

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Mateja Minić Debernardi

Mentor: Docent dr. Miro Haček

**PRIMERJALNA ANALIZA MED NEKDANJIM IN AKTUALNIM
SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2005

KAZALO

1	UVOD	5
1.1	NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	6
1.2	HIPOTEZA IN UPRAVLJENA METODOLOGIJA.....	6
2	TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA.....	8
2.1	UPRAVLJANJE IN UPRAVA.....	8
2.1.1	Javno upravljanje in javna uprava	9
2.1.2	Državna uprava	11
2.2	REFORMA JAVNE UPRAVE.....	13
2.2.1	Reforma javne uprave v Sloveniji.....	14
2.2.2	Reforma sistema javnih uslužbencev.....	17
2.3	JAVNI USLUŽBENCI IN SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	19
2.3.1	Javni uslužbenci	19
2.3.2	Sistem javnih uslužbencev.....	21
2.4	KONCEPTUALIZACIJA UČINKOVITOSTI V JAVNI UPRAVI	23
3	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	25
3.1	NEKDANJI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV.....	25
3.1.1	Institucionalna raven	26
3.1.1.1	Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev	26
3.1.1.2	Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev.....	27
3.1.1.3	Sistem odgovornosti javnih uslužbencev	28
3.1.2	Operativna raven.....	29
3.1.2.1	Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev	29
3.1.2.2	Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja	30
3.1.2.3	Upravljanje človeških virov	32
3.1.3	Simbolna raven	34
3.1.3.1	Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura.....	34
3.2	AKTUALNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	35
3.2.1	Institucionalna raven	37
3.2.1.1	Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev	37

3.2.1.2	Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev.....	39
3.2.1.3	Sistem odgovornosti javnih uslužbencev	41
3.2.2	Operativna raven.....	42
3.2.2.1	Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev	42
3.2.2.2	Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja	44
3.2.2.3	Upravljanje človeških virov	48
3.2.3	Simbolna raven	54
3.2.3.1	Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura.....	54
4	PRIMERJALNA ANALIZA MED NEKDANJIM IN AKTUALNIM SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV.....	58
4.1	INSTITUCIONALNA RAVEN.....	58
4.1.1	Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev	58
4.1.2	Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev	60
4.1.3	Sistem odgovornosti javnih uslužbencev	61
4.2	OPERATIVNA RAVEN.....	61
4.2.1	Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev.....	61
4.2.2	Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja	63
4.2.3	Upravljanje človeških virov	65
4.3	SIMBOLNA RAVEN	70
4.3.1	Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura	70
5	ZAKLJUČEK	72
6	LITERATURA IN VIRI.....	76

KRATICE

ZDR	Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02)
pZDR	prejšnji Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, 14/90, 5/91, 71/93, 19/94, 38/94)
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/05 – uradno prečiščeno besedilo)
ZTPDR	Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (Uradni list SFRJ, št. 60/89, 42/90 in Uradni list RS, št. 4/91)
ZDU	Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in 56/03)
ZRPJZ	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96)
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03)
KPND	Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 18/91 in 34/93 z aneksi)
Kodeks	Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/01)
RS	Republika Slovenija

1 UVOD

Da bo tema diplