektor je zato treba razumeti kot antipod zasebnemu sektorju.

Tudi Zakon o javnih financah (ZJF) v 3. členu opredeljuje javni sektor. Javni sektor so neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (ZZZS) in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (ZPIZ), oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Neposredni uporabniki proračuna so državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava. Posredni uporabniki proračuna so javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.

Glavna značilnost javnega sektorja je neprofitnost, osnovni cilj pa zagotavljanje javnih storitev, dobrin ter izvajanje oblasti (uprava). Financira se predvsem iz proračuna.

## **2.4 JAVNA UPRAVA**

Javno upravo lahko definiramo v funkcionalnem in organizacijskem smislu. »Funkcionalno pomeni javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni (izvršilni) ravni, organizacijsko (vlada in državna uprava, občinske uprave, nosilci javnih pooblastil) pa skupek subjektov (organov in organizacij), ki opravljajo to dejavnost« (Virant, 2004, str. 21). »Njene funkcije so strokovne podlage za oblikovanje politik ter izvrševanje sprejetih politik« (Upravno pravo, 2009, URL). Pri obeh smislih pa lahko v teoriji zasledimo delitev javne uprave na državno in nedržavno (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 4).

## **2.5 DRŽAVNA UPRAVA**

Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave – drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava še danes predstavlja jedro uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant, 2004, str. 63).

Z državno upravo razumemo dejavnost, ki se po določenih značilnosti razlikuje od drugih državnih dejavnosti, to je zakonodaje in sodstva. Če izhajamo iz načela delitve oblasti in državnih funkcij na zakonodajno, izvršilno in sodno, je državna uprava instrument države za izvajanje njenih izvršilnih funkcij. Skrbi torej za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo oziroma dosežajo (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 49).

Državno upravo lahko opredelimo na veliko različnih načinov. Teoretiki jo najpogosteje opredeljujejo kot sistem organov, tj. v organizacijskem smislu ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij (glej Haček in Bačlija, 2007, str. 32).

Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije (Haček in Bačlija, 2007, str. 31).

»Skozi razvojne faze koncentracije in dekoncentracije politične oblasti pa sta se spreminjala tudi vloga in pomen državne uprave v družbi« (Pusić, 1996, str. 11–12). Spremenjena vloga države in prevzemanje odgovornosti za družbeni razvoj vse bolj pomenita prehajanje iz oblastnega delovanja uprave v neoblastno. V razviti, sodobni, demokratični državi se državna uprava v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi pojavlja vse manj in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb (glej Trpin, 1998, str. 9–26).

Po 14. členu Zakona o državni upravi (ZDU) so organi državne uprave ministrstva, organi v sestavi in upravne enote.

Funkcije državne uprave izhajajo iz njene vloge znotraj upravnega sistema. Lahko bi rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji (Haček in Bačlija, 2007, str. 32–33):

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne veje oblasti.

Znotraj teh dveh funkcij je več vrst nalog državne uprave, ki jih različni teoretiki klasificirajo na različne načine. Rakočević in Bekeš denimo ločita eksekutivno (izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev), kurativno (skrb oziroma odgovornost za upravno področje) in servisno funkcijo (strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti) (glej Haček in Bačlija, 2007, str. 33). ZDU v 2. poglavju določa sledeče upravne naloge državne uprave:

- sodelovanje pri oblikovanju politik: uprava za vlado pripravlja predloge zakonov, podzakonskih predpisov in drugih aktov ter druga gradiva ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik,
- izvršilne naloge: uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema državni zbor, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade,
- inšpekcijski nadzor: uprava opravlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov,

- spremljanje stanja: uprava spremlja stanje družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države,
- razvojne naloge: uprava na podlagi in v okviru zakonov, drugih predpisov in državnega proračuna spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj,
- zagotavljanje javnih služb: uprava zagotavlja opravljanje javnih služb v skladu z zakonom.

## **2.6 JAVNI USLUŽBENEC**

Po splošni teoretični opredelitvi je javni uslužbenec tisti, ki opravlja službo v upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja.

ZJU v 1. členu opredeljuje, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju, pri tem pa določa, da funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci. Javni uslužbenec je oseba, ki opravlja službo v javni upravi in v okviru svojega poklica opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikujejo od opravljanja političnih nalog (Bučar v: Haček, 2005, str. 46).

»Status javnega uslužbenca pridobi posameznik praviloma z enostranskim oblastnim aktom o imenovanju, pa tudi s pogodbenim aktom javnopravne ali zasebnopravne narave« (glej Haček, 2001, str. 49).

## **2.7 USLUŽBENSKO PRAVO**

Uslužbensko pravo je kompleksen sistem pravil, in sicer državnih prisilnih aktov, avtonomnih ureditev, kolektivnih pogodb in tudi dogovorov socialnih partnerjev (Pogačar, 1999, str. 178).

Uslužbensko pravo je del delovnega prava, ki ureja posebnosti delovnih razmerij, pri katerih je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava; zato se v uslužbenskem pravu prepletajo tudi sestavine upravnega prava. Posebnosti delovnih razmerij v uslužbenskem pravu izhajajo iz posebnosti in narave upravnega dela oziroma dejavnosti javnih služb, ki jih izvajajo javni uslužbenci (Bohinc, 2004, str. 30).

Uslužbensko pravo tvorita dva krovna zakona: ZJU, in ZSPJS ter skupek področnih zakonov in podzakonskih predpisov, ki urejajo posebnosti delovnih razmerij, pri katerih je delodajalec država (npr. Zakon o policiji (ZPol), Zakon o visokem šolstvu (ZVis)). Uslužbensko pravo mora zagotavljati ravnotežje med pritiski, ki so jim podvrženi javni uslužbenci, in med posebnim statusom in privilegiji, ki so jim dani v zameno. Na drugi strani mora biti delovnim mestom zagotovljena zadostna varnost, ki bo uslužbenca zavarovala pred politizacijo družbe ali zlorabo politične moči. Obsežnost uslužbenskega prava označuje dejstvo, da gre za sistem pravil

delovnopravnega značaja, ki hkrati uravnava delovanje javnega sektorja (glej Bohinc, 2004, str. 30).

Uslužbenko pravo mora položaju javnega uslužbenca zagotavljati zadostne ugodnosti (na primer pri delovnih pogojih, nadomestilih, zavarovanju, prostem času, možnostih napredovanja), da pritegnejo in obdržijo v službi zaželeno kakovost osebja. Zato so posebnosti uslužbenskega prava predvsem norme, ki vzpostavljajo razmere za objektivnost, nekoruptivnost in nepolitičnost opravljanja dejavnosti, preprečevanje zlorabe oblasti, kadrovanje po strokovnih merilih in na temelju javnega natečaja. Nadalje so to norme, ki pospešujejo enakopravne možnosti za zaposlitev in napredovanje, skratka norme, ki privedejo do takšnega uslužbenskega sistema, ki zagotavlja kakovost, stalnost in polno odgovornost pri uresničevanju nalog javne službe (glej Bohinc, 2004, str. 30, in Pogačar, 1999, str. 178).

Za uslužbenko pravo velja, da je pravna disciplina javnega prava, ki pretežno ureja delovna razmerja javnih uslužbencev, poleg tega pa sodijo sem tudi pravila o kadrovski evidenci, načrtovanju, organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in funkcij ter o socialnem partnerstvu v javnem sektorju (Bohinc, 2004, str. 32).

Uslužbenko pravo torej ni zgolj pravo pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja, ampak tudi pravo zagotavljanja standardov kakovosti javnega sektorja.

## **2.8 POLITIČNI FUNKCIONAR**

ZSPJS v 2. členu opredeljuje funkcionarje kot osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije s splošnimi volitvami, osebe, ki pridobijo mandat za izvrševanje funkcije izvršilne in sodne oblasti z izvolitvijo ali imenovanjem v Državnem zboru (DZ) ali predstavniškem telesu lokalne skupnosti, ter druge osebe, ki jih skladno z zakonom kot funkcionarje izvolijo ali imenujejo nosilci zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti.

V slovenskem pravnem sistemu so funkcionarji na državni ravni predsednik republike, poslanci DZ, člani Državnega sveta, predsednik Vlade in ministri, sodniki Ustavnega sodišča, člani Računskega sodišča, generalni sekretarji nekaterih organov in še nekateri drugi. V državni upravi so poleg ministrov še predstojniki vladnih služb, predstojniki organov in organizacij v sestavi ministrstev ter državni sekretarji (Virant, 2004, str. 194).

V 120. členu Ustave Republike Slovenije (URS) je določeno, da način imenovanja funkcionarjev v upravi določa zakon. Tako je že v URS mogoče zaslediti ločitev na funkcionarje in druge zaposlene v javni upravi. Funkcionarji v upravi so politični funkcionarji, torej osebe, ki v izvršilni veji oblasti pridejo na položaj po volji vladajoče politične stranke oziroma koalicije.



V 1. členu ZJU piše, da politični funkcionarji zaradi dela v državnih organih in organih lokalnih skupnosti ne spadajo med javne uslužbenca. »Funkcionarji so del sistema državne oblasti in imajo praviloma pooblastilo za odločanje o javnih zadevah« (Virant, 2004, str. 195).

Politični funkcionar pride na svoj položaj v državnem organu ali organu lokalne skupnosti z neposredno ali posredno izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev. Položaj funkcionarja ni trajen, temveč je vezan na mandatno obdobje, za katerega je bil izvoljen ali imenovan, tako da mu ne zagotavlja trajnosti zaposlitve, saj je lahko ob političnih spremembah razrešen tudi pred njegovim iztekom (glej Haček, 2001, str. 49).

Funkcionarjeva vloga je drugačna od vloge javnega uslužbenca. Za funkcionarja zahteva po strokovnosti praviloma ni izražena, saj je njegova volja politična. Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci (Virant, 2004, str. 193).

### **3 SPLOŠNO O POLOŽAJU JAVNIH USLUŽBENCEV IN NJIHOVI PRAVNI UREDITVI**

Za pravno urejanje položaja zaposlenih v javnem sektorju je značilno prepletanje in sočasnost tako javnega kot zasebnega prava. Klasično je opredeljevanje uslužbenskega razmerja kot javnopravnega razmerja, pri čemer si država ohranja pozicijo suverenosti (Lončar, 2001, str. 449).

Položaj javnih uslužbencev kot zaposlenih v javnem sektorju nedvomno predstavlja segment oblikovanja javnega sektorja (Bugarič et al., 2004, str. 43).

Temeljni element vsake organizacije je človek, tako je tudi v organizacijah javne uprave, kjer lahko izvajajo funkcije organizacije samo ljudje, ki v teh organizacijah delajo (glej Virant, 2004, str. 187). »Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes vsaj v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. Njegov položaj se je skozi zgodovino spreminjal vse do dandanašnjega 'postmodernega' uradnika« (Pusić v: Virant, 2004, str. 187). Služba v javni upravi se je na začetku enačila z izvajanjem oblasti. Na javnega uslužbenca se je gledalo kot na del oblastne strukture, kot na nosilca dela državnega monopola oblasti. Kasnejše obravnavanje službe v javni upravi je postal privilegij, ki prinaša imetniku določene koristi. Sodoben pogled pa na službo v javni upravi gleda kot na družbeno koristno funkcijo, kar se je izražalo v kupovanju služb v javni upravi in podeljevanju služb kot nagrade za politične in druge usluge. Ta pogled je glede najvišjih mest v upravi, ki jih delijo politični funkcionarji kot plen volilne zmage, ponekod prisoten še danes. Služba v javni upravi pomeni danes bolj družbeno koristno funkcijo. »Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje« (Virant, 2004, str. 187). Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen od pomena dela zaposlenega v zasebnem sektorju. Delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo, v kateri dela, temveč ima širši vpliv, saj javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti.

Družbeni položaj javnih uslužbencev je specifičen, saj opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost, od katerih je odvisno uresničevanje javnih interesov. Delo javnih uslužbencev tako nima vpliva na organizacije, v katerih so zaposleni, temveč tudi navzven, saj neposredno upravlja z javnimi zadevami. Položaj javnih uslužbencev je poseben (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 266):

- ker učinek njihovega dela praviloma ni neposredno merljiv,
- ker področje njihovega delovanja ni izpostavljeno trgu,
- ker se sredstva za njihove plače zagotavljajo v proračunih.

Tu je še ena posebnost: ker je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, je treba skrbno varovati vrednoto enake dostopnosti do službe.

Glavno vprašanje je, ali te posebnosti terjajo posebno pravno ureditev položaja javnih uslužbencev.

V primerjalnih sistemih lahko zasledimo različne pravne ureditve sistema javnih uslužbencev: od splošnega, po katerem so osebe v javnem sektorju izenačene z osebami zaposlenimi v zasebnem sektorju, do posebnega sistema, v katerem se za osebe, zaposlene v javnem sektorju, pravice in obveznosti uredijo na poseben (javnopraven) način. Pogosto pa je uveljavljen t. i. mešan sistem, ki predstavlja kompromis med splošnim in posebnim sistemom (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 261).

V nekaterih državah velja za javne uslužbenca splošno (zasebno) delovno pravo, tako da se njihov pravni položaj ne razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju. V mnogih državah pa so uslužbenska razmerja v javni upravi urejena z javnim pravom, to je s posebnimi zakoni o javnih uslužbencih. Taka ureditev je prisotna v Belgiji, Nemčiji, Španiji, Grčiji, Avstriji in na Portugalskem. Zanj je značilno, da so posebej urejene specifične, v preostalem delu pa je pravni položaj javnega uslužbenca urejen s splošnimi predpisi delovnega prava. Razmerje med splošnimi predpisi delovnega prava in predpisi, ki urejajo položaj javnih uslužbencev, je razmerje med splošnim in posebnim (*lex generalis* in *lex specialis*). Pravne norme, ki urejajo posebnosti pravnega položaja javnega uslužbenca, sestavljajo posebno uslužbenko pravo, ki je del javnega, upravnega prava (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 266).

Posebno pravo javnih uslužbencev zasleduje z različnimi mehanizmi zlasti naslednje cilje oziroma vrednote (Virant, 2004, str. 189):

- zagotoviti enako dostopnost do službe v javni upravi in preprečiti diskriminacijo pri izbiri javnih uslužbencev,
- zagotoviti učinkovito in strokovno ter politično nevtralnno izvajanje dela v javni upravi,
- preprečiti korupcijo in druge oblike družbenega parazitizma,
- zagotoviti načrtnost in smotrnost pri zaposlovanju (preprečiti prekomerno, neracionalno širjenje uprave).

Ureditev delovnopravnega položaja javnih uslužbencev je glavna vez med sistemom delovnega in upravnega prava. S sprejetjem novega ZJU je prišlo do sklenitve kroga glavnih pravnih norm individualnega delovnega prava, ki ga ob določilih omenjenega zakona oblikuje tudi sistem splošnih delovnopravnih predpisov ZDR. ZDR in ZJU sta komplementarna predpisa, ki skupaj celovito urejata delovnopravni položaj javnih uslužbencev (Vodovnik, 2006, str. 121). ZJU številna delovnopravna vprašanja ureja drugače, kot so urejena v splošnem delovnem pravu. Nekatera področja kategorij javnih uslužbencev (vojske, policije, diplomacije itd.) urejajo tudi področni zakoni, sprejeti pa so bili tudi številni podzakonski predpisi, izdani na podlagi zakonov, ki se nanašajo na javne uslužbenca in natančneje opredeljujejo zakonska določila.

Nekatera vprašanja je namesto s takšnimi enostranskimi akti možno urejati tudi s kolektivni pogodbami (npr. KPJS). Tako je pravna ureditev plačnega sistema urejena s posebnim zakonom, in sicer z ZSPJS, ki skupaj s KPJS ureja plačne zadeve.

Sistem javnih uslužbencev temelji na pozicijskem ali kariernem sistemu.

- Pozicijski ali odprti sistem (position based system) je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je torej v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katero koli delovno mesto saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen.
- Karierni sistem (career based system) zahteva posebno javnoupavno ureditev, saj se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih karier – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta (mid-career jobs) so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev (oseb, ki so že zaposlene v javnem sektorju) in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja oziroma je vstop oseb iz zasebnega sektorja neposredno omejen na najnižja mesta in šele od te točke je mogoče napredovanje na osnovi uspeha pri delu in delovnih sposobnosti. Napredovanje je zakonsko urejeno.

Slovenski uslužbenški sistem je kombinacija pozicijskega in kariernega. Predlagala jo je ekspertna skupina PHARE<sup>4</sup> (glej Virant, 2004, str. 201–203).

---

<sup>4</sup> Skupino sestavljajo dr. Pirnat, dr. Rusch in dr. Virant.

## **4 PRAVNA UREDITEV JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI DO LETA 2003**

### **4.1 PRAVNI VIRI**

Področje javnih uslužbencev je bilo do sprejetja temeljnih t. i. sistemskih zakonov (ZJU, ZDR, ZSPJS, ZJA, ZIN itd.) v letu 2002 deloma že urejeno z nekaterimi predpisi, ki so se uporabljali namesto splošne ureditve delovnih razmerij. »Področje zaposlovanja, pravic in obveznosti ter nekaj časa tudi plač je na primer urejal Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO)<sup>5</sup>, leta 1994 pa je bil sprejet še Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ) kot predhodna rešitev do sistemskega ZJU« (Korade Purg, 2004, URL).

Slovenija je imela torej do sprejetja Zakona o javnih uslužbencih do neke mere že zgrajen sistem javnih uslužbencev, določen z ZDDO, ki je urejal tako posebnosti pravnega položaja javnih uslužbencev (delavcev v državnih organih) kakor tudi za zaposlene v občinski upravi. Plačni sistem pa je urejal ZRPJZ. Poleg splošnega zakona (ZDDO), ki je urejal položaj zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, so urejali nekatere elemente (dodatek k plači, napredovanje, pokojninsko zavarovanje itd.) še posamezni področni zakoni, kot so Zakon o notranjih zadevah (ZNZ), Zakon o obrambi (ZObr) in Zakon o zunanjih zadevah (ZZZ-1). Glede vprašanj, ki jih ZDDO ni urejal (subsidiarno), pa je za javne uslužbence veljalo splošno delovno pravo – zvezni Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR) in slovenski ZDR. Ta dva zakona sta predstavljala *lex generalis* za vse zaposlene v Sloveniji. Za zaposlene v javni upravi pa je veljala tudi Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (KPND) z aneksi, vendar le glede vprašanj, ki niso bila urejena z ZDDO (glej Virant, 2004, str. 191).

### **4.2 ELEMENTI SISTEMA**

#### **4.2.1 Klasifikacija delovnih mest**

»Klasifikacija (razvrščanje) javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega, delovnega prava« (Haček in Bačlija, 2007, str. 97). »Njen smisel je zlasti v zagotavljanju organizacijske preglednosti, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi, organizacijsko racionalizacijo in poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih. Poleg tega klasifikacija omogoča vzpostaviti sistem napredovanja in plačni sistem« (Virant, 2004, str. 197).

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji (Virant, 2004, str. 197):

---

<sup>5</sup> Ur. list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.

- na klasifikaciji delovnih mest, kjer je položaj (zlasti plača) uslužbenca odvisen od delovnega mesta, ki ga opravlja; v tem sistemu lahko uslužbenec nazaduje na nižja delovna mesta in s tem izgubi del pravic;
- na klasifikaciji uslužbencev po stopnji izobrazbe, delovne dobe in drugih okoliščinah, ki so vezane na uslužbenca in ne na delo, ki ga opravlja; v tem sistemu je zagotovljeno, da uslužbenec ne more izgubiti ravni pridobljenih pravic, saj svoj položaj v sistemu 'nosi s seboj'.

Področje klasifikacije delovnih mest so pred reformo urejali ZDDO, Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave in Uredba o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v organih državne uprave.

Javni uslužbenci so se z ZDDO, ki je temeljil na klasifikaciji delovnih mest, razvrščali v tri kategorije:

- višji upravni delavci: za pomoč pri vodenju dela v upravnih organih in za opravljanje najzahtevnejših del,
- upravni delavci: za opravljanje strokovnih del, s katerimi se zagotavlja izvrševanje upravnih funkcij,
- strokovno-tehnični delavci: za opravljanje del, s katerimi se zagotavljajo splošni tehnični in drugi pogoji za delo (spremljajoča dejavnost).

Velika razdrobljenost je bila ena glavnih značilnosti klasifikacijskega sistema. Vzpostavljeno je bilo tudi večje število vladnih služb, kar je imelo za sistem države dvojen pomen. V prvi vrsti je to pomenilo vedno manjšo preglednost same organizacije ter s tem povezan neučinkovit nadzor nad opravljanjem javnih nalog. Povečala se je razdrobljenost, s čimer je nastala navidezna potreba po novem kadru. Obstoječi predpisi tako niso mogli biti več učinkovita pravna podlaga za izvajanje javnih nalog in niso bili namenjeni taki organizacijski strukturi, ki se je na koncu razvila (glej Čater, 2004, str. 90).

#### **4.2.2 Zaposlovanje javnih uslužbencev in prenehanje delovnega razmerja**

Zaposlovanje javnih uslužbencev je bilo pred reformo urejeno z ZDDO in Uredbo o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v državnih organih.

122. člen ustave določa, da je zaposlitev v upravnih službah možna le ne podlagi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. V ZDDO je bil, tako kot v ZTPDR in ZDR, uveljavljen zgolj sistem javne objave, ki pa ne ustreza ustavni ureditvi po javnem natečaju. Ta postopek je namreč zagotavljal le nadzor nad pogoji za zaposlitev, od tu naprej pa merila niso bila več določena, bila so prepuščena subjektivni presoji. Zaradi tega je vedno obstajala nevarnost, da so na končno izbiro vplivali nedopustni dejavniki, kot so podkupovanje, osebna poznanstva itd. (glej Virant, 2004, str. 199).

Kandidat, ki se je v prejšnjem uslužbenskem sistemu prijavil na javni razpis oziroma javni natečaj, je moral ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisanih pogojih izpolnjevati tudi posebne pogoje, določene s 4. členom ZDDO. Ta je navajal, da lahko sklene delovno razmerje samo tisti, ki ob splošnih pogojih, določenih z zakonom, izpolnjuje še posebne kot so državljanstvo RS, dopolnjena polnoletnost, neobsojenost za kaznivo dejanje in aktivno znanje slovenskega jezika (glej Haček in Bačlija, 2007, str. 114).

Zakon je tudi določal, da se sistematizirano 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 (Haček in Bačlija, 2007, str. 114–115).

ZDDO je predvideval tudi razporejanje uslužbencev v državnih organih, ki se je izvajalo na podlagi delovnih potreb, zlasti za izvršitev nalog državnega organa. Zaradi potreb nemotenega opravljanja nalog je bilo mogoče uslužbenca razporediti iz enega v drug državni organ.

Leta 1998 je vlada v želji, da bi povečala učinkovitost zaposlovanja in uredila postopek javnega natečaja, sprejela Uredbo o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v državnih organih. Izbirni postopek po tej uredbi je še vedno dopuščal precejšnjo svobodo delodajalca pri izbiri in ni prinesel objektiviziranih meril. Javni uslužbenec je vstopil v uslužbenko razmerje z imenovanjem v naziv z odločbo. Višje upravne delavce je imenovala vlada, upravne delavce pa predstojnik organa. Za uslužbenca je bila v navadi zaposlitev za nedoločen čas. Le izjemoma je bila mogoča zaposlitev za določen čas, kot so začasno povečanje obsega dela, nadomeščanje začasnega odsotnega delavca itd. Te izjeme je določal 8. člen ZDDO. Tudi v teh primerih je bila zaposlitev mogoča le, če opravljanja nalog državnega organa ni bilo smotno zagotoviti s spremembami akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, s prerazporeditvijo in odreditvijo dela delavcem na drugih delovnih mestih v istem ali drugem organu. Leta 1997 je bila sprejeta novela ZDDO, ki je prinesla novost zaposlitve za določen čas, vezan na trajanje mandata ministra. To delovno razmerje se je sklenilo brez objave. Namen novele je bil da se omogoči ministru, da 'pripelje s seboj' v ministrstvo na najzahtevnejša in najodgovornejša delovna mesta osebe, ki jim zaupa. S prenehanjem njegove funkcije je prenehalo delovno razmerje teh oseb, namesto da bi jih prerazporedili na druga delovna mesta kot je bilo v veljavi pred novelo (glej Virant, 2004, str. 200–201).

Pomanjkljivost ZDDO je bila tudi glede vstopa v javno upravo, ki ni zagotavljal primerne sistema strokovnih izpitov. Opravljen izpit je bil obvezen le za opravljanje pripravništva v upravi, medtem ko za tiste, ki so se prvič zaposlili, to ni bilo potrebno.

Javnemu uslužbencu je lahko prenehalo delovno razmerje iz razlogov, navedenih v ZDR, kot so pisni sporazum z delodajalcem, spremembe pristojnosti organa javne

uprave, disciplinski ukrep, odpoved itd. Po ZDDO pa je lahko javnemu uslužbencu prenehalo delovno razmerje tudi zaradi spremenjenih pristojnosti državnega organa, zaradi trajnega zmanjšanja obsega dela ali ker so zaradi tehnoloških, organizacijskih in drugih operativnih razlogov posamezna dela postala za dalj kot šest mesecev nepotrebna. V primeru ukinitve organa javne uprave ali prenosa nalog (pristojnosti) iz enega v drug organ so se zaposleni prerazporedili v drug organ in jim ni prenehalo delovno razmerje.

ZDDO je posebej urejal tudi razrešitev – nazadovanje v karieri, katere prvotni namen je bil prerazporeditev na drugo delovno mesto, ustrezno delavčevemu znanju in strokovni izobrazbi. Delovno razmerje je prenehalo po poteku odpovednega roka le v primeru, če prizadeti tega ni sprejel. Novela ZDDO pa je prinesla izenačitev razrešitve s prenehanjem delovnega razmerja. Delavcu, ki je bil razrešen zaradi delovne oziroma strokovne neprimernosti, je prenehalo delovno razmerje po preteku odpovednega roka. Novela je določila tudi primere, in sicer z merili o delovnih in strokovnih kvalitetah, ko se je lahko javnega uslužbenca razrešilo, prav tako je podrobno razdelila določbo o neprimernosti. V postopku odločanja o pogojih za razrešitev je delovala posebna tričlanska komisija, ki jo je imenoval predstojnik. Zaposlenemu so omogočili, da se je izjasnil o dejstvih ter si zagotovil obrambo. Razlogi v odločbi za razrešitev so morali biti strokovno utemeljeni z ugotovitvami iz poročila komisije. Zoper to odločbo je bil dopusten upravni spor (glej Virant, 2004, str. 211–212).

#### **4.2.3 Pravice in obveznosti javnih uslužbencev**

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so pred reformo urejali ZTPDR, ZDR, in ZDDO. KPND pa je urejal vprašanja, ki niso bila urejena s prej naštetimi predpisi in niso veljala za javne uslužbenke, ki jih je imenovala vlada.

ZDDO kot temeljni zakon je vseboval številne specialne določbe o pravicah in obveznostih delavcev v državnih organih. Te se nanašajo na (Virant, 2004, str. 205):

- pogoje za sklenitev delovnega razmerja (poleg splošnih pogojev iz ZTPDR – starost 15 let in splošne zdravstvene sposobnosti – so določeni še posebni pogoji, npr. državljanstvo RS, polnoletnost, za uslužbenke na delovnih mestih, kjer se posluje s strankami, pa še znanje slovenskega jezika);
- obveznost, da se v določenih primerih delo opravlja v času, daljšem od polnega delovnega časa (po odredbi predstojnika organa);
- dolžnost opravljanja posebnega strokovnega izpita po opravljenem pripravništvu in dolžnost stalnega strokovnega izpopolnjevanja (ti dve dolžnosti podrobneje ureja poseben zakon);
- dolžnost v izjemnih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi, znanju in zmožnostim (v primeru višje sile, npr. naravnih nesreč, in v drugih primerih, ko so ogrožena življenja in zdravje ljudi);
- možnost prerazporeditve v drug organ brez uslužbenčevega soglasja (ta možnost omogoča fleksibilno izkoriščanje kadrovskih potencialov).



Z ZDDO so bili za javne uslužbence posebej urejeni še dopust in druge odsotnosti z dela.

Za javnega uslužbenca sta bili pomembni dve obveznosti, in sicer delovanje v skladu z zakonom ter opravljanje nalog v skladu z navodili predpostavljenih in nesprejemanje daril in drugih koristi (glej Haček in Bačlija, 2007, str. 105–106).

Javni uslužbenci so imeli pravico do sindikalnega delovanja. Njihova pravica do stavke je bila omejena, saj je morala glede na določbe Zakona o stavki potekati tako, da ni bilo bistveno ogroženo uresničevanje funkcij organa.

Glede na ZDDO je lahko delavec v zvezi z varstvom pravic vložil zahtevo za uveljavljanje svojih pravic iz delovnega razmerja. Hkrati je imel tudi pravico do ugovora zoper odločitev o njegovih pravicah, obveznostih in odgovornostih. Delavec je vložil zahtevo pri predstojniku oziroma organu, ki je bil pristojen za odločitev, ugovor pa pri organu, ki je odločal o pravicah. Svojo odločitev je predstojnik oziroma organ preizkusil in jo tudi lahko spremenil. Delavec pa je lahko zahteval varstvo pravic pri pristojnem sodišču v primeru, da z odločitvijo o zahtevi oziroma ugovoru ni bil zadovoljen ali če pristojni organ ni odločil v roku tridesetih dni po vložitvi ugovora.

#### **4.2.4 Odgovornost javnih uslužbencev**

Sama odgovornost javnih uslužbencev za izvajanje javno potrebnih storitev je povezana tudi z njihovim položajem, ki mora vsebovati ustrezne ugodnosti, predvsem z namenom zagotavljanja ustrezno strokovno izobraženega in usposobljenega kadra, kot tudi zaradi zaščite pred poseganjem parcialnih, bodisi osebnih, političnih ali drugih interesov v javni interes, ki naj v okviru interesov tudi ščitijo (Bugarič et al., 2004, str. 45).

Izrekanje sankcij predstavlja nujni komplementarni del nagrajevanja dela javnih uslužbencev. Mehanizem sankcioniranja je potreben za zagotovitev strokovnega in učinkovitega dela, obenem pa tudi za zagotovitev položaja javnega uslužbenca (Bugarič et al., 2004, str. 322).

Narava dela v organih javne uprave je specifična, saj zaposleni prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnajo z dokumentarnim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke ter zaupno gradivo. Zaradi posebne narave dela v organih javne uprave »morajo biti predpisane zahteve delovne discipline, ki se v veliki meri razlikujejo od tistih v zasebnem sektorju. Prav tako morajo biti strožje tudi sankcije – disciplinska odgovornost« (Virant v: Haček in Bačlija, 2007, str. 109). ZDDO je opredelil tako disciplinsko kot tudi odškodninsko odgovornost.

ZDDO je v določbah 44. in 45. člena razdelil disciplinske kršitve v dve skupini, in sicer na lažje in težje. Med lažje so se uvrščale nepravočasno prihajanje na delo in

odhajanje z dela pred koncem delovnega časa, neupravičena odsotnost z dela med delovnim časom, nevestna hramba spisov in podatkov itd. Za te kršitve se je lahko izrekel javni opomin ali denarna kazen. Med težje kršitve pa je ZDDO uvrstil tiste, pri katerih se kot sankcija izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja (npr. kaznivo dejanje zoper uradno dolžnost ali drugo kaznivo dejanje), in tiste, pri katerih se ta najstrožji ukrep izreče le v primeru, da so bile povzročene hujše posledice za življenje ali zdravje ljudi oziroma delo državnega organa (npr. zloraba odsotnosti z dela zaradi bolezni, neopravičeni izostanki z dela itd.). Disciplinske ukrepe je izrekal predstojnik organa, zaposleni pa jim je lahko ugovarjal. O ugovoru je odločala posebna disciplinska komisija, zoper njeno odločbo je bilo dopustno sodno varstvo pred delovnim sodiščem.

Slovenska ustava pravi, da ima vsakdo »pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne 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 ima pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil« (URS, 26. člen). Na podlagi te ustavne pravice je bila izpeljana tudi odškodninska odgovornost javnih uslužbencev. 51. člen ZDDO je določal, da je zaposleni 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. Za škodo, povzročeno iz lažje malomarnosti, javni uslužbenec ni odgovarjal (glej Virant, 2004, str. 210–211).

#### **4.2.5 Ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev**

Sistem ocenjevanja in napredovanja so pred reformo urejali ZDDO, ZRPJZ in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Ocenjevanje javnih uslužbencev (njihove delovne uspešnosti) je nujno potrebno za vzpostavitev sistema napredovanja in za določanje variabilnega dela plače. ZDDO je ocenjevanje urejal v 22. členu, ki pa ga je novela razveljavila (Virant, 2004, str. 209). Ocenjevanje se je predvidevalo vsake tri leta. »Ocenjevali so se vsi zaposleni v neki organizaciji, in sicer po tretjinah. Sistemi ocenjevanja zaposlenih v javnem sektorju so se med različnimi kategorijami 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. Ocenjevalni list vsakega javnega uslužbenca je izpolnil neposredno nadrejeni, ki je tudi predlagal oceno. Ocene delovne uspešnosti so bile podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti« (Haček in Bačlija, 2007, str. 127–128). Za hitrejše in boljše opravljanje delovnih nalog so bili določeni kriteriji dodatnih funkcionalnih znanj in strokovne usposobljenosti, ki pa niso bili predpisani kot pogoj za opravljanje delovnih nalog. Na podlagi tega so javni uslužbenci dobili določeno število točk, ki so pripomogle k hitrejšemu napredovanju.

Napredovanje javnega uslužbenca pomeni pomikanje na vse odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta oziroma položaje, s tem pa tudi izboljšanje materialnih in drugih pogojev dela (plača, dopust itd.). Namen pravne ureditve napredovanja je dvojen: motivirati javnega uslužbenca, da pri delu dokazuje svojo sposobnost, in zagotoviti občutek varnosti – zagotovilo, da se njegov položaj s potekom delovne dobe spreminja na bolje. Za doseg prvega cilja je primernejši sistem odprtega napredovanja, za doseg drugega pa sistem avtomatičnega napredovanja. Najpogosteje se sistemi napredovanja, vsaj kar se tiče plač, kombinirajo (Virant, 2004, str. 203–204).

V prejšnjem uslužbenskem sistemu smo poznali tri glavne skupine napredovanja (Haček in Bačlija, 2007, str. 123):

- 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.

ZDDO je urejal sistem napredovanja v višja delovna mesta (vertikalno napredovanje). V 21. členu omenjenega zakona je bilo določeno, da je javni uslužbenec lahko po treh letih napredoval na zahtevnejše delovno mesto glede na potrebe dela v upravnih organih, če je izpolnjeval določene pogoje (strokovna izobrazba, delovne izkušnje in ostali pogoji iz sistemizacije) in se je odlikoval po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnostih pri delu. Zaposleni so napredovali na višja delovna mesta dejansko pa so opravljali iste naloge kot pred napredovanjem. Pri tem so se ustvarjala delovna mesta in to je bil problem takih napredovanj. ZRPJZ in Pravilnik o napredovanju v organih državne uprave sta urejala napredovanje v višji plačilni razred (horizontalno napredovanje). Napredovanje v višji plačilni razred istega naziva je pomenilo možnost, da javni uslužbenec ostane na istem delovnem mestu, osebni dohodek pa se mu poveča. Zaposleni so lahko v enem ocenjevalnem obdobju v vseh devetih tarifnih razredih napredovali za en plačni razred. Zaposleni v javnem sektorju so tako napredovali največ za tri plačne razrede (prva skupina tarifnih razredov), štiri plačne razrede (druga skupina tarifnih razredov) ali pet plačnih razredov (tretja skupina tarifnih razredov). Napredovanje je bilo tako »urejeno kot kombinacija avtomatičnega in odprtega sistema napredovanja« (Haček in Bačlija, 2007, str. 124).

#### **4.2.6 Plačni sistem javnih uslužbencev**

Plačni sistem sta pred reformo urejala ZDDO in ZRPJZ, ki sta veljala tudi za funkcionarje.

Plača po ZRPJZ je bila sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Odvisna je bila od zahtevnosti dela in strokovne izobrazbe zaposlenega,

določila pa se je tako, da se je osnova pomnožila s količnikom za tipična delovna mesta. Pri urejanju plačnega sistema javnih uslužbencev se je izhajalo iz klasifikacije delovnih mest, za katere so bili določeni količniki v posebni tabeli, ki je bila priložena takrat veljavnemu ZRPJZ. Na podlagi količnika se je izračunala plača ali določil fiksni znesek. Javni uslužbenci so se razvrščali v devet tarifnih skupin, ki so bile razdeljene sorazmerno s stopnjo formalne izobrazbe. Znotraj tarifnih skupin so se količniki razvrščali v plačilne razrede. Višina količnika je pomenila hkrati tudi označbo plačilnega razreda. Tabela je bila razdeljena na stolpce, v katerih so bila po tarifnih oziroma plačilnih razredih razvrščena delovna mesta na posameznem področju javnega sektorja (npr. državnih organih, organih lokalnih skupnosti, zdravstvu, šolstvu itd.) (glej Virant, 2004, str. 207).

Del plače za delovno uspešnost je pripadal zaposlenemu, ki je bistveno presegel pričakovane delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače je lahko znašal največ 20 % osnovne plače. Skupen znesek, namenjen plačilu delovne uspešnosti, mesečno ni smel preseči 3 % celotnega zneska, namenjenega plačam v javnem sektorju. Poleg plače so pripadali javnemu uslužbencu še dodatki za delovno dobo, za manj ugodne delovne pogoje, za delo s strankami itd.

Razlike med plačnimi razredi (predvsem v tarifnih razredih I-V) so bile majhne in odstotkovno neenake, zato napredovanje ni moglo doseči želenega učinka. Tak plačni sistem ni zagotavljal stimulacije za uspešno delo in prav tako ne zadovoljstva zaposlenih.

## **5 MODERNIZACIJA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE**

»Reforma javne uprave so namerne spremembe strukture in procesov v organizacijah javnega sektorja, katerih namen je izboljšava« (Pollitt, 2004, str. 8). »Je dolgoročen in kompleksen proces, ki je posledica izredno hitrega, dinamičnega družbenega razvoja in zahteva temu primerno dograditev in prilagoditev javne uprave, zato temu procesu bolj kot reforma ustreza ime modernizacija« (glej Kovač, 2006, str. 105).

Reforma javne uprave zahteva sistemski pristop in zavedanje zelo širokega kroga sodelujočih, da je to skupen projekt, ki lahko uspe samo ob resnični zavzetosti ne le javne uprave in izobraževalnih institucij, ampak širokega družbenega okolja. Prenova javne uprave zahteva odprtost in strpnost. Imeti moramo jasno predstavo, kaj hočemo in koliko zmoremo, »zato je na mestu stara Keynesova misel, da težava ni v tem, da bi odkrili nove ideje, kot v tem, da bi pobegnili od starih« (Brejc, 1997, str. 31).

Približevanje sodobni javni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve »je ključni cilj reforme slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme zajema personalni vidik, ki se kaže skozi pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja nosilcev izvajanja njenih nalog. Personalni vidik je ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije in tudi v slovenski javni upravi dobiva vse pomembnejšo vlogo« (Haček, 2001, str. 141).

### **5.1 RAZLOGI**

Trpin (1995) med razloge za reformo javne uprave v Sloveniji uvršča dejstvo, da je Slovenija med najuspešnejšimi državami v prehodu, vendar mora ob uspehu na gospodarskem področju zagotoviti uspeh tudi na področju učinkovitosti javne uprave. Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske javne uprave je že leta 1997 poudaril, da je reforma zaradi vseh navedenih razlogov nujna, saj je področje javne uprave sploh najpomembnejši instrument pri pripravi na polnopravno članstvo v EU. Podobno ugotavlja tudi Brezovšek (1998), ki pravi, da je modernizacija uprave v Sloveniji eden tistih procesov, ki morajo potekati istočasno z demokratizacijo (Brezovšek in Haček, 2002, URL). »Proces spreminjanja sistema se ne usmerja zgolj k izboljšanju in posodabljanju zakonodaje oziroma pravnih predpisov, na uvajanje novih konceptov in javnih politik, ali na uvajanje novih organizacijskih metod. Eden izmed najbolj pomembnih elementov reforme javne uprave bo povečanje učinkovitosti dela človeškega potenciala« (Dujic, 1999, str. 246).

V Sloveniji poznamo dva temeljna razloga reforme javne uprave, in sicer hiter gospodarski razvoj ter vključevanje Slovenije v EU, kot razvojni pogled, članstvo v EU, kot sedanji pogled in finančna kriza kot sedanji in bodoči pogled.

Slovenija je kot ena izmed uspešnejših tranzicijskih držav na gospodarskem področju dosegla velike uspehe. Nastali situaciji je bilo treba čimprej prilagoditi institucionalni ustroj, sicer bi doseženi razvoj uničila vse večja družbena entropija. Zavedati se je treba, da pomeni nerazvitost države in njenih institucij veliko oviro v nadaljnjem razvoju, zato se moramo zavedati, da bomo morali v projekte vložiti še veliko napora in finančnih sredstev. Nadaljnja gospodarska rast je namreč odvisna od učinkovitosti državne uprave. »Analize konkurenčnih sposobnosti slovenskega gospodarstva v zadnjih letih kažejo, da je največja slabost neučinkovito delovanje državnih institucij. V tem času so najhitreje rasla majhna podjetja in odprta gospodarstva, ki imajo učinkovito državno upravo« (Pevcin, 2002, str. 287). Pevcin ugotavlja, da je učinkovito delovanje državne uprave pomemben dejavnik nacionalne konkurenčnosti (Pevcin, 2002, str. 287). Od osamosvojitve leta 1991 je bil razvoj slovenske državne uprave izjemno hiter, »povečanje upravnega aparata se je poznalo tudi v rasti števila zaposlenih. Medtem ko rast javne uprave v začetnem obdobju po osamosvojitvi lahko razložimo z vzpostavljanjem samostojne države in prevzemanjem vseh državnih funkcij, pa podatki za kasnejše obdobje kažejo, da bo treba to dinamiko zaustaviti. Za nadaljnjo hitro rast zaposlovanja v javnem sektorju ni več niti funkcionalne potrebe niti ekonomskih možnosti, zato bo v prihodnje na tem področju potrebna aktivna politika za izboljšanje učinkovitosti že zaposlenih. Nadaljnja gospodarska rast je namreč zelo odvisna od učinkovitosti državne uprave. Lahko bi rekli, da je temelj gospodarskega razvoja učinkovita uprava, ki ne le postavlja okvire ekonomskega in socialnega razvoja ob zaostrenih zahtevah s področja varovanja okolja, ampak skrbi tudi za izvajanje politik in zakonov ter tudi za nadzor« (Črešnar Pergar, 2002, str. 493–494).

Drugi razlog za prilagoditev slovenske javne uprave je bilo tudi vključevanje Slovenije v EU, ki je prav tako zahtevala novo, sodobno javno upravo. »Zaradi približevanja EU in zahtev upravnega okolja po večji učinkovitosti javne uprave in boljši kakovosti javnih storitev, smo se po zgledu svetovnih trendov reforme javnega sektorja lotili tudi v Sloveniji« (Kovač in Stanonik, 2000, URL).

V vseh letih vključevanja Slovenije v EU je evropska stran štela upravno reformo kot bistveno politično merilo, po posameznih pogajalskih področjih pa je šla teža pozornosti v t. i. upravno usposobljenost za izvajanje evropskega pravnega reda, torej v izgradnjo ustreznih institucij. EU je področje reforme slovenske uprave prvič ocenila kot pozitivno v letu 2002 (po sprejemu večine zakonov). Vključevanje v EU je bilo za slovensko upravo sicer posebej zavezujoče glede razvoja sistema javnih uslužbencev, sprejema Zakona o javnih agencijah (ZJA) in izvajanja usposabljanja na področju evropskih zadev (Kovač, 2006, str. 107).

Zgoraj navedena razloga sta tako zahtevala dolgoročno strategijo reforme javne uprave, ki jo je Vlada RS sprejela konec leta 1996, kot tudi vzpostavitev primerne organizacijske strukture za izvedbo tega procesa. Strategijo preobrazbe slovenske javne uprave je Vlada RS potrdila novembra 1997.

Po mnenju Krebsove je in bo sedanja finančna kriza vzrok za marsikatero spremembo področja javne uprave, ki bo prisiljena marsikaj spremeniti. Že kot prvo se je pojavilo vprašanje, kako ustaviti rast plač. Plače so se v javnem sektorju s sklenitvijo dogovora s socialnimi partnerji že zmanjšale, v letu 2009 pa se ne bodo usklajevale z inflacijo, da se ne bo izvršila odprava nesorazmerij, ki je bila predvidena za september, in da se v pomembnem delu ne bodo izplačevala sredstva za delovno uspešnost. Glede ustavitve rasti plač se je dosegel pomemben dogovor s sindikati, vendar je vprašanje, ali bo ta dogovor zadostoval. Trenutno je to težko reči, kajti javnofinančni prihodki so se bistveno zmanjšali zaradi trenutne gospodarske situacije, ki pa je še bolj zaostrena, kot je bila načrtovana pri prvem rebalansu proračuna. Po mnenju Krebsove pa bo treba urediti tudi nekatera druga pomembna področja in pripraviti boljše predpise, ki po osamosvojitvi enostavno niso bili urejeni na kar naj bi opozarjali OECD, varuhinja človekovih pravic ter računsko sodišče. Šlo naj bi za dva nujna procesa, ki ju bo treba vgraditi v naše delovanje, in sicer sodelovanje javnosti pri pripravi predpisov in ocena učinka predpisa tako na državljana kot na podjetje in okolje. Preveriti bo tudi treba, ali pretirana regulacija služi svojemu namenu ali bi jo morali enostavno ukiniti. Drugi del pa je modernizacija javnih zavodov, saj nihče od leta 1991, ko so bile te oblike ustanovljene z Zakonom o zavodih, ni na sistemski ravni posegel v njihovo upravljanje (glej Pečauer, 2009, str. 4–5).

## 5.2 PODROČJA

### A) Obdobje od 1997–2004

V letih 1997–1999 je bila v okviru vključevanja Slovenije v EU dolgoročna vladna strategija reforme javne uprave temeljni dokument in prvi korak pri izvedbi tega procesa. Reforma je po tem programu zajela 6 področij in več kot 30 projektov, ki se nanašajo na državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe, varstvo pravic posameznikov nasproti upravi, javne finance, sistem javnih uslužbencev ter plačni sistem v javnem sektorju. Cilj je bil povečati učinkovitost na teh področjih in vključitev Slovenije v EU.

Reformo javne uprave smo začeli leta 1997 na podlagi sprejete strategije reforme javne uprave, v letu 2000 pa je Vlada RS aktivno posegla na različna področja prenove javne uprave, in sicer:

#### 1. Področje sprejemanja nove pravne regulative za organizacijo in poslovanje javne uprave

Z vidika normativne podobe reforme slovenske javne uprave so najpomembnejši v maju in juniju 2002 sprejeti vsi temeljni t. i. sistemski zakoni, in sicer: ZDU-1, ZJU, ZSPJS, ZJA, Zakon o javnih skladih (ZJS), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (ZIN), ki so napovedali številne racionalizacije na področju organizacije javne uprave (Črešnar Pergar, 2002, str. 495):

- zmanjšanje števila organov v sestavi ministrstev in vladnih služb,
- zmanjšanje števila funkcionarjev,
- prenos nalog na javne agencije, ki lažje uvajajo metode menedžmenta,
- prenos javnih nalog na zasebne poslovne subjekte,

- privatizacijo javnih podjetij in zavodov,
- sistematično upravljanje človeških virov (nepolitičnost, strokovnost),
- pregleden sistem zaposlovanja in napredovanja.

Pomemben je zlasti ZJU, ki uvaja »nekatero institute, ki so že dlje časa znani v zasebnem sektorju, javni sektor pa jih bo šele sedaj povzel zaradi kadrovske racionalizacije in konkurenčnosti« (Črešnar-Pergar, 2002, str. 495):

- institut racionalizacije, ki je analogen sistemu tehnoloških presežkov v zasebnem sektorju,
- postopek ugotavljanja uspešnosti/neuspešnosti javnih uslužbencev,
- sistem napredovanja (karieri sistem) in nazadovanja,
- premeščanje javnih uslužbencev,
- stalni učni proces ('učeca se uprava').

Predmetni zakoni so med drugim predstavljali zvezo EU, saj pomenijo enega izmed pogojev institucionalne usposobljenosti za izvajanje *acquisa* (Kovač, 2006, str. 107).

## 2. Področje uvedbe programa odprave administrativnih ovir in poenostavljanje postopkov

»Kot v večini razvitih držav tudi v Sloveniji ugotavljamo, da se je v normativni ureditvi nakopičilo precej zahtev in predpisov, ki po nepotrebnem obremenjujejo državljane, predvsem pa mala in srednja podjetja. S podjetniško pobudo smo prišli do spoznanja, da je naše zakonsko okolje togo in da vrsta birokratskih ovir, zlasti zapleteni in dolgotrajni administrativni postopki, podjetniško pobudo dušijo in po nepotrebnem zavirajo njeno uresničevanje« (Črešnar Pergar, 2002, str. 495). In tako je v veljavo stopil program odprave administrativnih ovir, »ki ga je Vlada RS sprejela aprila 2001 in ga je sprva koordinirala medresorska komisija, od začetka leta 2003 pa posebna projektna skupina ministrov, ki se ukvarjajo s reformo javne uprave nasploh« (Kovač, 2006, str. 109). Program je namenjen poenostavljanju, združevanju in skrajševanju postopkov, odpravljanju nepotrebnih postopkov, skrajševanju rokov in spreminjanju miselnosti ljudi, ki je pogosto glavna ovira za izboljšanje učinkovitosti dela državne uprave. »Program odprave administrativnih ovir je bil zastavljen in izvajan kot niz konkretnih ukrepov, ki pomenijo izboljšanje internega poslovanja uprave, položaja posameznih državljanov in zasebnega sektorja (podjetij) v odnosu z upravo« (Kovač, 2006, str. 109). Na tem področju je zlasti pomemben Zakon o splošnem upravnem postopku (ZUP), ki je bil sprejet leta 1999. »Nove rešitve v ZUP so usmerjene predvsem v večjo hitrost in učinkovitost upravnih postopkov, ne da bi se pri tem zmanjšalo procesno varstvo strank« (Trpin, 1998, str. 12). Leta 2003 pa je bil sprejet Pravilnik o vodenju evidenc v upravnem postopku, »ki podaja nov koncept upravne statistike, saj daje podlago za spremljanje učinkov primerljivih organov javne uprave na področju upravnega postopka kot temeljne upravne dejavnosti« (Kovač, 2006, str. 109).

## 3. Področje uvajanja e-uprave

Uvajanje e-uprave je pomemben način modernizacije javne uprave z uporabo tehnologije za elektronsko poslovanje. Rezultate e-uprave lahko razdelimo v dve skupini, in sicer na (Črešnar Pergar, 2002, str. 496):



- notranje, kjer je treba omeniti uvajanje visokega standarda poslovanja med državnimi organi (npr. povezave med uradnimi evidencami, s katerimi razbremenjemo tako državne uradnike in zmanjšujemo zahteve po novih zaposlitvah kot tudi državljane);
- zunanje, kjer je treba poudariti dostopnejše elektronske podprte upravne storitve za državljane in podjetja, dostopnost javnih informacij za razne uporabnike in vzpostavitev dialoga z zasebnim sektorjem in civilno družbo.

Projekt e-uprave se najbolj neposredno veže s programom odprave administrativnih ovir, saj sama e-uprava brez predhodne racionalizacije funkcij in prenove postopkov in poslovanja ne more prinesiti pričakovanih rezultatov. »Informatizacija je pomemben segment reforme slovenske uprave. Leta 2000 sprejeti temeljni zakon o elektronskem poslovanju in elektronskem podpisu, sprejeta vladna strategija elektronskega poslovanja in akcijski načrt e-uprava do leta 2004 so dokumenti, katerih cilj je spodbujanje in razvoj elektronskega poslovanja v upravi ter med upravo na eni strani ter državljani in pravnimi osebami na drugi strani, vključno z razvojem dvosmernih interaktivnih upravnih storitev in modernizacijo javnega naročanja. Izpostaviti velja konkretne uspehe, kot so informatizacija vladnih sej, informatizacija in povezovanje uradnih evidenc, vzpostavitev plačevanja upravnih taks in drugih stroškov v upravnih postopkih s plačilnimi in kreditnimi karticami itd.« (glej Kovač, 2006, str. 109).

Ključni cilj javne uprave na področju informatizacije do leta 2010 je uvedba e-poslovanja in s tem zagotovitev enotne opreme na posameznih delovnih mestih, povezava administrativnih registrov in uvedba programov za skupne naloge uprave po njenih delovnih področjih. Pri tem bo uprava zagotovila tudi ustrezno spodbujanje in izobraževanje vseh udeležencev e-poslovanja (Bohinc, 2001, str. 69).

#### 4. Področje ciljnega usposabljanja zaposlenih

Uspešno preoblikovanje in modernizacija javne uprave sta možna ob sočasnem reševanju vprašanj, povezanih s človeškimi viri. Najodgovornejši proces, ki je hkrati neobhodno potreben, je povezan z njimi in z njihovo izbiro. Cilj izbire je pridobitev usposobljenega javnega uslužbenca za izvajanje ključnih nalog v državni upravi. Poudariti pa je potrebno treba prilagajanje znanj javnih uslužbencev za uvajanje novih tehnologij in postopkov dela v upravi (Bohinc, 2001, URL). Učinkovite javne uprave si ne moremo zamisliti brez kakovostnih kadrov, ki so dovolj izobraženi, usposobljeni in tudi motivirani. Zato se v okviru tega omogoča šolanje najperspektivnejših kadrov na priznanih tujih univerzah in doma. Kot piše Črešnar-Pergarjeva, »le vrhunsko izobraženi kadri skupaj z izkušenimi državnimi uradniki lahko zagotovijo bolj dinamično upravljanje v javni sferi« (Črešnar Pergar, 2002, str. 496). Na tem področju je bila sprejeta tudi strategija usposabljanja in izpopolnjevanja na področju evropskih zadev, pomembno vlogo pa je na tem področju prevzel tudi ZJU, ki daje uradniku pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu in na stroške delodajalca po izvedenem internem natečaju.

## 5. Področje uvajanja kakovosti v delo javne uprave

Pojem kakovosti se na abstraktni ravni (ne na ravni posameznih modelov) vklaplja tudi v normativne akte, kot so ZDU-1, ZJU, Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami itd. »Kakovost v javni upravi se zagotavlja primarno z Uredbo o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami in različnimi shemami kakovosti, predvsem standardov ISO in modela poslovne odličnosti CAF<sup>6</sup>«, ki temelji na modelu odličnosti EFQM in se uporablja v Sloveniji od leta 2002 dalje (Črešnar Pergar, 2002, str. 496). Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, sprejeta leta 2001, predvideva postopke za ugotavljanje kakovosti poslovanja organov državne uprave s strankami, anketo o ugotavljanju zadovoljstva strank z zaposlenimi, uvedbo informatorja, knjigo pohval in pripomb ter obveščanje strank o poteku postopka. Pomembna je tudi Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave, sprejeta marca 2001, saj je za uporabnike poenotila uradne ure različnih organov javne uprave na posameznih območjih. »Od leta 2001 dalje so odmevne tudi različne konference, zlasti konferenca Dobre prakse, na kateri se po predhodnem javnem natečaju predstavljajo nekateri uveljavljeni načini dela« (Kovač, 2006, str. 109).

Za področje plačnega sistema je pomemben ZSPJS. »Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Plačni sistemi v zasebnem sektorju se bistveno razlikujejo od uslužbenskih sistemov. Na področju gospodarskih dejavnosti so plačni sistemi dokaj enostavni. Zaradi narave dela je dokaj enostavno izmeriti uspešnost in nato na podlagi dobljenih rezultatov določiti višino plače. V uslužbenskem sistemu pa je zadeva 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 bistveno nižjih plač v primerjavi z gospodarstvom in zaradi razmeroma nizkega ugleda, ki ga v mnogih državah prinaša položaj javnega uslužbenca, se pojavljajo težave pri pridobivanju in ohranjanju primernega kadra. Denarna nadomestila v gospodarstvu so mnogo višja kot v javni upravi, in medtem ko so plače v zasebnem sektorju odvisne od razmer na trgu delovne sile in gospodarskega uspeha, 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 višini plače javnega uslužbenca je odvisna od vrednostne sodbe, ki pa je omejena z določenimi zmožnostmi javnega financiranja na podlagi gospodarstva. 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« (glej Kerševan,

---

<sup>6</sup> Common Assesment Framework. CAF je skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, ki nudi pomoč organizacijam javnega sektorja po vsej Evropi pri uporabi tehnik upravljanja kakovosti za izboljšanje uspešnosti delovanja oziroma kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo.

1999, str. 529–532). »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. Da pa to lahko uresničimo je nujno izoblikovati enotne standarde. Plačni sistem v uslužbenskem sistemu mora biti takšen, da zagotavlja gmotno podlago za življenje, hkrati pa motivira ljudi, da se sploh zaposlujejo v javni upravi. Sistem plač mora biti enostaven, pregleden ter mora temeljiti na poslovni strategiji in hkrati podpirati njeno izvajanje, izražati mora organizacijske vrednote in kulturo ter upoštevati potrebe zaposlenih« (glej Zupan v: Haček in Bačlija, 2007, str. 131). »Upošteva doseženo prakso in pomanjkljivosti veljavnega plačnega sistema ter seveda tudi tuja in domača teoretična spoznanja so bili zastavljeni cilji, priprave novega plačnega sistema: enotna ureditev na področju celotnega javnega sektorja, preglednost sistema in primerljivost v sistemu ter seveda tudi obvladljivost sistema z vidika javnofinančnih možnosti države« (Korade Purg, 2002, str. 205). »Pregleden in primerljiv plačni sistem omogoča primerjanje plač znotraj javnega sektorja, pa tudi nasproti zasebnemu sektorju. To po eni strani omogoča prilagajanje višine plače med javnim in zasebnim sektorjem, hkrati pa omogoča obvladovanje naraščanja plač v obeh sektorjih. Prav nejasnost in nasprotujoči si podatki o tem, kakšne so plače določenih kategorij v obeh sektorjih, je večinoma razlog za povečanje plač, čeprav bi bilo to morda z vidika racionalnosti povsem neutemeljeno. Seveda pa je za obvladljivost sistema potrebna tudi jasna razvidnost plač v vrhu sistema, torej najvišjih plač, ki v glavnem pripadajo funkcionarjem« (Bohinc, 2005, str. 124–125).

»Del projektov kakovosti v prenovi delovanja slovenske javne uprave poteka po načelu 'od zgoraj navzdol', del 'od spodaj navzgor'. V prvi sklop sodijo npr. standardiziran nabor minimalnih dobrih praks v Uredbi o načinu poslovanja s strankami, organizacija konferenc o kakovosti, poslovni odličnosti in dobrih praksah, centralni javni razpis za izbiro najbolj ugodnega ponudnika za pridobitev certifikata ISO 9000:2000 na upravnih enotah, metodologija za analizo stanja po resorjih idr. V drugem delu prednjačijo prizadevanja posameznih upravnih organizacij na področjih pridobivanja certifikatov ISO ali pilotskega sodelovanja pri priznanju RS za poslovno odličnost, posamezni nosilci javnih pooblastil se vključujejo tudi v delo združenja za kakovost pri Gospodarski zbornici RS. Za uspeh reforme uprave je ključna formalna vključenost področja kakovosti v nadaljnji razvoj slovenske javne uprave. Uvajanje modela CAF mora tako postati del širše strategije izboljševanja kakovosti v upravi oziroma modernizacije slovenske uprave« (Kovač, 2002, URL).

Vlada RS se zaveda, da je dobro javno upravljanje (angl. 'good governance') poleg gospodarske rasti in socialne kohezije eden od stebrov družbenega razvoja in blaginje. V okviru javnega upravljanja ima javna uprava (državna uprava in lokalna samouprava) pomembno vlogo, saj zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršuje sprejete politike. Od kakovosti ter učinkovitosti in uspešnosti njenega delovanja je tako v veliki meri odvisna kakovost javnih politik in njihova realna družbena vrednost (Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, URL).

## B) Obdobje po letu 2004

Za delovanje po načelu dobrega vladanja/upravljanja mora RS v letih 2004–2013 na področju javne uprave stremeti k razvoju naslednjih področij (glej Vehovar et al., 2004, URL):

- razvoj kakovosti regulacije in koordinacije razvojnih politik,
- razvoj odnosa uprave do uporabnikov, zlasti gospodarskih subjektov,
- razvoj upravljanja kadrovskih, finančnih, informacijskih in drugih virov,
- krčenje in decentralizacijo uprave,
- uveljavljanje načel dobrega vladanja in transparentnosti v celotnem javnem sektorju.

## 5.3 POSEBEJ O PODROČJU USLUŽBENCEV

### 5.3.1 Razlogi

V okviru modernizacije javne uprave v povezavi s prilagajanjem pravnemu redu EU je bila ves čas poudarjena tudi reforma uslužbenskega sistema, ki je svoj normativni okvir dobila s sprejemom ZJU. Uveljavitev uslužbenskega prava, katerega temelj predstavlja ZJU, je najobsežnejši in najzahtevnejši projekt v procesu reforme javne uprave. »Označbo najzahtevnejšega projekta je dobil zato, ker gre za uvedbo nove discipline v naš pravni red in v tem smislu za novost, ki mora najprej dozoreti v naših razmišljanjih, najprej kot ideja in potem kot nujna danost. Gre torej za proces sprejemanja nove filozofije delovanje javnega sektorja, za pomembno transformacijo, katere namen je doseči novo kvaliteto zagotavljanja javnih dobrin« (Pogačar, 1999, str. 175).

Reforma uslužbenskega sistema zajema personalni vidik reforme javne uprave in je ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije. »Vsebinsko naj bi sistem javnih uslužbencev izhajal iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, konkurence med zaposlenimi, jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bila 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« (Haček, 2001, str. 141).

Slovenija je imela že pred začetkom reforme javne uprave do neke mere zgrajen uslužbenški sistem, vendar so bile pravice javnih uslužbencev, obveznosti in odgovornosti urejene zelo razpršeno v splošni delovni zakonodaji. Za javne uslužbenke je veljal poseben zakon (ZDDO), ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje itd. Uslužbenskega sistema ni bilo treba graditi povsem na novo, temveč ga je bilo treba z novim zakonom dograditi, dopolniti in izboljšati. Prejšnja ureditev ni govorila o javnih uslužbencih, saj je uporabljala termin 'delavci' v upravi, kar je dajalo občutek, da v Sloveniji sploh ni bilo zgrajenega uslužbenskega sistema. Ureditev prav tako ni

ločevala med delovnimi mesti, na katerih se opravljajo javne naloge, in tistimi, na katerih se opravljajo t. i. pomožne naloge. Problem takrat veljavne ureditve je bil tudi, da je bila namenjena predvsem organom državne uprave. Politične funkcije niso bile ustrezno ločene od uradniških delovnih mest oz. položajev. Za prejšnji sistem je bilo značilno pomanjkanje upravne elite in upravnega menedžmenta, saj sistem tega ni omogočal. Ena večjih pomanjkljivosti prejšnjega sistema je mešanje nazivov, položajev in delovnih mest. Nejasno so bile urejene pravice in obveznosti javnih uslužbencev v državnih organih in upravnih lokalnih skupnostih. V prejšnji zakonodaji so bili programi izobraževanja javnih uslužbencev močno razpršeni po posameznih institucijah. Značilno je bilo tudi pomanjkanje mehanizmov za zagotovitev fleksibilnosti upravljanja človeških virov. Prejšnji sistem v »nasprotju s tujimi ureditvami ni zagotavljal kataloga načel, ki zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku« (Sajevec v: Brezovšek in Haček, 2002, URL). Prejšnji sistem delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti je temeljil na precejšnji centralizaciji kadrovskega odločanja, po drugi strani pa ni zagotavljal nadzora nad spoštovanjem predpisov. Prejšnja zakonska ureditev ni dajala zadostne pravne podlage za vzpostavitev in vodenje kadrovske evidenc, ki so nujno potrebne za izvajanje politike upravljanja s človeškimi viri in spremljanje učinkov uslužbenskega sistema. Vse to in še bi lahko naštevali so razlogi za reformo sistema javnih uslužbencev.

Med pomembnejša razloga za reformo sistema javnih uslužbencev sodita tudi spremenjena ustavna ureditev (ZDDO je bil sprejet pred uveljavitvijo URS) in vključevanje Slovenije v EU, kjer je izoblikovan uslužbenki sistem, temelj za učinkovitost javne uprave v razmerju do posameznikov in do gospodarstva.

Pri vzpostavitvi uslužbenskega sistema v RS je treba upoštevati pomoč zahodnoevropskih držav, ki sodelujejo z oblikovanjem smernic ali konkretno pomočjo programov PHARE. V evropski upravni ureditvi so se razvili določeni standardi, ki se nanašajo na javne uslužbence in katere je bila Slovenija zavezana upoštevati. Ti standardi so državam kandidatkam predstavljeni prek sodelovanja z organizacijo SIGMA, ki je skupen projekt EU in OECD. Standardi so namenjeni zagotovitvi (Pogačar, 1999, str. 177):

- profesionalnega delovanja,
- hitrega in učinkovitega delovanja,
- uporabnikom in javnosti odprtega delovanja,
- čim večje kakovosti ob smotrni, to pomeni čim manjši porabi javnih sredstev,
- notranje primerljivosti javnega sektorja.

Standardi se uporabljajo kot temeljna načela uslužbenskega prava.

Vrsto let je tako potekala priprava krovnega ZJU, s katerim se je posodobil celoten uslužbenki sistem.

### 5.3.2 Cilji

Da lahko govorimo o pravni državi, uslužbenki sistem »ne bi smel delovati na temelju osebnih, družbenih, političnih in nacionalnih odnosov, temveč kot sistem izvrševanja predpisov, z jasno določenimi cilji in zagotavljanjem pravno zavezujočih pravil« (Bugarič et al., 2004, str. 48).

Glede na smernice EU, ki usmerjajo države k oblikovanju takšne javne uprave, ki bo zadovoljevala evropske standarde, so predlagatelji ZJU oblikovali cilje, ki jih skušajo doseči z reformo javnih uslužbencev. To so (glej Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2001, str. 5-6):

- zagotoviti enoten uslužbenki sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo;
- ločiti opravljanje javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih;
- decentralizacija in poenostavitev kadrovskega odločanja (zmanjšanje pristojnosti vlade) in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve;
- uvedba elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov;
- zagotovitev pogojev za oblikovanje 'upravne elite' – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev;
- ločitev političnih položajev, funkcij od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo;
- čim bolj približati ureditev delovnopravnim predpisom, seveda z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes;
- zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeksa etike) in ustrezen odnos do uporabnika storitev;
- zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na objektivnih merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti;
- zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti);
- vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev;
- vzpostaviti pregleden sistem napredovanja, vezan na delovno uspešnost.

Glavno vodilo je bilo zasledovanje reformnih ciljev in približevanje naše javne uprave sodobni javni upravi in njena preobrazba v evropsko primerljiv sistem, ki naj bi zagotavljal vsem javnim uslužbencem »enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje« (glej Trpin v: Haček in Bačlija, 2007, str. 139).

Cilji sicer v ZJU niso posebej opredeljeni, zato pa so toliko podrobneje opredeljena temeljna načela, ki jim sledi ureditev delovnega prava zaposlenih v javnem sektorju

in posebej zaposlenih v državni upravi. »Temeljna načela izvrševanja javnih nalog so načela kakovosti in standardov, ki so konkretno izpeljana v posameznih institutih ZJU. Temeljna načela so neposredno uporabljiva, nanje se lahko sklicuje vsakdo, v kakršnihkoli postopkih varovanja svojih upravičenj v zvezi z delovnim razmerjem pri organu ali organizaciji« (Bohinc, 2005, str. 115). ZJU je razdeljen na dva dela. Prvi del zajema skupne osnove sistema in skupna načela javnih uslužbencev, ki veljajo za vse zaposlene v javnem sektorju. Drugi del velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Določbe drugega dela zakona, ki urejajo kadrovske načrte, veljajo tudi za javne agencije, javne sklade ter največje štiri javne zavode, in sicer ZZS, ZPIZ, Zavod RS za zaposlovanje (ZZ) in Zavod RS za šolstvo (ZŠol).

## 6 PRAVNA UREDITEV JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI PO LETU 2003

### 6.1 PRAVNI VIRI

V organih državne uprave se poskuša prek uslužbenskih predpisov zagotoviti profesionalno in kakovostno javno upravo. Da bi to dosegli, velja že po URS za vse javne uslužbence načelo enakopravne dostopnosti, in sicer prek javnih natečajev, prav tako pa se za javne uslužbence zahteva politična nevtralnost.

Pravno ureditev javnih uslužbencev po letu 2003 urejajo naslednji predpisi:

- Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)<sup>7</sup>, ki se deli na dva: prvi velja za vse javne uslužbence, drugi pa za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (določbe drugega dela zakona, ki urejajo kadrovski načrt, veljajo tudi za javne agencije, javne sklade, ZZZS, ZPIZ, ZZ in ZŠol),
- Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)<sup>8</sup>, ki se uporablja podrejeno z ZJU,
- področni zakoni, kot so ZVis, ZPol, Zakon o carinski službi (ZCS), itd.
- panožne kolektivne pogodbe (npr. zdravstvo, kultura, socialno varstvo),
- vladne uredbe in pravilniki Ministrstva za javno upravo in področnih ministrstev, kot so Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih<sup>9</sup>, Uredba o napredovanju uradnikov v nazive<sup>10</sup>, Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede<sup>11</sup>, itd.
- splošni akti organov ter
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB7)<sup>12</sup> skupaj s Kolektivno pogodbo za javni sektor (KPJS)<sup>13</sup>, ki urejata plačni sistem za celotni javni sektor.

Ureditev delovnopravnega položaja javnih uslužbencev je glavna vez med sistemom delovnega in upravnega prava. S sprejetjem ZJU je prišlo do sklenitve kroga glavnih pravnih norm individualnega delovnega prava, ki ga ob določilih ZJU oblikuje tudi sistem splošnih delovnopravnih predpisov ZDR. ZDR in ZJU sta komplementarna predpisa, ki skupaj celovito urejata delovnopravni položaj javnih uslužbencev. Z vidika neposredne uporabe obeh predpisov je ZJU posebni predpis, ki ureja pravni položaj posebne kategorije zaposlenih, zato je primarnega značaja. ZDR je splošni predpis, ki se uporablja subsidiarno, če pravila ZJU ne zadostujejo. ZDR kot splošni

<sup>7</sup> Ur. list RS, št. 33/07, 65/08.

<sup>8</sup> Ur. list RS, št. 42/02, 46/07, 103/07.

<sup>9</sup> Ur. list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 22/04, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09.

<sup>10</sup> Ur. list RS, št. 98/08, 16/09.

<sup>11</sup> Ur. list RS, št. 51/08, 91/08.

<sup>12</sup> Ur. list RS, št. 95/07, 110/07, 17/08, 58/08, 80/08, 120/08.

<sup>13</sup> Ur. list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09.



predpis ureja tudi pomembna načela, ki jih je treba upoštevati pri razlagi pravil ZJU in pri urejanju položaja javnih uslužbencev z drugimi pravnimi viri (Vodovnik, 2006, str. 121). »Dodatno ZJU dopušča možnost drugačne zakonske ureditve posameznih vprašanj za določene kategorije uradnikov oz. javnih uslužbencev, če je to potrebno zaradi specifične narave njihovih nalog oz. za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil, in sicer za sodno osebje in osebje državnih tožilstev, državnega pravobranilstva, za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, policiste, inšpektorje itd.« (Bohinc, 2005, str. 117). Tako so te kategorije urejene s področnimi zakoni, kot so ZVis, ZPol, ZCS itd. ZSPJS, »ki uresničuje štiri glavne cilje, in sicer vzpostavitev skupnega plačnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju, določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju, vzpostavitev prilagodljivega plačnega sistema, ki bo višino plač povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela, pregleden in obvladljiv sistem z vidika javnih financ« (Bohinc, 2005, str. 123–124), pa po novem skupaj s KPJS (prej Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti) ureja plačni sistem javnih uslužbencev za celotni javni sektor.

## **6.2 UREDITEV PO ZJU**

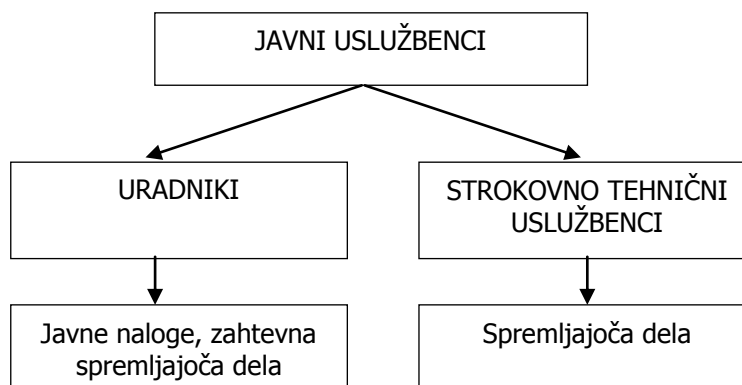
### **6.2.1 Opredelitev pojma javni uslužbenec**

ZJU pojem javnega uslužbenca opredeli pozitivno in negativno. Pozitivno zakon uslužbenca opredeli tako, da ga veže na njegovo zaposlitev v javnem sektorju. Po zakonski ureditvi je javni uslužbenec »posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju« (ZJU, 1. člen), torej ne le v državnih organih ali v upravah lokalnih skupnosti, ampak tudi v javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih ali v drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti. Medtem ko »javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oz. prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja« (ZJU, 3. odstavek 1. člena). Javni uslužbenci so torej posamezniki, zaposleni tako v državni upravi in občinskih upravah kakor tudi v šolstvu, zdravstvu, sodstvu, kulturni, raziskovalni in socialni dejavnosti. Negativna definicija javnega uslužbenca pa je vezana na pojem javnega funkcionarja. Posebej je namreč zakonsko razmejeno, da posameznik, ki opravlja javno funkcijo, torej funkcionar, ni javni uslužbenec.

Javni uslužbenci »opravljajo naloge, ki so predpisane z ustavo, zakoni in drugimi akti, torej naloge največjega pomena, in sicer na način, da zadovoljijo celotno oziroma čim širšo množico ljudi. Naloge morajo upravljati uspešno, učinkovito, v skladu z ustavo in zakoni, zaradi česar jim mora država kot delodajalec zagotavljati tako materialne kot tehnične pogoje ter sproti odpravljati morebitna nesoglasja in težave v medsebojnih odnosih pri delu« (Lončar, 2001, str. 445).

Javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ZJU deli v dve kategoriji: na uradnike in na strokovno-tehnične javne uslužbence.

**Slika 1: Javni uslužbenci**



Vir: Brejc (2004, str. 40)

### 6.2.2 Delovno mesto, položaj, naziv

Pomembna novost ZJU je določna razmejitev pojmov delovno mesto, položaj in naziv.

ZJU in ZSPJS opredeljujeta delovno mesto kot najmanjšo enoto organizacije državnega organa, uprave lokalne skupnosti ali osebe javnega prava, pri čemer ZJU loči (glej Korade Purg, 2003, str. 181–182):

- uradniška delovna mesta (so delovna mesta, na katerih se opravljajo javne naloge oz. temeljne naloge organa, in najzahtevnejša delovna mesta spremljajočih dejavnosti ter druga delovna mesta v teh dejavnostih, ki so bistvenega pomena za izvrševanje funkcij organa) in
- strokovno-tehnična delovna mesta (so delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge spremljajočih dejavnosti, npr. naloge finančne, računovodske, materialno tehnične, informatike, glavne pisarne itd.). Na strokovno-tehničnih delovnih mestih se lahko opravljajo tudi enostavna upravna opravila.

Tako uradniška kot strokovno-tehnična delovna mesta se po 78. členu ZJU razvrščajo glede na:

- zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela (upoštevajo se tako pogoji za delovno mesto kot značilnosti opravljanja nalog, ki vplivajo na zahtevnost, npr. pooblastila in odgovornosti, umski naporit itd.),
- druge okoliščine delovnih razmer (npr. vpliv okolja).

Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim

splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo tudi s kolektivno pogodbo (po sklenitvi take pogodbe se ta vprašanja ne morejo več urejati z drugimi akti). Strokovno-tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo, prav tako pa se lahko razvrstijo tudi s kolektivno pogodbo (glej Bugarič et al., 2004, str. 219).

ZJU v 79. členu določa pogoje za opravljanje dela na uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mestih.

1. Pogoji za uradniška delovna mesta so:

- splošni delovnopравни pogoji (urejajo jih predpisi s področja delovnega prava),
- določitev naziva,
- smer izobrazbe,
- funkcionalna in specialna znanja, posebne sposobnosti (npr. znanje tujih jezikov, obvladovanje informacijske tehnologije),
- drugi pogoji, če to zahteva zakon (npr. znanje jezika narodne skupnosti).

2. Pogoji za strokovno-tehnična delovna mesta so:

- splošni delovnopравни pogoji (urejajo jih predpisi s področja delovnega prava),
- določitev stopnje in smeri izobrazbe ter delovne izkušnje, lahko tudi znanje uradnega jezika,
- funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti,
- drugi pogoji, če to zahteva zakon.

Pogoji za opravljanje dela na določenem delovnem mestu se navedejo v aktu o sistematizaciji delovnih mest (glej ZJU, 21. člen) in v vsebini objave javnega natečaja (glej ZJU, 59. člen).

ZJU natančno določa, kaj je položaj, prav tako pa določa po organih vrste položajev in osebe, pristojne za imenovanje na položaj. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu oz. 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 (namestniki) (Bugarič et al., 2004, str. 224–225).

Uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu so položaji (ZJU, 80. člen). Ti so:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje 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.

Položaje v organih državne uprave določa uredba vlade, ki ureja notranjo organizacijo. Položaji so npr. vodja sektorja, vodja oddelka, vodja službe, vodja

območne enote, vodje izpostave. Struktura položajev v drugih državnih organih se določi v njihovih splošnih aktih.

Kot pogoj za položaj se lahko poleg pogojev, določenih za uradniška delovna mesta (ZJU, 79. člen), določijo še funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov<sup>14</sup> ter druga specialna znanja. Funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov so pogoj za položaje iz drugega odstavka 82. člena ZJU (glej ZJU, 81. člen).

Položaj se pridobi po pravilih o zasedbi delovnega mesta, zahtevnejši položaji (položaj generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja upravne lokalne skupnosti) pa z odločbo o imenovanju. »Direktorja uprave lokalne skupnosti imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren. Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo. Generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi ministrstev in direktorje vladnih služb imenuje vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren« (ZJU, 2. odstavek 82. člena). Položaj se pridobi za obdobje petih let, uradniki za položaj pa se izbirajo na podlagi javnega natečaja. Če oseba, ki je kandidirala za zahtevnejši položaj, pred izbiro ni imela statusa uradnika, se po imenovanju z njo sklene pogodba o zaposlitvi za obdobje petih let (glej Korade Purg, 2003, str. 189).

Tudi za prenehanje položaja se uporabljajo zakonske določbe, ki urejajo prenehanje dela na delovnem mestu, če zakon ne določa drugače. Uradniki na zahtevnejših položajih, ki se imenujejo z odločbo za določen mandat, so lahko s položaja razrešeni v primerih, ki jih določa zakon<sup>15</sup> (Vodovnik, 2006, str. 133). »Razrešitev, ne glede na razloge iz drugega odstavka 83. člena ZJU, je »ne glede na to, kdaj je funkcionar nastopil funkcijo, možna tudi v enem letu od imenovanja uradnika na položaj« (ZJU, 5. odstavek 83. člena).

»Javni uslužbenci oziroma uradniki izvršujejo javne naloge v nazivu, ki ga pridobijo z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju »ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto« (ZJU-D, 24. člen) v skladu s zakonom ali z napredovanjem v višji naziv« (glej Brejc, 2004, str. 53). »Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum njegove pridobitve. 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« (ZJU, 3. in 4. odstavek 84. člena).

Pogoji za imenovanje v naziv so najmanj predpisana izobrazba<sup>16</sup> in znanje uradnega jezika. V skladu z zakonom »se lahko določijo tudi delovne izkušnje<sup>17</sup> in drugi pogoji

---

<sup>14</sup> Ta znanja so pogoj za položaje iz 2. odstavka 82. člena ZJU.

<sup>15</sup> Gre za položaje iz 2. odstavka 82. člena ZJU.

<sup>16</sup> Predpisano izobrazbo za posamezne nazive natančneje določa 87. člen ZJU.

v skladu z zakonom« (ZJU, 2. odstavek 86. člena). Pogoji so tudi (ZJU, 2. odstavek 88. člena):

- državljanstvo RS,
- da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev,
- da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

88. člen ZJU v prvem odstavku določa, da pogoje glede dolžine zahtevanih delovnih izkušenj za imenovanje v nazive ob sklenitvi delovnega razmerja v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti določi vlada, za druge organe se to vprašanje uredi s splošnim aktom organa.

ZJU določa 16 stopenj nazivov, razporejenih v pet kariernih razredov, za katere zakon predpisuje potrebno stopnjo izobrazbe.

**Tabela 1: Uradniški nazivi (ZJU, 85. člen)**

| <b>Karierni razred</b> | <b>Stopnja</b> | <b>Naziv</b>          | <b>Izobrazba</b>   |
|------------------------|----------------|-----------------------|--|
| <b>1</b>               | 1              | višji sekretar        | univerzitetna ali visoka strokovna s specializacijo oziroma magisterijem                       |
|                        | 2              | sekretar              |  |
|                        | 3              | podsekretar           |  |
| <b>2</b>               | 4              | višji svetovalec I.   | najmanj visoka strokovna   |
|                        | 5              | višji svetovalec II.  |  |
|                        | 6              | višji svetovalec III. |  |
| <b>3</b>               | 7              | svetovalec I.         | najmanj visoka strokovna; kot pogoj se lahko določi tudi najmanj višja izobrazba <sup>18</sup> |
|                        | 8              | svetovalec II.        |  |
|                        | 9              | svetovalec III.       |  |
| <b>4</b>               | 10             | višji referent I.     | najmanj višja strokovna  |
|                        | 11             | višji referent II.    |  |

<sup>17</sup> 13. točka 6. člena ZJU.

<sup>18</sup> Ta izobrazba je pridobljena v okviru sistema visokošolskega izobraževanja po višješolskih programih, sprejetih pred 1. januarjem 1994, in ustrezno število delovnih izkušenj, za kar natančnejše kriterije za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo.

|          |    |                     |  |
|----------|----|---------------------|--|
|          | 12 | višji referent III. |  |
| <b>5</b> | 13 | referent I.         | najmanj<br>srednja splošna ali<br>srednja strokovna ter<br>izobrazba, določena v<br>področnem zakonu <sup>19</sup> |
|          | 14 | referent II.        |  |
|          | 15 | referent III.       |  |
|          | 16 | referent IV.        |  |

Vir: Brejc (2004, str. 54)

Poimenovanja nazivov uradnikov v pravosodnih organih, pripadnikov Slovenske vojske, diplomatov, policistov, paznikov, carinikov, inšpektorjev in drugih uradnikov s posebnimi pooblastili in dolžnostmi se določijo s posebnim zakonom ali z uredbo vlade. Poimenovanja nazivov v drugih državnih organih se lahko določijo z aktom državnega organa (ZJU, 3. in 4. odstavek 85. člena).

Uradnike v naziv praviloma imenuje predstojnik oz. vlada. Naziv ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja, z razrešitvijo in z izvedenim napredovanjem v višji naziv. »Uradnik se razreši naziva v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu z ZJU, v primeru premestitve iz poslovnih razlogov, na lastno željo oz. s soglasjem uradnika ali v drugih primerih določenih z zakonom« (ZJU, 91. člen).

### 6.2.3 Sistemizacija

»Sistemizacija delovnih mest je temeljni akt za načrtovanje človeških zmožnosti v javni upravi. V državni upravi se s sistemizacijo določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa« (glej Brejc, 2004, str. 38). Osnovna pravila sistemizacije ureja Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, ki predvsem določa katalog delovnih mest.

Po ZJU je sistemizacija delovnih mest »akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oz. osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih« (ZJU, 6. točka 1. odstavka 6. člena).

»Notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest ministrstva določi minister v soglasju z vlado. Če zakon ne določa drugače, določi notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest organa v sestavi na predlog predstojnika organa v sestavi minister v soglasju z vlado. Pred sprejetjem akta mora predstojnik pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov v ministrstvu oz. v organu v sestavi v skladu z zakonom, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev (ZDU-1, 26. člen). »Podrobnejšo

<sup>19</sup> Uradnika, katerega naziv je pridobljen na podlagi področnega zakona, ni možno premestiti na delovno mesto, na katerem se delovne naloge opravljajo v nazivu, ki jih določa 4. odstavek 87. člena.

notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v občinski upravi določi župan« (ZLS, 50. člen).

V skladu z 21. členom ZJU je določeno, da mora vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava imeti akt o sistemizaciji delovnih mest, če poseben zakon ne določa drugače, v katerem se v skladu z notranjo organizacijo določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava, vodi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest. Kjer je vzpostavljen sistem nazivov, pa vodi tudi evidenco nazivov. ZDR opredeljuje<sup>20</sup>, da je delodajalec dolžan s splošnim aktom določiti pogoje za opravljanje dela na posameznem delovnem mestu oz. za vrsto dela, kar pa ne velja za manjše delodajalce.

Akt o sistemizaciji delovnih mest v upravnem organu je seznam predvidenih delovnih mest v upravnem organu, ki omogoča organizacijsko preglednost in načrtnost pri zaposlovanju. Običajno se v tem aktu uredi tudi notranja organizacija upravnega organa (Virant, 2004, str. 196).

Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Določi jo predstojnik organa, pri tem pa mora upoštevati skupna izhodišča, določena v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Pri organih državne uprave je treba pridobiti soglasje vlade. V občinski upravi pa sistemizacijo delovnih mest na predlog tajnika določi župan. Sistemizacija mora biti sestavljena v skladu s kadrovskim načrtom (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 270).

#### **6.2.4 Načela uslužbenskega sistema**

ZJU podrobno določa izhodišča, na katerih gradi uslužbenški sistem. Pravno jih določi kot načela, ki veljajo za vse javne uslužbenke, in posebej tista, ki veljajo le za javne uslužbenke, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Med slednjimi loči tudi tiste, ki veljajo zgolj za uradnike. »Katalog načel opravljanja javnih nalog naj bi uslužbenskem sistemu zagotavljal predvsem vrednostno etnično podlago za njegovo delovanje« (Haček in Bačlija, 2007, str. 104). ZJU sicer ne opredeli pravne narave načel, vendar jih lahko štejemo kot podlago in smer za razlago posameznih pravil in pravnih institutov ZJU.

##### **6.2.4.1 Skupna načela za vse javne uslužbenke**

ZJU v drugem poglavju določa deset skupnih načel, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci pri svojem delu in se nanašajo na vse v celotnem javnem sektorju. »Načela so bila vključena v zakon v skladu s cilji, ki so bili postavljeni ob pripravi in sprejemanju nove ureditve uslužbenskega sistema v RS, pri čemer so bile upoštevane tako domače kot tuje izkušnje, predvsem pa standardi in načela iz

---

<sup>20</sup> 2. odstavek 20. člena ZDR.

ureditve držav članic EU, posebej pa še načela sodobne javne uprave, ki so se v okviru procesa modernizacije javne uprave vse bolj uveljavljala tudi v Sloveniji« (Korade Purg et al., 2006, str. 22). Med njimi sta tudi načeli, ki se ne nanašata na javne uslužbenke, ampak na delodajalca, in sicer gre za načelo enakopravne dostopnosti in načelo varovanja poklicnih interesov.

Skupna načela, ki veljajo za vse javne uslužbenke, navaja ZJU od 7. do 15.a člena (glej Korade Purg et al., 2006, str. 22–25 in Bohinc, 2005, str. 115–116). Tako:

- Načelo enakopravne dostopnosti določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.
- Načelo zakonitosti določa, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.
- Načelo strokovnosti določa, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.
- Načelo častnega ravnanja določa, da javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike.
- Omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril določa, da javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega 15.000 tolarjev, oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne preseže 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Za protokolarna darila se štejejo darila funkcionarjev ali javnih uslužbencev drugih držav in mednarodnih organizacij, dana ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah.
- Načelo zaupnosti določa, da javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.
- Načelo odgovornosti za rezultate določa, da javni uslužbenec odgovarja za kakovostno hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.
- Načelo dobrega gospodarjenja določa, da mora javni uslužbenec gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.
- Načelo varovanja poklicnih interesov določa, da mora javnega uslužbenca delodajalec varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju



javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

- Načelo prepovedi nadlegovanja (t. i. mobbing) določa, da je prepovedano vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje ali vedenje javnega uslužbenca, ki temelji na kateri koli osebni okoliščini in ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo.

#### **6.2.4.2 Uradniška načela**

V drugem delu ZJU so posebej navedena nekatera načela, ki se nanašajo večinoma na uradnike (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 269).

- Načelo javnega natečaja: po tem načelu se uradniki izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom določeno drugače. V postopku se kandidate obravnava enakopravno, izbira pa se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.
- Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti: »uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtraln in nepristransko« (ZJU, 28. člen).
- Načelo kariere: to načelo izhaja iz stališča, da je uradniku omogočena kariera z napredovanjem, tako da je njegova kariera odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela.
- Načelo prehodnosti: to načelo pomeni, da je lahko javni uslužbenec pod pogoji, ki jih določa zakon, premeščen na drugo delovno mesto v okviru organa.
- Načelo odprtosti do javnosti: to načelo določa, da organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen za zakonom in podzakonskimi predpisi.

Poleg zgoraj omenjenih načel, se morajo javni uslužbenci pri svojem delu ravnati tudi po Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev<sup>21</sup>. To je etični kodeks, ki ga je sprejela Vlada RS na priporočilo Sveta Evrope in velja za vse javne uslužbence. Prav tako morajo javni uslužbenci upoštevati načela ZDU-1, ZUP-a, ZIN-a itd., odvisno od tega, kje so zaposleni.

### **6.2.5 Upravljanje s človeškimi viri**

#### **6.2.5.1 Kadrovski načrt**

»Načrtovanje človeških virov v javni upravi je proces, ki poteka sočasno s sprejemanjem proračuna« (Brejc, 2004, str. 38). »Kadrovski načrt postaja vse bolj pomemben oz. kar temeljni akt za kadrovsko poslovanje organov, saj določa število možnih zaposlitev. Zakon namreč določa, da organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo kadrovske vire v skladu s kadrovskimi načrti, ki vsebujejo dejansko stanje

---

<sup>21</sup> Ur. list RS, št. 8/01.

zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let, upoštevaje proračunske možnosti, predvideni obseg nalog in program dela organa« (glej Korade Purg et al., 2006, str. 35). »V tem smislu se prikaže tudi načrtovano zmanjšanje števila delovnih mest, novo zaposlovanje ter vključitev pripravnikov, vajencev in dijakov in študentov v delovni proces« (Vodovnik, 2006, str. 129).

Državni organ pripravi predlog kadrovskega načrta ob pripravi predloga proračuna (Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov, 2. člen), pri čemer je dolžan upoštevati določene pogoje<sup>22</sup>.

»Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna in mora biti z njim usklajen« (Brus, 2002, str. 34). Najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna mora predstojnik organa sprejeti dokončni kadrovski načrt. ZJU določa pristojnosti za pripravo predlogov posameznih in skupnih kadrovskih načrtov<sup>23</sup>. »Kadrovski načrt sprejme v državnih organih in upravah lokalne skupnosti predstojnik, razen za organe, za katere se sprejme skupni kadrovski načrt. Skupni načrt je sestavljen iz zbirnih podatkov (skupnih kvot) in iz načrtov posameznih organov« (ZJU, 44. člen).

Sprememba kadrovskega načrta je možna, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, in če so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve (Brus, 2002, str. 35).

Zaradi zbiranja in obdelave podatkov o javnih uslužbencih se vodi centralna kadrovska evidenca. Ta evidenca je dokumentacijski temelj izvajanja politike upravljanja kadrovskih virov. Omogoča obračun plač in izvajanje drugih obveznosti iz delovnih razmerij javnih uslužbencev v državni upravi in v skladu s predpisi (Vodovnik, 2006, str. 129).

### **6.2.5.2 Letni pogovor s sodelavcem**

»Letni pogovor s sodelavcem (LPS) ob ustrezni pripravi in izvedbi pomeni izhodišče za vzpostavitev, oblikovanje, spreminjanje in vzdrževanje sistema ravnanja s človeškimi viri v javni upravi in s tem tudi dela v upravi« (Stare, 2002, str. 309). Eden izmed pomembnih vplivov ZJU na ravnanje z človeškimi viri je prav gotovo 105. člen, ki določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti letni razgovor z vsakim uslužbencem.

LPS je sistematično načrtovan pogovor med sodelavcem in njegovo vodjo o širših ciljnih in rezultatih dela, posebnih težavah, ki so povezane z delovnim področjem, o

---

<sup>22</sup> Gre za pogoje iz 3. odstavka 2. člena Pravilnika o kadrovskih načrtih državnih organov.

<sup>23</sup> 2., 3., 4. odstavek 43. člena ZJU.

vprašanju sodelovanja uslužbencev ter o pričakovanjih glede načrtovanja in nadaljnega razvoja uslužbenca (glej Stare v: Jereb, 2009, URL).

LPS ni ocenjevalni razgovor. Predmet LPS so strokovna usposobljenost, primernost, kompetence, v ozadju je presojanje sodelavčevega razvojnega potenciala in delovne usmerjenosti. LPS pa je tudi nujna podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti. LPS je periodična priložnost in neke vrste predah za razmišljanje, poglobljen pogovor in dogovarjanje med vodjo (predpostavljenim) in sodelavcem o vsem, kar bi utegnilo izboljšati njun odnos, motivacijo za delo in uspešnost dela (Stare, 2002, str. 402).

LPS obsega dva dela, in sicer pogovor o delovnem cilju organizacijske enote in njenih nalogah ter dogovor o ukrepih, ki so potrebni in smiselni za izboljšanje delovne storilnosti sodelavca. Instrument se izvede v petih korakih, ki zajemajo naslednje vsebinske sklope (Stare, 2003, str. 398–399):

- pregled nalog in rezultatov preteklega obdobja,
- težišča primernosti sodelavca,
- vodenje in sodelovanje,
- dogovor glede delovnih nalog v naslednjem obdobju ter
- merila za oceno rezultatov in razvojne ukrepe.

V primeru, da letnega pogovora javni uslužbenec ne želi imeti, se ta ne opravi. Odklonitev letnega pogovora ne pomeni kršitve delovnih obveznosti. Vodja ne sme odkloniti letnega pogovora s podrejenim, ker to spada med njegove delovne obveznosti, medtem ko podrejeni lahko odkloni letni pogovor z vodjo in v tem primeru je treba njegovo željo upoštevati. Od vodja se pričakuje, da bo poskušal sodelavca pripraviti do sodelovanja, v primeru da kljub vsemu sodelavec pogovor odkloni, se o tem naredi uradni zaznamek (glej Ramšak Pešec, 2007, URL).

### **6.2.5.3 Ocenjevanje**

Ocenjevanje delovne uspešnosti je pomemben del procesa vodenja za učinkovito uporabo človeških virov. Vodje v procesu ocenjevanja med drugim pretvarjajo cilje organizacije v individualne cilje oz. naloge, posredujejo svoja pričakovanja uslužbencem ob spremljanju njihovega dela, dajejo povratne informacije zaposlenim, vodijo in usmerjajo zaposlene, da dosegajo delovne cilje oz. zahteve, prepoznajo prednosti in slabosti podrejenih in opredelijo, katere vrste razvojnih dejavnosti bi lahko pomagale zaposlenemu bolje uporabiti sposobnosti in izboljšati delovne rezultate (Stare, 2003, str. 399). Sistem ocenjevanja je zelo zapleten, zato je potrebno posebno usposabljanje tistih, ki bodo zaposlene ocenjevali. Da bi bilo ocenjevanje delovne uspešnosti pravilno izvedeno, morajo biti posameznikove pristojnosti jasne, dogovorjeno mora biti, kaj se bo ocenjevalo in merilo, sicer ima to lahko zgolj negativne posledice.

### **6.2.5.4 Strokovni izpiti**

Vse do leta 2008, do sprejetja Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU (ZJU-D)<sup>24</sup>, je bilo po ZJU za zagotovitev strokovnosti dela javnih uslužbencev predvideno opravljanje strokovnih izpitov, ki je po eni strani omogočalo preverjanje kakovosti kadra, po drugi strani pa je usmerjalo vse javne uslužbence v poznavanje določenih vsebin (glej Bugarič et al., 2004, str. 403).

ZJU je sistematično urejal vrste strokovnih izpitov glede na razliko v zahtevnosti in obsežnosti znanj, potrebnih za opravljanje nalog na posameznem delovnem mestu. Strokovni izpit za imenovanje v naziv, za katerega je bila predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je bil državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa strokovni upravni izpit (glej Za javne uslužbence. Javni uslužbenski sistem, 2009, URL).

Vlada je na seji 28. februarja 2008 sprejela Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJU. S spremembami zakona so se črtale določbe zakona, ki so urejale opravljanje, priznavanje in posledice neopravljenih strokovnih izpitov za imenovanje v naziv, se pa hkrati določa obveznost uradnikov glede strokovnega usposabljanja za delo v upravi ob zaposlitvi ter stalnega usposabljanja v času trajanja zaposlitve, kar se šteje kot delovna obveznost javnih uslužbencev. Sprememba zakona zagotavlja pravno podlago za izvajanje strokovnih izpitov na podlagi podeljenega javnega pooblastila in usposabljanj ter izpopolnjevanj s strani zunanjih izvajalcev, ki bodo izbrani na podlagi zakona, ki ureja javno naročanje (Računovodja.com. Spremembe zakona o javnih uslužbencih, 2008, URL). »Zakon o spremembah in dopolnitvah ZJU ne ukinja strokovnih izpitov za javne uslužbence, temveč zgolj nadomešča strokovni izpit za imenovanje v naziv z obveznim usposabljanjem, še naprej pa ostajajo strokovni izpiti za vodenje posameznih postopkov, kjer je poznavanje procesne zakonodaje jamstvo za postopkovno pravilno vodene postopke (npr. strokovni izpit iz upravnega postopka, preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku, strokovni izpit za inšpektorja). Predlog ministrstva, da se ukine strokovni izpit za novozaposlene ter nadomesti z obveznim usposabljanjem za vse novozaposlene in nato tudi sistemskim permanentnim usposabljanjem za opravljanje del na konkretnem delovnem mestu, temelji na evalvaciji in strokovni presoji (v okviru ministrstva) izvajanja tega strokovnega izpita od njegove uvedbe v letu 2003. Ta izpit je bil namreč uveden z namenom, da bi zaposleni z opravljenim izpitom pridobili potrebno znanje za delo v organih državne uprave. Izkazalo pa se je, da tega cilja s tem izpitom ne dosegamo« (glej Vlada RS. MJU. Ukinitev strokovnega izpita za javne uslužbence se nadomešča z obveznim usposabljanjem in ne pomeni zniževanja znanja uslužbencev, 2008, URL).

#### **6.2.5.5 Usposabljanje in izobraževanje**

»Pravica in dolžnost javnega uslužbenca je, da se usposablja in izpopolnjuje na delovnem mestu, saj je to temelj za uspešno in učinkovito delo, ki je neposredno povezano z napredovanjem na delovnem mestu« (glej Korade Purg et al., 2006, str.

---

<sup>24</sup> Ur. list RS, št. 65/08.

59)«. Iz 13. poglavja ZJU je treba izpostaviti 103. člen, ki govori o strategiji in načrtu izobraževanja, usposabljanja in izpolnjevanja ter višine sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in za izvajanje usposabljanja in izpolnjevanja. Načrt izobraževanja in usposabljanja in izpolnjevanja za posamezen organ določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikatov. Tako je vlada RS leta 2006 sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008, v kateri pravi, »da so zaposleni v javni upravi njeno glavno premoženje in da je za nadaljnji uspeh uprave bistvenega pomena vlaganje v kadre. Vzrok za sprejetje strategije so proces nenehnega spreminjanja in razvoja, tehnični in znanstveni napredek ter pričakovanje, da je vse možno narediti hitreje, kakovostno in učinkovitejše. Določitev smeri razvoja oziroma opredelitev najustreznejšega sistema izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev, ki mora biti v skladu s potrebami in posebnostmi celotnega sistema javne uprave, je glavni namen strategije. V njej so navedena tudi temeljna načela, ki izhajajo iz sodobnih elementov upravljanja človeških virov. Med drugim omenja tudi vseživljenjsko učenje kot pravico in dolžnost vseh javnih uslužbencev in vpliv izobraževanja in usposabljanja na organizacijsko kulturo in motivacijo posameznika« (glej Vlada RS. Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008, 2006, URL).

Ne smemo pa pozabiti na zadnjo spremembo ZJU, s katero so bile črtane določbe o obveznem strokovnem izpitu za imenovanje v naziv ter namesto njega uvedeno strokovno usposabljanje, ki naj bi zagotovilo ustrezno raven strokovnosti javnih uslužbencev. Z novelo je izpit odpravljen, namesto njega pa se uvaja obvezno usposabljanje uradnikov: najprej z obveznim uvajalnim usposabljanjem, nato pa s permanentnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Po imenovanju v naziv mora javni uslužbenec najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi opraviti vsebinsko določeno usposabljanje<sup>25</sup>. Udeležba na usposabljanju je obvezna in se šteje med redne delovne obveznosti, po zaključenem usposabljanju pa dobi javni uslužbenec potrdilo o udeležbi.

### **6.2.6 Zaposlovanje javnih uslužbencev**

V sodobnih upravnih sistemih obstajata dva temeljna sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev: t. i. 'merit sistem', ki temelji na zaposlovanju po merilih strokovnosti, in 'spoils sistem', ki temelji na zaposlovanju po političnih kriterijih, slikovito rečeno na 'delitvi plena'. Če je uveljavljen spoils sistem, pride po zamenjavi oblasti do velikih sprememb vsaj glede javnih uslužbencev na najvišjih mestih. Ta sistem zmanjšuje strokovnost dela v javni upravi, povzroča nestabilnost službe, ki posledično demotivira zaposlovanje v javni upravi in onemogoča kontinuirano delo uprave. Merit sistem pa po drugi strani zagotavlja strokovnost v upravi, varnost uslužbenčevega položaja, varuje vrednoto enake dostopnosti do službe v javni upravi

---

<sup>25</sup> Gre za vsebine, zajete v 1. odstavku 89. člena ZJU-D.

in zagotavlja kontinuirano delovanje uprave, ki jo politične spremembe ne pretresejo (glej Virant, 2004, str. 198).

»V slovenskem sistemu je v rabi t. i. merit sistem. Odločilen je kriterij strokovnosti, saj ne poznamo t. i. političnih uradnikov. Politični kriteriji pridejo do izraza predvsem pri funkcionarskih položajih, pri čemer velja obratno sorazmerno načelo, da višji kot je funkcionarski položaj, bolj so politični kriteriji poudarjeni« (glej Haček, 2001, str. 78). »Pri najvišjih mestih v upravi se pogosto uporablja kombiniran sistem izbire po političnih in strokovnih kriterijih, saj so na teh mestih pri odločanju močno prisotni vrednostni (politični) elementi (Virant, 2004, str. 198).

### **6.2.6.1 Postopek nove zaposlitve**

ZJU določa, »da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje na delovnem mestu« (Bohinc, 2005, str. 115).

Zaposlovanje javnih uslužbencev v organih državne uprave in v pravosodnih organih in za druge organe, ki so vstopili v interni trg dela, poteka po postopku, določenem od 53. do 67. člena ZJU in Uredbi o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih<sup>26</sup>. O zaposlitvah odloča predstojnik v skladu s kadrovskim načrtom<sup>27</sup>. »Preden zaposli novega javnega uslužbenca, je dolžan preveriti, ali se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo z ali drugega organa – za ta namen se izvede interni natečaj (o tem sklenejo organi poseben dogovor; za organ državne uprave dogovor sklene vlada)« (glej Korde Purg, 2006, str. 39–40). »Interni natečaj se izvede, če se noben javni uslužbenec ne prijavi na zasedbo prostega delovnega mesta ali če predstojnik ugotovi, da noben javni uslužbenec v organu ni strokovno usposobljen, da bi bil lahko premeščen v istem organu. Pri internem natečaju gre za premestitev z drugega organa. Izvede se pred postopkom za novo zaposlitev z namenom, da se omogoči zaposlenim javnim uslužbencem, da na internem trgu dela kandidirajo za prosta delovna mesta. V interni natečaj se lahko na podlagi dogovora vključijo organi državne uprave in uprave lokalne skupnosti in tudi drugi državni organi. Interni natečaj se izvede z objavo prostih delovnih mest na spletni strani. Postopek izvedbe internega natečaja določi vlada z uredbo za vse organe« (glej ZJU, 57. člen).

Postopek za novo zaposlitev se začne šele, ko ni možnosti premestitve iz istega ali drugega organa.

Za javne uslužbence, ki opravljajo dela na strokovno-tehničnih delovnih mestih in za zaposlitev na uradniškem delovnem mestu za določen čas, se za novo zaposlene uporabljajo določbe ZDR in kolektivne pogodbe. Za uradnike, ki na novo sklepajo

---

<sup>26</sup> Ur. list RS, št. 22/04, 57/05, 93/05, 10/06, 139/06.

<sup>27</sup> 42. do 45. člen ZJU.

pogodbo o zaposlitvi, velja poseben postopek. Kandidati za uradniška delovna mesta se prek javnih natečajev<sup>28</sup>. Vsebina objave javnega natečaja je določena v 59. členu ZJU. Tisti kandidati, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, so uvrščeni v izbirni postopek, »kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, pa se ne uvrstijo v izbirni postopek, o čemer se vsakemu izda sklep. Če nihče izmed prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje natečajnih pogojev, se javni natečaj lahko ponovi« (ZJU, 61.a člen). Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopoma izločajo. Lahko se presoja strokovna usposobljenost kandidata iz njegove dokumentacije, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega razgovora itd. Izbira se opravlja na podlagi meril, ki jih predstojnik sprejme po objavi. Izbran je kandidat, ki najbolj izpolnjuje merila in je strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Nato mu predstojnik ali pooblaščenec izda sklep o izbiri, neizbranim kandidatom pa sklep, da niso izbrani. »Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju« (ZJU, 62. člen). Neizbrani kandidat se lahko v roku 8 dni od vročitve sklepa pritoži iz razlogov, določenih v 65. členu ZJU, na pristojno komisijo za pritožbe. »Pravice do pritožbe nima kandidat, ki se posameznih dejanj v izbirnem postopku ni udeležil, niti ni opravičil svoje odsotnosti, čeprav je bil pravilno vabljen« (ZJU, 3. odstavek 65. člena). Pritožba zadrži imenovanje v naziv in sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Zoper odločbo komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor.

Za izbiro javnih uslužbencev na najvišjih položajih<sup>29</sup> se izvede posebni javni natečaj<sup>30</sup>. Izvaja ga posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet<sup>31</sup>. Natečajna komisija po 64. členu ZJU ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri so primerno strokovno usposobljeni. Izbiro med kandidati opravi funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, ne da bi mu bilo treba obrazložiti svojo odločitev. O izbiri se ne izda upravna odločba, temveč se izbrani in neizbrani kandidati le obvestijo (glej Vodovnik, 2006, str. 131). Če funkcionar iz predloženega seznama oceni, da noben kandidat ni primeren, lahko zahteva od uradniškega sveta, da postopek ponovi ali pa sam imenuje natečajno komisijo. Zoper sklep posebne natečajne komisije ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor.

### **6.2.6.2 Sklenitev delovnega razmerja**

---

<sup>28</sup> Javni natečaj se za organe državne uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa objavljajo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu RS ali dnevem časopisju, pri čemer rok za vložitev prijave ne sme biti krajši od osmih dni od dneva objave javnega natečaja.

<sup>29</sup> Gre za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.

<sup>30</sup> Gre za položaje iz 4. odstavka 60. člena ZJU.

<sup>31</sup> Uradniški svet skrbi za izvajanje izbire uradnikov na navedenih položajih in daje vladi ter DZ mnenje o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov. Pri svojem delu je samostojen, ima dvanajst članov in je izvoljen za dobo šestih let.

Delovno razmerje po ZJU sklene javni uslužbenec s pogodbo o zaposlitvi, kar poudarja izenačevanje statusa javnega uslužbenca z zaposlenim v zasebnem sektorju. Za sestavine pogodbe o zaposlitvi se ne uporabljajo določbe splošnih predpisov od delovnih razmerjih, ampak jih določa ZJU v 53. členu. Le pri letnem dopustu, delovnem času in odpovednem roku se sklicuje na druge predpise. Sestavine pogodbe o zaposlitvi so praktično enake kot v ZDR, izjema oziroma izrazita posebnost je le to, da lahko v določenih primerih, z zakonom izrecno predvidenih primerih, delodajalec enostransko spreminja določbe pogodbe (npr. napredovanje v višji naziv, razrešitev naziva). Pomembno je, da »delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenili javna sredstva« (ZJU, 16. člen). »Pogodba in pravni viri so podlaga za sklepe, ki jih izdaja delodajalec o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev. Ob imenovanju v drug naziv ali ob napredovanju v višji plačilni razred in ob premestitvi na drugo delovno mesto se sklene aneks k pogodbi o zaposlitvi« (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 271).

Delovno razmerje po ZDR je pogodba o zaposlitvi za delovno mesto oz. vrsto dela. Javni uslužbenci praviloma sklenejo delovno razmerje za nedoločen čas, in sicer za delovno mesto, določeno v sistemizaciji. Delovno razmerje izven sistemizacije po ZJU je delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva. Predvsem zaposlitve za določen čas so novost pri realizaciji načela ločitve politike od stroke ter omogočanje večje fleksibilnosti zaposlovanja v javni upravi. ZJU pogodbo o zaposlitvi za določen čas ureja v 68. členu, pri čemer razloge taksativno določa, prav tako pa za vsak razlog določi čas trajanja pogodbe o zaposlitvi in ali je treba izvesti javni natečaj ali objavo delovnega mesta. Samo v primerih<sup>32</sup>, ki jih določa zakon, se pogodba o zaposlitvi lahko sklene za določen čas. »Za omejitve sklepanja zaporednih pogodb in glede kršitve določb o dopustnosti sklenitve pogodbe o zaposlitvi za določen čas se uporabljajo določila ZDR. ZJU posebej določa pravice in obveznosti javnih uslužbencev, ki sklenejo pogodbo o zaposlitvi za določen čas. Javni uslužbenci, ki sklenejo pogodbo o zaposlitvi za določen čas, niso imenovani v naziv, razen policistov, carinikov in paznikov« (glej ZJU, 73. člen).

### **6.2.6.3 Prenehanje delovnega razmerja**

ZJU govori o prenehanju delovnega razmerja oz. o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi v 74. členu, ki določa, da se pogodba o zaposlitvi razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena oz. če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti. »V primerih, kot so manjša kršitev postopka, potek časa ali drugih pomembnejših okoliščin, zaradi katerih ne bi bilo smiselno prekiniti delovnega razmerja, pa se pogodba o zaposlitvi ne razveljavi« (glej ZJU, 2. odstavek 74. člena).

---

<sup>32</sup> 68. člen ZJU.



Delovnoppravna zakonodaja obligacijskoppravna pravila glede prenehanja pogodbe o zaposlitvi uporablja le smiselno, saj ZDR v posebnem poglavju obširno ureja ta institut, prav tako tudi ZJU v 21. poglavju ureja prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. »Prenehanje delovnega razmerja je v ZJU urejena nekoliko drugače kot z ZDR, zato velja pravilo, da se ZJU ter na njegovi podlagi izdani podzakonski predpisi v vseh načinih prenehanja uporabljajo primarno v razmerju do splošne delovne zakonodaje« (glej Bohinc, 2005, str. 120).

Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha na načine<sup>33</sup>, ki jih določa veljavni ZDR, po samem ZJU pa tudi v naslednjih primerih (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 281):

- če uradnik ne opravi strokovnega izpita, ki je kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi,
- če je uradnik obsojen na naklepno kaznivo dejanje po uradni dolžnosti z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev,
- na drug način, če tako določa ZJU ali področni zakon.

Z dnem prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi uradniku ugasneta naziv in položaj.

V poglavju o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi ZJU najprej uredi vprašanje prenehanja pogodbe v primeru ukinitve organa. Ob ukinitvi organa se lahko pojavita dve situaciji (Korade Purg, 2006, str. 69):

- naloge ukinjenega organa se prenesejo na drug organ,
- naloge organa, ki je bil ukinjen, ne preidejo na noben drug organ.

Za posamezne načine prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi javnega uslužbenca se uporablja ZDR, če ZJU ne določa drugače. Eden od načinov je odpoved pogodbe o zaposlitvi<sup>34</sup>. ZDR loči redno in izredno odpoved, prav tako mora upoštevati minimalni odpovedni rok. ZDR več pozornosti namenja ureditvi odpovedi pogodbe s strani delodajalca. Za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi v 88. členu določa naslednje razloge:

- poslovni razlog,
- razlog nesposobnosti,
- krivdni razlog,

---

<sup>33</sup> Načini prenehanja pogodbe o zaposlitvi (ZDR, 75. člen):

- s potekom časa,
- s smrtjo delavca ali delodajalca,
- s sporazumom,
- z redno ali izredno odpovedjo,
- s sodbo sodišča,
- po samem zakonu, ki jih določa zakon ZDR,
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

<sup>34</sup> Odpoved pogodbe o zaposlitvi je enostranska izjava volje katere koli stranke, s tem da mora delodajalec izkazati ustrezen razlog, ga pisno obrazložiti, opozoriti javnega uslužbenca na pravno varstvo in na pravice iz zavarovanja za primer brezposelnosti. Javni uslužbenec lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi brez obrazložitve.

- nastanek nezmožnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi zaradi invalidnosti.

Glede razlogov za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz poslovnih razlogov se ne uporabljajo določbe ZDR, temveč poslovni razlog po ZJU pomeni zmanjšanje obsega javnih nalog, privatizacijo javnih nalog, organizacijski, strukturni, javnofinančni in podobni razlog. Podlaga je sprememba akta o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Z namenom uresničevanja socialnega partnerstva med sindikati in delodajalcem mora predstojnik organa z obrazloženo reorganizacijo seznaniti reprezentativne sindikate v organu (glej Korade Purg, 2006, str. 72).

Glede razreševanja presežnih javnih uslužbencev se uporabljajo določbe ZDR. ZJU dodatno določa le, da se za ugotavljanje, ali reorganizacija prizadene večje število javnih uslužbencev, upošteva število javnih uslužbencev in presežnih javnih uslužbencev za vsak organ posebej. Program razreševanja presežnih javnih uslužbencev se za organe, ki so vključeni v interni trg dela, pripravi tako, da se upoštevajo kadrovske potrebe vseh organov, ki so vključeni v interni trg dela (ZJU, 157. člen).

Glede ugotavljanja možnosti za premestitev in glede prednostne pravice do zaposlitve se ne uporabljajo določbe ZDR, temveč posebnosti določa ZJU<sup>35</sup>.

Nekatere posebnosti so določene tudi za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi iz razloga nesposobnosti, ki jo ZJU opredeli drugače kot ZDR. »Javni uslužbenec je nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oz. strokovno-tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov« (ZJU, 2. odstavek 159. člena). Po ZJU je uradnik nesposoben za položaj če:

- organ ali organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov<sup>36</sup>, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje po programu dela,
- če na delovnem področju organa ali organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak oz. če pride do težje napake pri poslovanju.

Možen je dokaz ravnanja skrbnosti dobrega strokovnjaka.

Javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da svojega dela ni sposoben opravljati, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. O nezmožnosti premestitve je predstojnik dolžan obvestiti reprezentativni sindikat v organu, ZJU pa vsebuje posebno določbo tudi glede ugotavljanja možnosti

---

<sup>35</sup> 158. člen ZJU.

<sup>36</sup> Javni uslužbenec ali organ oz. organizacijska enota ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih (pravočasno), strokovno in kakovostno. Merjenje delovnih rezultatov je enako kot po ZDR.

za premostitev javnega uslužbenca. Za postopek<sup>37</sup> redne odpovedi iz razloga nesposobnosti javnim uslužbencem se uporabljajo določila ZDR.

Redna odpoved pogodbe o zaposlitvi iz krivdnega razloga<sup>38</sup> po ZDR se v celoti uporablja tudi za javne uslužbenca. Nastanek nezmožnosti za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi zaradi invalidnosti je urejen v skladu s predpisi, ki urejajo pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oziroma s predpisi, ki urejajo zaposlitveno rehabilitacijo in zaposlovanje invalidov.

162. člen ZJU določa dodatna razloga za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi, in sicer neizpolnjevanje pogojev javnega uslužbenca za opravljanje dela na delovnem mestu zaradi določitve pogojev v zakonu, pri čemer je dolžnost delodajalca, da omogoči javnemu uslužbencu izpolnjevanje pogojev v razumnem roku, sicer se mu odpove pogodba o zaposlitvi z možnostjo odpravnine. Določba 162/2. člena ZJU, ki je bila z odločbo Ustavnega sodišča št. U-I-227/06-17 z dne 16. 11. 2006 razveljavljena, je določala: Predstojnik lahko javnemu uslužbencu redno odpove pogodbo o zaposlitvi, ko doseže polno starost in polno pokojninsko dobo za upokojitev oz. je te pogoje izpolnil z veljavnostjo ZJU, 28. 6. 2003 – neskladje z 2. členom URS.

### **6.2.7 Pravice in obveznosti javnih uslužbencev**

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev urejajo ZJU, ZDR, področni zakoni, podzakonski predpisi in kolektivne pogodbe. Po ZJU so pravice in obveznosti javnih uslužbencev določene »s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače« (ZJU, 92. člen). »Predstojnik ne sme sprejeti odločitve, ki bi zagotavljala javnemu uslužbencu manjše ali večje pravice od določenih v navedenih predpisih. Vlada lahko z uredbo določi enotno uresničevanje pravic in obveznosti v organih državne uprave, če to ni urejeno s kolektivno pogodbo. Drugi državni organi in lokalne skupnosti lahko način uresničevanja pravic in obveznosti uredijo s svojim splošnim aktom, če to ni urejeno s kolektivno pogodbo« (Bohinc, 2005, str. 121). »Predstojnik lahko za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca pooblasti uradnika z univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem in najmanj petimi leti delovne dobe. Tako pooblaščen vodja kadrovskega poslovanja lahko dobi vsa pooblastila, ki jih ima po tem zakonu predstojnik. »O pritožbah zoper odločitve o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, zoper kršitev pravic iz delovnega razmerja in o drugih vprašanjih, kadar zakon tako določa, odloča pristojna komisija za pritožbe. Komisijo za pritožbe sestavljajo predsednik in člani« (ZJU, 35. člen). Predsednik in člani komisij za pritožbe se imenujejo z odločbo za obdobje petih let in so lahko ponovno imenovani. Komisija je pri svojem delu samostojna in

---

<sup>37</sup> Postopek: pisno vabilo na zagovor, obvestilo sindikatu, če javni uslužbenec to zahteva, mnenje sindikata (neutemeljenost razloga, nepravilen postopek), zadržanje učinkovanja prenehanja pogodbe o zaposlitvi.

<sup>38</sup> Krivdni razlog: krivdno obnašanje delavca, kršitev pogodbenih in drugih obveznosti, vsaka oblika krivde (naklep in malomarnost), krivdo mora dokazati delodajalec.

opravlja svoje delo v skladu s poslovníkom, ki ga sprejme. 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 za pritožbe uporablja določbe zakona, ki ureja upravni postopek. O pritožbi mora komisija odločiti najpozneje v tridesetih dneh. Po poteku tega roka lahko javni uslužbenec zahteva sodno varstvo pred pristojnim sodiščem (glej Haček in Bačlija, 2007, str. 106–107).

### **6.2.7.1 Pravice**

Z URS veljajo za vse državljanke in državljane določene pravice. Mednje sodijo enakost pred zakonom, svoboda dela, pravica do stavke itd. Za določene kategorije javnih uslužbencev pa veljajo tudi izjeme. Med pomembnejše pravice javnih uslužbencev se uvrščajo:

- Pravica do enakega dostopa do službe v javni upravi (»načelo enakopravne dostopnosti« (ZJU, 7. člen): URS v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. To ustavno določilo ZJU podrobneje prevzema od 57. do 67. člena. Javni natečaj pomeni varovalko za preprečevanje nepotizma in prijateljskih vezi pri pridobivanju delovnega mesta v upravi (Lončar, 2001, str. 454). »Načelo javnega natečaja je mehanizem, ki zagotavlja objektivnejšo izbiro uradnikov in omogoča neizbranim kandidatom pritožbo in sodno varstvo (Haček in Bačlija, 2007, str. 104).
- Stalnost zaposlitve: ZJU natančno določa primere, kdaj je dovoljeno zaposlovanje za določen čas, ter sankcije za primer, če zakonska določila niso spoštovana.
- Pravica do kolektivnega pogajanja, sindikalnega združevanja in stavke: URS v 42. členu določa, da imajo delavci pravico do zbiranja in združevanja. »Ustanavljanje in delovanje sindikatov ter včlanjevanje vanje je svobodno« (URS, 76. člen). Kolektivno pogajanje, sindikalno združevanje ter pravica do stavke so tako urejene že v URS. ZJU vsebuje splošno določbo, po kateri imajo javni uslužbenci pravico do stavke, ki pa je lahko zaradi varstva javne koristi omejena z zakonom (npr. Zakon o stavki, Zakon o obrambi itd.).
- Pravica do kandidiranja za napotitev na izobraževanje: »Javni uslužbenec ima pravico kandidirati za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se opravlja v interesu delodajalca« (Vodovnik, 2006, str. 135). »Napotitev na nadaljnje izobraževanje se izvaja po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva« (ZJU, 101. člen).

### **6.2.7.2 Obveznosti**

ZJU ureja obveznosti uradnikov kot posebnosti, ki veljajo dodatno k pravilom ZDR. Po splošni delovnopравни zakonodaji štejejo med obveznosti delavca osebno opravljanje dela, dolžnost varovanja skrivnosti, prepoved sprejemanja daril, lojalnost, prepoved konkuriranja itd. (glej Bohinc, 2004, str. 149).

Splošne obveznosti, določene v prvem delu ZJU, so (glej ZJU, 8–14 člen):

- obveznost izvrševanja nalog na podlagi načela zakonitosti, načela strokovnosti in načela častnega ravnanja,
- omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril (javni uslužbenec sprejema protokolarna in priložnostna darila manjše vrednosti, sicer je dolžan darilo izročiti delodajalcu),
- dolžnost varovanja tajnih podatkov (velja tudi po prenehanju pogodbe o zaposlitvi, do razrešitve te dolžnosti s strani delodajalca),
- odgovornost za rezultate dela (javni uslužbenec odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvajanje nalog),
- dolžnost dobrega gospodarjenja pri uporabi javnih sredstev.

Obveznosti, določene v drugem delu ZJU, so (glej ZJU, 93–100 člen):

- Obveznost opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike. »Javni uslužbenec mora opravljati delo v kraju in času, določenem v pogodbi o zaposlitvi oz. po odločitvi predstojnika. Obveznost delodajalca pa je, da zagotovi pravila, ki morajo biti skladna s splošnimi akti organa, in takšna, da se zagotavlja opravljanje dela v skladu s predpisi in kolektivno pogodbo. Določbe, ki niso v skladu, so nične« (glej Korade Purg, 2006, str. 54).
- Obveznost opravljati delo po navodilih in odredbah. »Javni uslužbenec je pri opravljanju dela vezan na navodila nadrejenega. Javni uslužbenec lahko zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi izvršitev ustne odredbe pomenila protipravno ravnanje oz. bi povzročila škodo. Izvršitev odredbe oz. navodila lahko odkloni, če bi pomenila protipravno ravnanje oz. povzročila škodo, mora pa jo odkloniti, če bi pomenila kaznivo dejanje« (glej Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 278).
- Obveznost opravljati drugo delo. »Delo zunaj opisa delovnega mesta, ki ne spada v opis dela delovnega mesta, ustreza pa njegovi strokovni usposobljenosti, je dolžnost javnega uslužbenca na podlagi pisne odločitve predstojnika, s katero se določita vrsta in obseg drugega dela ter čas trajanja tega dela. Javnemu uslužbencu se lahko odredi drugo delo, če je delo treba opraviti zaradi začasno povečanega obsega dela ali zaradi nadomestitve dela začasno odsotnega javnega uslužbenca« (Bohinc, 2004, str. 153). »Predstojnik lahko posameznim javnim uslužbencem odredi, da se presežek časovne omejitve delovnega časa, določen s predpisi, izravna v obdobju štirih mesecev, pri čemer se ne upošteva odsotnost zaradi letnega dopusta ali odsotnosti z dela zaradi bolezni« (glej Korade Purg, 2006, str. 55).
- Obveznost opravljati dodatno delo v interesu delodajalca. »Javnemu uslužbencu se lahko naloži dodatno delo zlasti zaradi sodelovanja v nadzornih organih različnih organizacij in v komisiji za pritožbe« (glej Vodovnik, 2006, str. 134).
- Obveznost opravljati delo v projektni skupini »je prav tako dolžnost javnega uslužbenca (ustrezati mora poklicni kvalifikaciji, znanju in sposobnostim javnega uslužbenca). Če gre za večji obseg dela, se lahko med organoma sklene pisni sporazum o načinu financiranja dela« (Bohinc, 2004, str. 154).

- Obveznost opravljati manj zahtevna dela »je dolžnost javnega uslužbenca v primeru višje sile. Delo se opravlja največ tri mesece po odredbi nadrejenega« (Korade Purg, 2006, str. 56).
- Obveznost opravljati druge naloge in konflikt interesov. ZJU določa tudi nekatere omejitve glede opravljanja dejavnosti<sup>39</sup> zaradi zagotovitve zakonitega opravljanja nalog na uradniških delovnih mestih. Uradnik mora pred začetkom opravljanja dejavnosti, za katero meni, da bi bila v nasprotju z navedenim, o tem obvestiti predstojnika, ta pa lahko opravljanje dejavnosti prepove s sklepom, če meni, da je izpolnjen kateri od navedenih pogojev, kar pa ne velja za dejavnosti, določene v 4. odstavku 100. člena ZJU.

## **6.2.8 Odgovornost javnih uslužbencev**

S spremembo ZJU (ZJU-B)<sup>40</sup> je bilo črtano XVII. poglavje o disciplinski odgovornosti javnih uslužbencev, tako z ZJU disciplinska odgovornost ni več posebej urejena. Za postopek in sankcije v primeru ugotovljenih disciplinskih kršitev se neposredno uporablja ZDR.

Za že uvedene postopke ugotavljanja disciplinske odgovornosti ZJU v poglavju prehodne in končne določbe v 85. členu določa, da se nadaljuje po do sedaj veljavnih določbah (vključno s sankcijami).

### **6.2.8.1 Odškodninska odgovornost**

V ZJU je odškodninska odgovornost javnega uslužbenca urejena posebej, kot odgovornost za škodo, ki jo javni uslužbenec protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti, ter za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, nasproti tej osebi je odškodninsko odgovoren delodajalec (Bohinc, 2004, str. 371). »Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki je škodo povzročil, če je bila škoda povzročena naklepno« (ZJU, 135. člen).

ZJU v 137. členu za lažje reševanje sporov v zvezi z odškodninsko odgovornostjo javnega uslužbenca predvideva posebno možnost sporazumnega reševanja tega vprašanja. Tako se o višini in načinu poravnave škode, ki je povzročena delodajalcu, lahko sklene pisni dogovor med predstojnikom in povzročiteljem škode. Navedeni pisni dogovor je izvršilni naslov (Grafenauer in Brezovnik, 2006, str. 279).

Če je javni uslužbenec z ravnanjem, ki ga je storil, po pisni odredbi oz. navodilu nadrejenega povzročil komu škodo, je oproščen odškodninske odgovornosti, za škodo pa je odgovoren nadrejeni, ki je izdal odredbo oz. navodilo (Vodovnik, 2006, str. 138).

<sup>39</sup> Gre za dejavnosti, določene v 1. odstavku 100. člena ZJU.

<sup>40</sup> Ur. list RS, št. 113/05.

139. člen ZJU določa, da ima delodajalec v primeru, ko plača odškodnino, pravico do regresnega zahtevka – povračilo izplačane odškodnine od uslužbenca, in sicer v celoti, če je šlo za naklepno dejanje, v primeru hude malomarnosti pa se lahko dogovorita tudi za delno poplačilo.

ZJU ureja tudi odškodninsko odgovornost delodajalca za škodo, povzročeno javnemu uslužbencu pri delu ali v zvezi z delom pri organu. Navedeno škodo 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, kateremu je bila škoda povzročena (glej Bugarič et al., 2004, str. 352–353).

## **6.2.9 Sistem ocenjevanja**

Do novega plačnega sistema smo imeli dva postopka ocenjevanja, in sicer:

- letno ocenjevanje uradnikov v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter preverjanje pogojev za napredovanje v nazive v drugih delih javnega sektorja, kjer imajo nazive (šolstvo, kultura...),
- oceno delovne uspešnosti kot enega izmed pogojev za napredovanje v višji plačilni razred v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in javnih zavodih (javne agencije in javni skladi).

V skladu s 111. členom ZJU se ocenjevanje uradnikov izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, uporablja pa se tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o napredovanju. To pomeni samo en postopek ocenjevanja in ista ocena delovne uspešnosti se bo uporabljala za oba namena, in sicer za:

- napredovanje uradnikov v višji naziv,
- napredovanje javnih uslužbencev v višji plačilni razred.

### **6.2.9.1 Postopek ocenjevanja**

Postopek ocenjevanja uradnikov je torej isti kot za ostale javne uslužbence in je določen z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede<sup>41</sup>, zgolj pogoji in postopek napredovanja uradnikov v višji naziv<sup>42</sup> pa so na podlagi ZJU določeni z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive.

4. člen Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede določa, da se oceni vse zaposlene za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, in sicer enkrat letno<sup>43</sup>. Javni uslužbenci morajo biti ocenjeni) vsako leto do 15. marca, za preteklo leto. Oceniti je treba vse, ki so v

---

<sup>41</sup> Ur. list RS, št. 51/08, 91/08.

<sup>42</sup> Ur. list RS, št. 98/08, 16/09.

<sup>43</sup> Ocenjevalno obdobje, v katerem se oceni javnega uslužbenca, je od 1. januarja do 31. decembra.

prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev, ocenijo pa se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev in ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva (porodniški dopust).

Ocenjevalci izpolnijo ocenjevalne liste<sup>44</sup>, ki morajo vsebovati vse podatke. Posebej pomembna je skupna utemeljitev ocene, ki je del ocenjevalnega lista. Na podlagi četrtega odstavka 4. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede je treba v postopku ocenjevanja, ki mora biti v skladu z drugim odstavkom 4. člena uredbe zaključen do 15. marca, javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in utemeljitvijo. V ocenjevalnem listu je določen podpis javnega uslužbenca ob seznanitvi z oceno. Če javni uslužbenec seznanitve z oceno ne podpiše, ocenjevalec naredi uradni zaznamek, da javni uslužbenec seznanitve z oceno ni hotel podpisati. Nepodpis ocenjevalnega lista ne pomeni začetka pritožbenega postopka. V primerih, da javni uslužbenec ni bil ocenjen oz. se ne strinja z oceno, lahko na podlagi 17.a člena ZSPJS v roku osmih dni od poteka roka za ocenitev oz. seznanitve z oceno zahteva preizkus ocene. Komisija opravi preizkus ocene oz. naloži delodajalcu, da javnega uslužbenca oceni najkasneje v 15 dneh od njenega imenovanja. O preizkusu ocene se vodi zapisnik, komisija pa poda sklep, ki je dokončen.

#### **6.2.9.2 Ocena delovne uspešnosti**

Preverjanje izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti. ZSPJS v prvem odstavku 17. člena določa, da se delovna uspešnost ocenjuje glede na:

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kakovost sodelovanja in organizacijo dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je lahko:

- odlična,
- zelo dobra,
- dobra,
- zadovoljiva,
- nezadovoljiva.

Kriteriji so enaki za vse javne uslužbence, pri oceni pa se upošteva vsebina dela, ki ga na konkretnem delovnem mestu opravlja posamezni javni uslužbenec. Oceno določi odgovorna oseba oz. nadrejeni javnega uslužbenca po pooblastilu odgovorne osebe, ki izpolni ocenjevalni list (Priloga I Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede), v katerem je zelo pomembna skupna utemeljitev ocene. Pri opredelitvah ocen je v 2. členu Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne

---

<sup>44</sup> Priloga I Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.



razrede posebej določeno, kaj pomeni konkretna ocena glede na kriterije ocenjevanja v ocenjevalnem oz. napredovalnem obdobju. Podrobnejša opredelitev kriterijev po elementih delovne uspešnosti je določena tudi v Prilogi III, ki je sestavni del Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in je ocenjevalcem v pomoč, ko določajo utemeljitev ocene za posameznega javnega uslužbenca.

Zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju se vpisujejo v evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju. Ocenjevalni in evidenčni list se hranita v osebni mapi javnega uslužbenca (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 4. člen).

Ocena predstojnika ni nujno, da je dokončna, saj je v ZSPJS v 17.a členu določen tudi preizkus ocene, ko lahko javni uslužbenec, ki ni bil ocenjen, oz. tisti, ki se ne strinja z oceno, zahteva, da se ga oceni oz. zahteva preizkus ocene pred posebno komisijo. Ocenjevalci naj bi zato skupno utemeljitev ocene posebej pozorno (lahko tudi s konkretnimi primeri) napisali z namenom, da bo utemeljitev preprečila morebitne nesporazume oz. nestrinjanja javnih uslužbencev z oceno in na tej podlagi tudi morebitno pritožbo, saj je v takem primeru utemeljitev ocene bistvena, ko javni uslužbenec uporabi določilo 17.a člena ZSPJS in zahteva preizkus ocene. Veljavna ocena je ocena, s katero je bil seznanjen javni uslužbenec, v primeru zahteve za preizkus ocene pa ocena, ki jo določi komisija in je javnemu uslužbencu vročena. Zoper oceno komisije lahko javni uslužbenec uveljavlja sodno varstvo v skladu z zakoni, ki urejajo delovna razmerja. Neposredno sodno varstvo pa je možno v primeru, če delodajalec v roku javnega uslužbenca ne oceni.

Kot posebnost, ki v zvezi z določitvijo ocene velja le za uradnike, je treba omeniti 15. člen Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, na podlagi katerega je do 15. marca 2009 treba oceniti tudi uradnike, ki so 1. oktobra 2008 napredovali v višji plačni razred. Vendar pa se ta ocena lahko upošteva izključno za namen napredovanja v višji naziv, ne pa tudi za namen napredovanja v višji plačni razred, saj bodo ti uradniki za namen napredovanja v višji plačni razred prvo oceno pridobili do 15. marca 2010 (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 6. odstavek 11. člena).

### **6.2.10 Sistem napredovanja**

Napredovanje javnega uslužbenca pomeni pomikanje na vse odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta oz. položaje, s tem pa tudi izboljševanje materialnih in drugih pogojev dela (plača, dopust itd.). Napredovanje je povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest pomeni napredovanje premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije uslužbencev pa na višji položaj (Virant, 2004, str. 203).

#### ***6.2.10.1 Karierni in pozicijski sistem***

**Tabela 2: Pozicijski in karierni sistem napredovanja**

|   | <b>POZICIJSKI</b>                         | <b>KARIERNI</b>   |
|---|---|---|
| <b>USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE</b>       | Ni posebnih institucij                    | Notranja enota (Upravna akademija)  |
| <b>VSTOP V SLUŽBO</b>                         | Katero koli delovno mesto                 | Vstopno uslužbenko mesto kariere  |
| <b>ZAPOSLOVANJE NA VIŠJIH DELOVNIH MESTIH</b> | Odprto za vse                             | Odprto le za javne uslužbenke   |
| <b>NAPREDOVANJE</b>                           | Ni zakonsko urejeno                       | Zakonsko in podzakonsko urejeno; avtomatsko; korektiv: sposobnost in uspeh (glede na ocene 3–5) |
| <b>SPLOŠNO</b>                                | Odprtost do zasebnega sektorja, mobilnost | Zaprto – samo za javne uslužbenke   |

Vir: Kovač et al. (2007, URL)

V primerjalnem pravu sta poznana dva temeljna načina organizacije sistema javnih uslužbencev: karierni (zaprti) in pozicijski (odprti). Karierni sistem temelji na zaprtosti sistema, hierarhiji, stalni zaposlitvi, pozicijski pa na odprtosti, fleksibilnosti, nestalnosti zaposlitve. Po tej kvalifikaciji sodi Slovenija z novim ZJU med mešane sisteme, ki karierni sistem dopolnjujejo z elementi pozicijskega (vstop je možen na katero koli mesto ob izpolnjevanju pogojev, pri čemer je pravilo, da se javnega uslužbenca imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na delovnem mestu; napredovanje v višji naziv je določeno s pogoji v ZJU in uredbi; usposabljanje je možno prek Upravne akademije ali izven nje). Da pa sistem ni v celoti odprt, je najbolj razvidno iz »postopka pred novo zaposlitvijo« (ZJU, 57. člen). Predstojnik lahko pred začetkom javnega natečaja za novo delovno mesto vedno 'poišče notranje rezerve', in šele kadar teh ni, začne s postopkom javnega natečaja. Da se je zakonodajalec odločil za mešani sistem, je razvidno tudi iz 29. člena ZJU, ki kot načelo zakona postavlja karierni princip, ki v svoji naravi vsaj v določenem delu izključuje popolno odprtost sistema (glej Bugarič, 2006, URL).

### **6.2.10.2 Vertikalno in horizontalno napredovanje**

Napredovanje javnih uslužbencev je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. Pri napredovanju ločimo (glej Za javne uslužbenke. Javni uslužbenki sistem, 2009, URL):

- Vertikalno napredovanje: napredovanje v višji naziv oz. na bolj zahtevno delovno mesto, ki je namenjeno le uradnikom. Navpično ali vertikalno napredovanje uradnikov pomeni vzpenjanje po hierarhiji znotraj uradniškega sistema vse do najvišjih delovnih mest (tudi položajev), hkrati pa se spreminja tudi uradnikovo delo, saj naloge postajajo čedalje bolj zahtevne.
- Horizontalno napredovanje: napredovanje v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za ostale javne uslužbenke. Horizontalno napredovanje pomeni napredovanje brez spremembe delovnega mesta/naziva, samo

povišanje plačnega razreda osnovne plače. Je nagrajevanje dela javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu oziroma v nazivu.

ZJU v 112. členu predvideva tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki dosegajo pri delu izjemne uspehe in prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov.

### **6.2.10.3 Napredovanje v višji naziv**

Pogoje in postopek napredovanja uradnikov v višji naziv ureja Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Podlaga za izdajo uredbe je drugi odstavek 111. člena ZJU, ki določa, da se postopek in pogoji napredovanja uradnikov v višji naziv uredijo z uredbo vlade. Do uveljavitve navedene določbe je bilo področje ocenjevanja in napredovanja uradnikov v višji naziv predmet zakonske materije. Načrtovana uveljavitev novega plačnega sistema in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v višji plačni razred, ki jo je vlada sprejela na seji, dne 08. 05. 2008, je na novo določila ocene, način in postopek ocenjevanja javnih uslužbencev, ki se uporablja tudi za namen napredovanja uradnikov v višji naziv. S predlagano uredbo se torej ne ureja ocenjevanja uradnikov, temveč zgolj postopek in pogoje napredovanja uradnikov v višji naziv, pri čemer pa se bodo ob preverjanju pogojev za napredovanje v višji naziv upoštevale ocene, določene na način in po postopku, predvidenem po uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti v višji plačni razred. Uredba velja za uradnike v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Čeprav ZJU uporablja tudi za druge državne organe, glede na določbo drugega odstavka 111. člena ZJU vlada nima pooblastila, da bi napredovanje v naziv v drugih državnih organih uredila z uredbo. Drugi državni organi sprejmejo svoj akt. Namen napredovanja je spodbujanje kariere in nagrajevanje uradnikov.

#### **6.2.10.3.1 Pogoji napredovanja v naziv**

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive določa tako pogoje napredovanja kot tudi omejitve napredovanja.

Pogoji za napredovanje so:

- predpisana izobrazba, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim predpisom ali splošnim aktom,
- da se naloge na delovnem mestu lahko opravljajo v višjem nazivu,
- dosežene ocene delovne uspešnosti.

Uradnik pa ne more napredovati:

- če je bila v času od zadnjega imenovanja ugotovljena njegova nesposobnost za opravljanje dela, dokler ponovno ne izpolni pogojev v uredbi,
- če mu je izrečen disciplinski ukrep (opomin, denarna kazen), dokler ukrep ni izbrisan iz evidence,
- če je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom, dokler kazen ni izbrisana iz kazenske evidence.

Ker je v 5. členu Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive določeno, kakšne ocene mora uradnik pridobiti, da lahko napreduje v višji naziv, je treba predhodno pojasniti, da se ocena uradnika določi v skladu z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Uradnik napreduje v eno stopnjo višji naziv:

- ko v nazivu iste stopnje,
- v času od zadnjega napredovanja,
- doseže 3 x oceno 'odlično', 4 x najmanj 'zelo dobro' ali 5 x najmanj 'dobro',
- ko doseže 16 točk v 4 letih, pri čemer se ocena zadovoljivo ne upošteva,
- pogoji glede doseženih ocen pa so strožji za napredovanje v naziv druge in prve stopnje, tako lahko uradnik v naziv prve in druge stopnje (višji sekretar, sekretar) napreduje, ko v nazivu iste stopnje doseže 5-krat 'odlično' ali 6-krat najmanj 'zelo dobro'; za najvišje nazive se torej zahteva vsaj 'zelo dobro' opravljanje dela,
- napredovanje v naziv prve stopnje ni možno kot pospešeno napredovanje,
- pri premestitvi uradnika na manj zahtevno delovno mesto (lastna želja, poslovni razlogi) se upoštevajo tudi ocene, dosežene v višjem nazivu oz. na zahtevnejšem delovnem mestu.

V primerjavi z dosedanjo ureditvijo je eksplicitno določeno, da morajo biti ocene pridobljene v isti stopnji naziva, kar bo preprečilo, da bi bila delovna uspešnost uradnika na manj zahtevnem delovnem mestu oziroma delovnem mestu z drugačnim opisom nalog upoštevana pri napredovanju v višji naziv na zahtevnejšem delovnem mestu.

Uradnik lahko napreduje na podlagi ocene delovne uspešnosti, ob izpolnjevanju pogojev za napredovanje, ki jih določa uredba, medtem ko napredovanje ni možno v več kot eno stopnjo višji naziv od tistega, ki ga je imel pred izpolnitvijo pogojev za napredovanje (glej Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 6. člen).

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive določa tudi izjeme od rednega napredovanja.

- Napredovanje zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 7. člen) je možno ob izpolnjevanju pogojev za imenovanje v najnižji naziv in drugih pogojev za delovno mesto, pri čemer dosežene ocene iz 5. člena uredbe niso pogoj za napredovanje. Po premestitvi ni možno napredovati na podlagi ocen, doseženih v nazivu oz. na delovnem mestu pred premestitvijo.
- Pospešeno napredovanje (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 8. člen) je možno v eno stopnjo višji naziv, z eno oceno 'odlično', ob izpolnjevanju pogojev iz prve in druge alineje prvega odstavka 3. člena uredbe za napredovanje in če predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so delovne in strokovne kvalitete uradnika izjemnega pomena za delo organa. Število napredovanj ne sme preseči deleža 5 % (delež se zaokrožuje navzgor) uradnikov v organu, ki so za isto leto ocenjeni odlično. V naziv prve stopnje napredovanje na podlagi tega člena ni možno.

- Napredovanje v primeru začasne premestitve (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 9. člen): napredovanje v nazivu, ki ga ima ob začasni premestitvi, se ne imenuje v višji naziv. Uradnik napreduje v višji naziv glede na tistega, ki ga je dosegel pred začasno premestitvijo, in če izpolni pogoje napredovanja, določene v uredbi.
- Napredovanje direktorjev (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 10. člen): možnost napredovanja glede na naziv, ki ga je pridobil z imenovanjem v direktorja<sup>45</sup> pod pogoji napredovanja iz uredbe.

#### **6.2.10.3.2 Postopek napredovanja v naziv**

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev se izvede za vse uradnike vsako koledarsko leto do 15. marca.

Roki za uveljavitev pravic:

- o napredovanju odloči predstojnik v roku 30 dni od 15. marca,
- pravice iz višjega naziva pripadajo uradniku od 1. maja dalje,
- v primeru napredovanja zaradi premestitve pripadajo uradniku pravice z dnem premestitve na zahtevnejše delovno mesto.

V poglavju prehodne in končne določbe je treba paziti na 14. člen Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive, ki pravi, da se ocene, pridobljene na podlagi ZJU do začetka uporabe te uredbe, štejejo za ocene, pridobljene v nazivu, ki ga ima uradnik ob uveljavitvi te uredbe. To pomeni, da se tistim, ki so pridobili višji naziv po 15. 10. 2008, napredovalno obdobje prekine.

#### **6.2.10.4 Napredovanje v višji plačilni razred**

Pravno podlago za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred urejata ZSPJS, in sicer od 16. do 22. člena, ter Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

Državni organi, ki jih kot druge državne organe opredeljuje 3. točka 6. člena ZJU, postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred določijo s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa, pri čemer pa se predlaga, da se v teh aktih zaradi zagotovitve primerljivosti s systemskega vidika upoštevajo določbe navedene uredbe.

#### **6.2.10.4.1 Pogoji za napredovanje v plačilnem razredu**

---

<sup>45</sup> Mandat direktorja je pet let. Njegovo delo se prav tako ocenjuje, čeprav je Uredba o napredovanju v višji plačni razred v tej zvezi predvidela določeno posebnost. Osnovna plača direktorjev je že od 01. 03. 2006, ko so vstopili v nov plačni sistem, neodvisna od stopnje naziva, saj so v plačni razred uvrščeni s pravilnikom pristojnega ministra glede na kriterije iz Uredbe o plačah direktorjev v javnem sektorju. Takšna ureditev pa nikjer ne izključuje možnosti napredovanja direktorjev v višji naziv, kar pa je relevantno zgolj za tiste, ki so že pred imenovanjem na položaj imeli sklenjeno delovno razmerje za nedoločen čas.

Javni uslužbenec lahko na podlagi 16. člena ZSPJS na delovnem mestu oz. v nazivu napreduje v višji plačni razred. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja oz. od prve zaposlitve v javnem sektorju, v katerem javni uslužbenec pridobi tri letne ocene, ki mu omogočajo napredovanje. Bistvena novost od prejšnje ureditve je, da je potreben samo en pogoj, in sicer delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju (brez dodatnih pogojev in pisnih dokazil). 2. odstavek 8. člena Uredbe o napredovanju uslužbenec v plačne razrede opredeljuje, da se javnemu uslužbencu pri prehodu na drugo delovno mesto ne prekine napredovalno obdobje v primeru, če gre za delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oz. sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. Uslužbenca oceni delodajalec, pod okriljem katerega je delal najdlje.

Pogoji za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred so delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, ki jo določa 17. člen ZSPJS in se ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kakovost sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Ocene delovne uspešnosti javnega uslužbenca se točkujejo z:

- odlično: točkuje se s 5 točkami,
- zelo dobro: točkuje se s 4 točkami,
- dobro: točkuje se s 3 točkami,
- zadovoljivo: točkuje se z 2 točkama,
- nezadovoljivo: se ne točkuje.

Izpolnjevanje pogojev za napredovanje se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen.

Za en plačni razred napreduje javni uslužbenec, ki v napredovalnem obdobju zbere določeno število točk:

- 1. in 2. napredovanje: najmanj 11 točk,
- 3. in 4. napredovanje: najmanj 12 točk,
- 5. napredovanje: najmanj 13 točk,
- nadaljnja napredovanja: najmanj 14 točk.

Novost je 6. odstavek 5. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, ki pravi, da vsak plačni razred, dosežen z napredovanjem ali uvrstitvijo nad plačni razred delovnega mesta, šteje za eno napredovanje.

Javni uslužbenec izjemoma napreduje v dva plačna razreda, če zbere ob:

- 1. napredovanju najmanj 14 točk,
- nadaljnjem napredovanju najmanj 15 točk.

Javni uslužbenec lahko napreduje ne glede na zgornje določbe »za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oz. prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno dobro« (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. člen).

Spremenjen 16. člen ZSPJS pravi, da lahko javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv, pa lahko na delovnem mestu napredujejo največ za deset plačnih razredov. Če z napredovanjem na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v naziv, skupaj v vseh nazivih ni mogoče napredovanje za deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je doseženo napredovanje v nazivih skupno za deset plačnih razredov.

#### **6.2.10.4.2 Postopek napredovanja**

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev se izvede vsako leto do 15. marca za vse javne uslužbence (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. člen). Javnega uslužbenca se ob izpolnitvi pogojev za napredovanje v plačne razrede obvesti s pisnim obvestilom o napredovanju, o številu plačnih razredov in o plačnem razredu osnovne plače. Delodajalec hkrati s tem obvestilom izroči tudi pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Obvestilo in aneks morata biti izročena javnemu uslužbencu najkasneje 15 dni po roku, ki je določen z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, se pravi 15. marec (15 dni od poteka roka za preverjanje je 30. marec). Javnemu uslužbencu pripada plača na osnovi plačnega razreda, pridobljenega z napredovanjem, od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred.

Napredovalno obdobje se z uveljavitvijo novega plačnega sistema ni prekinilo za javne uslužbence, ki so imeli pravico napredovanja po starih predpisih in tiste, ki so po starih predpisih dosegli najvišje število napredovanj po starih predpisih (ti so lahko napredovali s 1. 10. 2008 po starih predpisih, če so izpolnjevali pogoje po starih predpisih in je od zadnjega napredovanja preteklo najmanj tri leta). Javni uslužbenci, ki lahko napredujejo šele po pridobitvi ocen po novi uredbi, prvo v letu 2009 za leto 2008, ker niso imeli pravice do napredovanja po starih predpisih so (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 11. člen):

- javni uslužbenci, ki so bili na dan prevedbe na delovnih mestih po 65. členu ZDDO,
- javni uslužbenci, ki niso imeli zahtevane strokovne izobrazbe,
- javni uslužbenci, zaposleni v JZ RTV Slovenija, ki jim je bilo ob prevedbi upoštevano napredovanje po 49.b členu ZSPJS,
- javni uslužbenci, ki jim je bilo ob prevedbi upoštevano napredovanje na podlagi 49. člena KPJS (javni uslužbenci, ki niso imeli sistema napredovanja).

Za ocenjevanje javnih uslužbencev, ki jim je napredovalno obdobje začelo teči pred začetkom uporabe Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, se v obdobju do začetka uporabe uredbe uporabljajo stari predpisi. Za obdobje po začetku izplačila plač po ZSPJS se uporablja ta uredba. V letu 2009 se za leto 2008 ocenijo vsi javni uslužbenci, ki so napredovali s 1. 10. 2008. Javni uslužbenci, ki so napredovali s 1. 10. 2008, se prvič ocenijo v letu 2010 za leto 2009 (ti se ocenijo le za potrebe napredovanja v nazive – določba 15. člena Uredbe v napredovanje v

nazive). V letu 2009 se najkasneje do 15. marca za vse javne uslužbenke, razen tistih, ki so napredovali v letu 2008, opravi prehod na nov sistem napredovanja. Ugotovijo se število doseženih točk in ocena nadrejenega ter pretečeno napredovalno obdobje po starih predpisih. Za posamezno leto se določi ocena: odlično, zelo dobro ali dobro, glede na plačni razred, v katerega bi javni uslužbenec napredoval. Ta se vpiše v evidenčni list, ki je Priloga IV.a (za leto 2006 in 2007) in Priloga IV.b (za leto 2007) ob uporabi 8. odstavka ter izjemoma po 13. odstavku 11. člena Uredbe o napredovanju v plačne razrede.

Javni uslužbenec, ki v letih 2009 ali 2010 izpolni pogoje za napredovanje, lahko napreduje, če v tekočem letu izpolni pogoj treh let od zadnjega napredovanja. Javnemu uslužbencu pripada plača od prvega dne naslednjega meseca po izvedbi postopka preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje.

### **6.2.11 Plačni sistem**

V Sloveniji ureja plačni sistem javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev in plač ZSPJS. Zakon ureja tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju. Določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah za zagotovitev preglednosti sistema in stimulativnosti plač.

S podpisom KPJS in Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti<sup>46</sup> je bilo določeno, da se za vse javne uslužbenke opravijo prvi obračuni plač septembra 2008 za avgust 2008, pri čemer se poračunajo 1/4 nesorazmerja v osnovnih plačah. Za vse javne uslužbenke se je nov plačni sistem izvedel z aneksi k pogodbi o zaposlitvi. Pri prehodu je bilo nujno, da so vsi uporabniki proračuna sprejeli nove akte o sistemizaciji delovnih mest.

5. člen ZSPJS določa, da je plača javnega uslužbenca sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. »Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oz. naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oz. ga je pridobil s napredovanjem« (ZSPJS, 9. člen). Določitev osnovne plače vnaša v sistem nekaj togosti, vendar pa ZSPJS z določbami o delovni uspešnosti in dodatkih prinaša ustrezno gibljivost sistema, ki je potrebna za motiviranje javnih uslužbencev (gre za dele plač, ki so vezani na posameznega javnega uslužbenca in so v nasprotju z osnovno plačo, saj so povezani z učinkovitostjo in rezultati dela). »Po tem zakonu se določajo plače javnih uslužbencev in funkcionarjev pri uporabnikih proračuna, plače javnih uslužbencev za delo v tujini pa se določijo z uredbo vlade« (ZSPJS, 3. člen). ZSPJS določa enotno

---

<sup>46</sup> Ur. list RS, št. 60/08.



plačno lestvico, razdeljeno na plačne razrede<sup>47</sup> in plačne skupine<sup>48</sup>, s tem pa sta odpravljeni nepreglednost in neprimerljivost starega sistema plač. Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju<sup>49</sup> je podlaga za obračun in izplačilo plač.

Osnovne plače javnih uslužbencev se določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede<sup>50</sup>. Javne uslužbenke uvrščamo vanje na podlagi uspešno končanega izobraževanja oz. pridobljene usposobljenosti, ki je potrebna za opravljanje delovnih nalog. Zakon določa deset tarifnih razredov (od prvega tarifnega razreda, kamor spadajo javni uslužbenci z nepopolno nižjo stopnjo osnovnošolske izobrazbe, do desetega tarifnega razreda, kamor spadajo uslužbenci z doktoratom znanosti) (glej ZSPJS, 8. člen).

Skupna metodologija<sup>51</sup> opredeljuje navodila za uvrščanje delovnih mest in nazivov v plačne razrede, pri čemer pa se morajo upoštevati določeni kriteriji<sup>52</sup>. Orientacijska<sup>53</sup> delovna mesta in nazivi se ovrednotijo z uporabo skupne metodologije in določijo s kolektivno pogodbo za javni sektor (glej ZSPJS, 12. člen).

ZSPJS določa, da so javni uslužbenci upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. »Del plače za redno delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je v obdobju, za katerega se izplačuje, pri opravljanju svojih rednih delovnih nalog dosegel nadpovprečne delovne rezultate. Ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, pri čemer se kot osnova upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v mesecu decembru preteklega leta. Del plače za delovno uspešnost se izplača najmanj dvakrat letno, razen če ni s kolektivno pogodbo ali z aktom, izdanim na podlagi zakona, določeno drugače« (ZSPJS, 22. člen). »Skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti za leto 2008 znaša 2 % letnih sredstev za osnovne plače, za vsako naslednje leto pa se obseg skupnih sredstev določi z aneksom k pogodbi za javni sektor najkasneje do 1. septembra« (KPJS, 27. člen). Delitev sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti se izvede na ravni uporabnika proračuna oz. organizacijske enote, pri čemer se obseg sredstev določi na podlagi osnovnih plač javnih

---

<sup>47</sup> Razponi plačnih razredov za plačne podskupine od A1 do J3 so določeni v spremembah ZSPJS, ki določa plačno lestvico, veljavno od 1. julija 2008.

<sup>48</sup> Plačna skupina je sestavljena iz funkcij oz. delovnih mest in nazivov, ki so značilni za dejavnosti oz. istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. ZSPJS v 7. členu določa deset plačnih skupin. Plačna skupina se deli na plačne podskupine, teh je devetindvajset.

<sup>49</sup> Ur. list RS, št. 122/05, 58/03, 20/06, 55/06, 136/06, 70/07, 109/07.

<sup>50</sup> Tarifni razredi izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oz. usposobljenost.

<sup>51</sup> Ur. list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09.

<sup>52</sup> Gre za kriterije, določene v 2. odstavku ZSPJS.

<sup>53</sup> To so izbrana delovna mesta in nazivi, ki omogočajo primerjavo v plačnih skupinah in med plačnimi skupinami.

uslužbencev, določenih v skladu s pogodbami o zaposlitvi. Upoštevajo se podatki o osnovnih plačah za posamezne mesece, za posamezno ocenjevalno obdobje.

KPJS od 30. do 32. člena opredeljuje postopek, kriterije za določitev dela plače ter merila za vrednotenje kriterijev in izračun višine dela plače za delovno uspešnost. Postopek za določitev dela plače za redno delovno uspešnost se za vse javne uslužbence izvede mesečno, trimesečno ali dvakrat letno. Postopek se izvede pred vsakokratnim izplačilom na za to pripravljenih obrazcih. Kriteriji, ki določajo del plače za redno delovno uspešnost, se določijo glede na znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela in inovativnost. Kriteriji so ovrednoteni z eno točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov pri posameznem kriteriju. Seštevek števila točk pa je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Vsota točk, ugotovljena z doseženimi kriteriji za posameznega javnega uslužbenca, ki je dosegel nadpovprečne delovne rezultate, se objavi znotraj uporabnika proračuna oz. organizacijske enote.

Pomemben del plačnega sistema so tudi dodatki. Cilj novega sistema je bil zmanjšati dodatke oz. odpraviti vse tiste ki pomenijo stalni del plače, in sicer tako da se vključijo v osnovno plačo. Vseh dodatkov se ni dalo ukiniti oz. vključiti v osnovno plačo, zato so ostali. Poudariti je treba, da je ZSPJS natančneje uredil dodatke in da ni mogoče določiti nobenih drugih kot jih določa zakon. Gre za poenotenje višine dodatkov, kar je bila pomanjkljivost prejšnjega sistema. Tako javnim uslužbencem po 23. členu ZSPJS pripadajo položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, specializacijo, magisterij ali doktorat, za dvojezičnost, za manj ugodne delovne pogoje, nevarnost pri delu in posebne obremenitve in za delo v manj ugodnem delovnem času. ZSPJS natančno določa, kateri dodatki pripadajo javnim uslužbencem. Izplača se v višini, določeni z zakonom, uredbo vlade ali KPJS, razen v primeru, če ni določen v minimalnem znesku. V tem primeru je osnova za obračun dodatka osnovna plača javnega uslužbenca.

## 7 RAZISKOVALNI DEL DIPLOMSKEGA DELA

Pri pregledu zakonodaje, s katero sem proučila in predstavila sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, so se mi pojavile nekatere dileme. Za konec sem se tako odločila narediti empirično raziskavo, s katero sem poizkušala s kratkim intervjujem ugotoviti, kako so se v praksi na Davčnem uradu Kranj spoprijeli z novostmi glede sistema ocenjevanja in napredovanja, ki jih prinaša nova ureditev. Vprašanja, ki sem jih navedla, pokrivajo kadrovske področje urada, glavna kadrovske funkcije pa se opravlja na Generalnem davčnem uradu.

Na Davčnem uradu Kranj večjih težav pri izvedbi ocenjevanja in napredovanja zaposlenih niso beležili. Ugotavljajo, da je prednost v primerjavi s prejšnjim sistemom določitev nove ocene 'prav dobro', ki so jo pred tem pogrešali. Nekaj težav se je pojavilo le z izpolnjevanjem obrazcev za prehodno obdobje, ko je bilo treba ocene, točke (ocenjevalni list), pridobljene po starem sistemu (Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi), pretvoriti v nove. Težave niso nastale zaradi načina, ampak pojasnjevanja celotnega postopka vsem uslužbencem.

Pri ocenjevanju dalj časa odsotnih so v skladu s 3. točko 4. člena Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede ocenili vse uslužbenke, ki so v prejšnjem koledarskem letu delo opravljali najmanj šest mesecev. V njihovem primeru so ocenili tudi vse porodnice in jih z oceno seznanili osebno ali prek telefona, z uradnim zaznamkom. Večjih težav pri tem ni bilo. Ugotovili so, da je za spodbujanje kariere tak način vsekakor boljši, kot da uslužbenec v času odsotnosti (poklicne bolezni, porodniškega dopusta) ostane neocenjen, saj se mu s tem napredovalno obdobje avtomatsko podaljša za eno leto.

Glede primerljivosti pripravništva z delovno uspešnostjo drugih javnih uslužbencev menijo, da pripravnikova delovna uspešnost res ni povsem primerljiva, vendar pa lahko delovne izkušnje in rutino javnih uslužbencev pretehtajo tudi sveže ideje, novo znanje in zagnanost pripravnika, če ga seveda pravilno usmerijo, mu to omogočijo in iz tega tudi kaj pridobijo.

Glede preverjanja izpolnjevanja pogojev, ki se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti in glede na kriterije ocenjevanja menijo, da so kriteriji za določitev ocene vedno občutljive narave in si jih lahko različno razlagamo. Glede na to, da se delo uslužbencev davčnega urada meri po najrazličnejših kriterijih, kazalnikih (izterjani dolg, število opravljenih inšpekcijskih nadzorov, delež zadev, rešenih v roku, število ponovnih postopkov, itd.), je določitev ocene po navedenih kriterijih (npr. strokovnost, obseg dela) lažje določiti, če lahko dela kvantificiramo. Pomembno in tudi veliko lažje je, da vodja sprotno spremlja delo, beleži nepravilnosti, napake, nedoslednosti, ideje in predloge uslužbenca. Na podlagi teh zabeležk je določitev in seznanitev uslužbenca z oceno konec leta veliko lažja in bolj 'oprijemljiva'.

Na vprašanje glede zapletov pri uslužbencih, ki sem jim je napredovalno obdobje prekinilo, odgovarjajo, da na njihovem uradu niso imeli veliko takih primerov in tudi ne težav. Nekaj uslužbencev je bilo zaradi sovpada z novo reorganizacijo premeščenih v začetku leta 2008, obravnavanje njihovih ocen pa so določale prehodne določbe oz. 14. člen Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive. Uslužbenci, ki so menjali tarifno skupino oz. so bili po sprejeti uredbi premeščeni na delovna mesta v višjo tarifno skupino, pa se jim je napredovalno obdobje prekinilo.

Imeli so tudi primer prek javnega natečaja, da so na uradniško delovno mesto zaposlili nekdanjega strokovno-tehničnega delavca. V tem primeru je šlo za prekinitve napredovalnega obdobja, saj gre v skladu z 20. členom ZSPJS za različne plačne skupine oz. nesorodna delovna mesta. Po prejšnji zakonodaji so se ocenjevali le uradniki, strokovni- tehnični delavec niti ni mogel prenašati ocen.

Pri prehodu iz starega v nov sistem se je pojavilo veliko vprašanj, zlasti tehnične narave pri izpolnjevanju obrazcev (Priloga IV.a in IV.b) zaradi prehodnega obdobja ocenjevanja uslužbencev po starem in pretvorbe v nov sistem.

Največja sprememba in s tem tudi težava je preverjanje pogojev za napredovanje enkrat letno (prej trikrat) ter v primeru dobivanja povprečnih ocen, npr. pri oceni 'dobro' se napredovalno obdobje, zlasti za uslužbenca, ki so npr. že dosegli peti plačilni razred delovnega mesta, razpotegne tudi na šest let. Po dosedanji praksi pa je bilo ob izpolnjevanju povprečnih rezultatov oz. doseženih točkah možno napredovanje na tri leta, seveda ob izpolnjevanju predpisanih pogojev. Glede na ta dejstva ter prakso preteklih let so v zvezi s tem zaznali kar nekaj razočaranj in nejevolje uslužbencev.

## 8 ZAKLJUČEK

Z diplomsko nalogo sem opisala in predstavila elemente uslužbenskega sistema ter njihovo pravno ureditev v RS pred in po letu 2003 v okviru reforme slovenske javne uprave. Poudarek je bil na predstavitvi sistema ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, novosti, ki jih prinaša veljavna ureditev in z njo povezane prednosti in pomanjkljivosti. Prišla sem do ugotovitev, ki jih lahko strnem kot zaključek svojega diplomskega dela.

Uslužbenski sistem je zagotovo eden najpomembnejših delov sistema javne uprave. Leta 1996 je Vlada RS sprejela dolgoročno strategijo, ki je bila temeljni dokument za izvedbo reforme slovenske javne uprave. Od leta 1996 se tako v RS vodi sistemska reforma javne uprave, katere namen je približevanje sodobni, evropski upravi. Reformirala so se različna področja, med katerimi je tudi uslužbenski sistem. Danes reforma še ni končana, kajti treba se je zavedati, da modernizacija terja stalen razvoj.

Z reformo javne uprave se je korenito spremenil celoten uslužbenski sistem. Bistvo reforme uslužbenskega sistema je doseči enake osnovne možnosti zaposlenih v javnem sektorju, primerljivost vseh delov javnega sektorja ter primerljivost in preglednost plačnega sistema. Tako sta bila v okviru reforme uslužbenskega sistema v letu 2002 sprejeta dva temeljna zakona, ZJU in ZSPJS, ki skupaj urejata uslužbenski sistem. Nov ZJU, ki je stopil v veljavo 28. 6. 2003, je temeljil na podlagi tedaj obstoječega sistema javnih uslužbencev, ki je v marsičem zastarelo ureditev posodobil in uvedel vrsto novih uslužbenskih institutov. Sistema tako ni bilo treba graditi povsem na novo. Moje mnenje je, da je bila reforma zagotovo potrebna in da se je veliko stvari izboljšalo, vendar pa samo sprejetje zakona še ne pomeni učinkovitega izvajanja. Za doseg zastavljenih ciljev ni zadosten samo sprejem zakonodaje, zakone je treba izvajati in šele v tej fazi se pokažejo prednosti in pomanjkljivosti, torej ali sistem deluje ali ne.

Nekatera poglavja so bila s spremembami in dopolnitvami ZJU iz leta 2005 temeljito spremenjena ali celo črtana. Med njimi je tudi sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, ki je po novem urejen z vladno uredbo. Pri pregledu zakonodaje, s katero sem predstavila sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, so se mi pojavile nekatere dileme, zato sem za potrditev hipoteze opravila intervju na Davčnem uradu Kranj in jih vprašala, kako so se v praksi spoprijeli z novostmi, ki jih je prinesla nova ureditev.

Z intervjujem sem ugotovila, da sta se ocenjevanje in napredovanje zaposlenih izvajala v skladu z zakonsko ureditvijo. S samo izvedbo niso imeli večjih težav. Na začetku so se pojavile težave le pri izpolnjevanju obrazcev za prehodno obdobje, ko je bilo treba ocene, točke pridobljene po starem sistemu, pretvoriti v nove. Največja sprememba in s tem tudi težava sistema ocenjevanja in napredovanja, ki jih je pokazala dosedanja praksa, je preverjanje pogojev za napredovanje ter dobivanja

povprečnih ocen. Na podlagi opravljenega intervjuja lahko potrdim hipotezo – v veljavni ureditvi sistema ocenjevanja in napredovanja obstajajo pomanjkljivosti.

Na podlagi intervjuja in analiziranja zakonodaje lahko zaključim, da je nova ureditev sistema ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev dobro zasnovana. Tako kot pri vseh zakonskih spremembah je treba vedeti, da novosti in rešitve, ki jih prinaša nova ureditev svoje mesto dobijo skozi časovno obdobje. Treba je upoštevati dejstvo, da bo potrebno treba za uveljavitev vseh novosti spremeniti miselnost, navade in utečene načine ter organizacijo dela. Zavedati se je treba, da sta javna uprava in uslužbenški sistem, ki je del nje, proces, ki se nikoli ne konča. To pomeni, da mora biti sistem tako zastavljen, da se je zmožen nenehno prilagajati in spreminjati.

Svoje diplomsko delo bom zaključila z mislijo, da je temeljni element sistema vsake organizacije človek. Da pa uprava deluje in da so cilji doseženi, je pomemben sleherni član sistema, ki lahko deluje samo kot celota. Če pa kakšen del ne deluje, ga je treba popraviti, usposobiti na novo in mu dati priložnost, da se izkaže, v skrajnem primeru tudi zamenjati. Zavedati pa se je treba, da celota ne bo delovala, če takrat, ko jo 'razstavljamo', izgubimo kakšen del oz. ga pozabimo, ko jo ponovno sestavljamo.

## LITERATURA

### SAMOSTOJNE PUBLIKACIJE

1. BOHINC, Rado. Delovna in uslužbenska razmerja. GV založba, Ljubljana, 2004.
2. BOHINC, Rado. Osebe javnega prava. GV založba, Ljubljana, 2005.
3. BRUS, Petra. Zakon o javnih uslužbencih. Uvodna pojasnila. GV založba, Ljubljana, 2002.
4. BUČAR, France. Uvod v javno upravo. Uradni list SRS, Ljubljana, 1969.
5. BUGARIČ, Bojan. JEROVŠEK, Tone. KERŠEVAN, Erik. KLADOŠEK, Roman. KORADE PURG, Štefka. KOVAČ, Polona. PIRANT, Rajko. PLIČANIČ, Senko. SAJEVEC PLAVČAK, Natalija. TRPIN, Gorazd. VIRANT, Grega. Komentar zakonov s področja uprave. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani, Ljubljana, 2004.
6. ČATER, Natalija. Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarji in vzorci. Financ, Ljubljana, 2004.
7. GRAFENAUER, Božo. BREZOVNIK, Boštjan. Javna uprava. Pravna fakulteta, Maribor, 2006.
8. HAČEK, Miro. Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
9. HAČEK, Miro. Politika birokracije. Modrijan, Ljubljana, 2005.
10. HAČEK, Miro. BAČLIJA, Irena. Sodobni uslužbenški sistem. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2007.
11. KORADE PURG, Štefka. BRUS, Petra. KOŽELJ SLADIČ, Barbara. Zakon o javnih uslužbencih. ZJU-UPB2. GV založba, Ljubljana, 2006.
12. POLLITT, Christopher. BOUCKAERT, Geert. Public management reform. A comparative analysis. Oxford Press, New York, 2004.
13. PUSIČ, Eugen. Nauka o upravi. Šolska knjiga, Zagreb, 1996.
14. PUSIČ, Eugen. Nauka o upravi. Šolska knjiga, Zagreb, 2002.
15. RAKAR, Iztok. Praktikum za pravno ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2008.
16. SHAFRITZ, Jay M. RUSSELL, E. W. Introducing public administration. Addison – Wesley educational publishers Inc, ZDA, 1997.
17. VIRANT, Grega. Pravna ureditev javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2004.
18. VODOVNIK, Zvone. Poglavlja iz delovnega in socialnega prava. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006.

### ČLANKI V REVIJAH

1. KERŠEVAN, Erik. Plačni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlog Zakona o javnih uslužbencih. Javna uprava. 1999, let. 35, št. 3, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v sodelovanju z Visoko upravno šolo, Ljubljana 1999, str. 529–550.

2. KOVAČ, Polona. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. Teorija in praksa. 2002, let. 39, št. 6, Fakulteta za družbene vede v Ljubljani, Ljubljana 2002, str. 1037–1047.
3. LONČAR, Lovro. Delovno-pravni položaj javnega uslužbenca. Javna uprava. 2001, let. 37, št. 4, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti v sodelovanju z Visoko upravno šolo, Ljubljana 2001, str. 445–470.
4. PEČAUER, Marko. Pogovor z ministrico za javno upravo Irmo Pavlinič Krebs. Sobotna priloga. Delo, 18. aprila 2009, str. 4–6.
5. ŠMIDOVNIK, Janez. Slovenska javna uprava v socializmu in v tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi). Podjetje in delo. 1998, let. XXIV, št. 6/7, Gospodarski vestnik, Ljubljana 1998, str. 1070–1081.

### **PRISPEVKI OZIROMA POGLAVJA V KNJIGI, ZBORNIKU**

1. BOHINC, Rado. Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. VIII. Dnevi slovenske uprave Portorož 2001, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2001, str. 43–69.
2. BREJC, Miha. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V: ABRAHAMSBERG, Niko (ur.): Zbornik znanstvenih razprav 1997. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1997, str. 17–33.
3. ČREŠNAR-PERGAR, Nevenka. Kako do racionalnejše uprave. V: VODOVNIK, Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 493–550.
4. DUJIĆ, Slobodan. Razvoj programov usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. V. Dnevi javnega prava. Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje. Inštitut za javno upravo, Portorož, 1999, str. 243–258.
5. KORADE PURG, Štefka. Novi sistem plač v javnem sektorju. V: VODOVNIK, Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 203–212.
6. KORADE PURG, Štefka. Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. V: KOCJANČIČ, Rudi (ur.): X. Dnevi slovenske uprave Portorož 2003, Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003, str. 179–192.
7. KOVAČ, Polona. Reforma slovenske javne uprave. V: VLAJ, Stane (ur.): Teorija javne uprave. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2006, str. 105–112.
8. PEVCIN, Primož. Konkurenčnost gospodarstva in državna uprava. V: VODOVNIK, Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 287–307.
9. POGAČAR, Jasna. Uslužbeno pravo. V. Dnevi javnega prava. Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje. Inštitut za javno upravo, Portorož, 1999, str. 175–187.
10. STARE, Janez. Uvajanje instrumenta 'letni pogovor s sodelavcem' v slovensko javno upravo. V: VODOVNIK, Zvone (ur.): IX. Dnevi slovenske uprave Portorož 2002, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 2002, str. 399–410.



11. STARE, Janez. Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. V: KOCJANČIČ, Rudi (ur.): X. Dnevi slovenske uprave Portorož 2003, Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, 2003, str. 389–402.
12. TRPIN, Gorazd. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: Dnevi slovenske uprave Portorož 1998, Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, 1998, str. 9–26.

## **ZAKONI**

1. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Ur. list RS, št. 8/01.
2. Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti. Ur. list RS, št. 60/08.
3. Kolektivna pogodba za javni sektor – KPJS. Ur. list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 330/09.
4. Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov. Ur. list RS, št. 63/03, 75/05, 78/05, 60/06.
5. Predlog zakona o javnih uslužbencih (ZJU). Prva obravnava – EPA 185 – III. Poročevalec DZ RS, št. 31, april 2001.
6. Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačilne razrede. Ur. list RS, št. 51/08, 91/08.
7. Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Ur. list RS, št. 98/08.
8. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih. Ur. list RS, št. 81/03, 109/03, 22/04, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09.
9. Ustava Republike Slovenije. Ur. list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69-3088/04, 69-3090/04, 69-3092/04, 68/06.
10. Zakon o delavcih v državnih organih – ZDDO. Ur. list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I, 4/93, 70/97, 38/99.
11. Zakon o delovnih razmerjih – ZDR. Ur. list RS, št. 42/02, 79/06, 46/07, 103/07.
12. Zakon o državni upravi – ZDU-1-UPB4. Ur. list RS, št. 113/05.
13. Zakon o javnih uslužbencih – ZJU-UPB3. Ur. list RS, št. 33/07, 65/08.
14. Zakon o lokalni samoupravi – ZLS-UPB2. Ur. list RS, št. 94/07, 27/08, 76/08, 100/08.
15. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS-UPB7. Ur. list RS, št. 95/07, 17/08, 58/08, 80/08.

## **VIRI Z INTERNETA**

1. BOHINC, Rado. Ministrstvo za javno upravo. Konferenca dobre prakse. Na poti k poslovni odličnosti javne uprave v maju 2001. Smeri reforme javne uprave. URL=[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Rado\\_20Bohinc.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Rado_20Bohinc.pdf).

2. BREZOVŠEK, Marjan. Javna uprava. Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, št. 2, februar 2000. URL=«<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002brezovsek.PDF>».
3. BREZOVŠEK, Marjan. HAČEK, Miro. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa, april 2002. URL=«<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20024Brezovsek-Hacek.PDF>».
4. BUGARIČ, Bojan. Pravna ureditev javne uprave. Škofja Loka, januar 2006. URL=«<http://www.student-info.net/index.php/studentopolis/knjiznica/16552>»
5. KORADE PURG, Štefka. Zagotavljanje kakovosti v delovanju uprave – vloga nekaterih dejavnikov, določenih v sistemu javnih uslužbencev. Ministrstvo za notranje zadeve. Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2004. Zbornik referatov. URL=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/DOBRE\\_PRAKSE\\_2004.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/DOBRE_PRAKSE_2004.pdf)». 17. 11. 2004.
6. KOVAČ, Polona. STANONIK, Bojan. Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, februar 2000. URL=«<http://dk.fdv.uni-lj.si/tip/tip20002kovac-stanonik.PDF>».
7. KOVAČ, Polona. Ministrstvo za javno upravo. Konferenca dobre prakse. Od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi v novembru 2002. Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assesment Framework – CAF tudi v slovensko upravo. URL=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/Polonca\\_20Kovac.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Polonca_20Kovac.pdf)»
8. KOVAČ, Polona. VIRANT, Gregor. TIČAR, Bojan. KORADE PURG, Štefka. RAKAR, Iztok. Javna uprava. Gradivo za predavanje in vaje v I. 2007/08. URL=«[http://www.fpvv.uni-mb.si/mojFaks/Files/FVVPPrvoDrugoTretjePredavanjeOktober2007Kovac\\_20071108\\_04.ppt](http://www.fpvv.uni-mb.si/mojFaks/Files/FVVPPrvoDrugoTretjePredavanjeOktober2007Kovac_20071108_04.ppt)». 2. 10. 2007.
9. RAČUNOVODJA.COM. Spremembe zakona o javnih uslužbencih. URL=«<http://www.racunovodja.com/clanki.asp?clanek=2168>». 5. 3. 2008.
10. REMŠAK PEŠEC, Mojca. Ministrstvo za javno upravo. Direktorat za organizacijo in kadre. Odklonitev letnega razgovora z nadrejenim. URL=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/odklonitev\\_letnega\\_razgovora.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/odklonitev_letnega_razgovora.pdf)». 3. 12. 2007.
11. STARE, Janez. Letni pogovor s sodelavcem. URL=«<http://www.fu.uni-lj.si/personal/jankos/PUK/PUK-LPS.pdf>». 29. 4. 2009.
12. UPRAVNO PRAVO. Uvod, pojmi, definicije. URL=«[http://www.student-info.net/sis-mapa/skupina\\_doc/fu/knjiznica\\_datoteke/245270\\_definicije\\_.ppt](http://www.student-info.net/sis-mapa/skupina_doc/fu/knjiznica_datoteke/245270_definicije_.ppt)». 16. 3. 2009.
13. VEHOVAR, Urban. ZAJC, Katarina. STARMAN, Marko. KOVAČ, Polona. Učinkovita država. Strategija razvoja Slovenije – izzivi prihodnosti 2004 – 2013, april 2004. URL=«<http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf>».
14. VLADA RS. Ministrstvo za javno upravo. Ukinitev strokovnega izpita za javne uslužbenke se nadomešča z obveznim usposabljanjem in ne pomeni

- zniževanja znanja uslužbencev. URL=«  
[http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko\\_sredisce/novica/article/12037/8245/](http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12037/8245/)«  
. 12.3.2008.
15. VLADA RS. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005.  
URL=«[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf)«. 21. 4. 2009.
16. ZA JAVNE USLUŽBENCE. Javni uslužbenki sistem. URL=«  
[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbence/?type=98](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/?type=98)«. 29. 4. 2009.

## **SEZNAM SLIK**

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| Slika 1: Javni uslužbenci ..... | 36 |
|---------------------------------|----|

## **SEZNAM TABEL**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1: Uradniški nazivi (ZJU, 85. člen) .....           | 39 |
| Tabela 2: Pozicijski in karierni sistem napredovanja ..... | 60 |

## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC IN OKRAJŠAV

|       |  |
|-------|--|
| CAF   | Common Assesment Framework   |
| EU    | Evropska unija   |
| KPJS  | Kolektivna pogodba za javni sektor   |
| KPND  | Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti   |
| LPS   | Letni pogovor s sodelavcem   |
| OECD  | Organisation for Economic Co-operation and Development   |
| RS    | Republika Slovenija  |
| SIGMA | Support for improvement in governance and management in Central and Eastern European countries |
| URS   | Ustava Republike Slovenije   |
| ZDDO  | Zakon o delavcih v državnih organih  |
| ZDFO  | Zakon o funkcionarjih v državnih organih   |
| ZDR   | Zakon o delovnih razmerjih   |
| ZDU   | Zakon o državni upravi   |
| ZIN   | Zakon o inšpekcijskem nadzoru  |
| ZJA   | Zakon o javnih agencijah   |
| ZJF   | Zakon o javnih financah  |
| ZJS   | Zakon o javnih skladih   |
| ZJU   | Zakon o javnih uslužbencih   |
| ZNZ   | Zakon o notranjih zadevah  |
| ZObr  | Zakon o obrambi  |
| ZPIZ  | Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije                                       |
| ZPol  | Zakon o policiji   |
| ZRPJZ | Zakon o razmerjih plač   |
| ZSPJS | Zakon o sistemu plač v javnem sektorju   |
| ZŠol  | Zavod Republike Slovenije za šolstvo   |
| ZTPDR | Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja   |
| ZUP   | Zakon o splošnem upravnem postopku   |
| ZVis  | Zakon o visokem šolstvu  |
| ZVRS  | Zakon o Vladi Republike Slovenije  |
| ZZ    | Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje  |
| ZZZ   | Zakon o zunanjih zadevah   |
| ZZZS  | Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije   |

## **PRILOGI**

Priloga 1: Ocenjevalni list

### **PRILOGA I**

#### **OCENJEVALNI LIST za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju**

**- Podatki o javnem uslužbencu:**

Ime in priimek javnega uslužbenca:

**- Ocena javnega uslužbenca:**

V ocenjevalnem obdobju od.....do.....v.....letu.....

**SKUPNA UTEMELJITEV OCENE (glede na kriterije ocenjevanja, v povezavi s pričakovanji na delovnem mestu)**

---

---

---

---

---

\_\_\_\_\_  
ocenjevalec

Izjava o seznanitvi z oceno

\_\_\_\_\_  
javni uslužbenec

\_\_\_\_\_  
podpis

\_\_\_\_\_  
podpis

Datum: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Žig

## Priloga 2: Vprašalnik

Pozdravljeni!

Z novim plačnim sistemom se je marsikaj spremenilo tudi glede sistema ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev. Ker pišem diplomsko nalogo z naslovom »USLUŽBENSKI SISTEM V RS« s poudarkom na sistemu ocenjevanja in napredovanja, bi vam rada zastavila nekaj vprašanj. Zanima me, kako ste se v praksi v Davčnem uradu Kranj spoprijeli z novostmi, ki jih prinaša nova ureditev.

Vprašanja:

1. Na splošno me zanima, ali so se vam z novo ureditvijo pojavile kakšne večje težave pri izvedbi ocenjevanja in napredovanja zaposlenih?
2. Do 15. marca ste morali na podlagi ZSPJS in Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede oceniti delovno uspešnost uslužbencev in jih z oceno tudi seznaniti. Zanima me, kako ste se spopadli z ocenjevanjem dalj časa odsotnih (porodniški dopust, starševsko varstvo, poklicna bolezen)? Se vam ne zdi, da se tu kažejo nekatere pomanjkljivosti?
3. Kot izhaja iz veljavne normativne ureditve, je za razliko od prejšnje ureditve treba ocenjevati tudi delovno uspešnost pripravnikov, čas pripravništva pa je treba šteti v napredovalno obdobje. Ali se vam zdi pripravnikova delovna uspešnost primerljiva z delovno uspešnostjo drugih javnih uslužbencev?
4. Kot vemo, je ocenjevanje povezano z napredovanjem, kar se pozna tudi na plačilni listi. Preverjanje izpolnjevanja pogojev pa se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti, ki se ocenjuje glede na kriterije, med katerimi so tudi taki, ki jih je po mojem mnenju težko vrednoti, saj si verjetno tako ocenjevalci kot ocenjeni različno predstavljajo, kaj pomeni npr. strokovnost, kakovost ... So se na vašem uradu pojavili kakšni problemi glede kriterijev ocenjevanja delovne uspešnosti in glede določitve ocene – se vam zdijo kriteriji ocenjevanja dobro zasnovani?
5. Kako ste ravnali z javnimi uslužbenci, ki se jim je napredovalno obdobje prekinilo, je pri tem prišlo do kakšnih zapletov?
6. Ste imeli morda primer, da bi javni uslužbenec s statusom strokovno-tehničnega javnega uslužbenca pridobil status uradnika? Kako je z ocenjevanjem v takem primeru in ali se mu je napredovalno obdobje prekinilo?
7. Kako je potekal prehod iz starega v nov sistem? So se vam pri prehodu pojavile kakšna vprašanja glede nove ureditve?
8. Največji problemi pri izvajanju sistema ocenjevanja in napredovanja, ki jih je pokazala prva kratka praksa!

Vprašanja, ki ste jih dobili v izpolnjevanje, so anonimna in namenjena izključno raziskovalnemu delu moje diplomske naloge.

Zahvaljujem se vam za vaš dragocen čas in sodelovanje.



## **IZJAVA O AVTORSTVU IN NAVEDBA LEKTORJA**

Študentka Anita Furlan izjavljam, da sem avtorica tega diplomskega dela, ki sem ga napisala pod mentorstvom višjega predavatelja mag. Iztoka Rakarja. Strinjam se z objavo diplomskega dela na internetu.

Diplomsko delo je lektorirala prof. slov. Mateja Kržišnik.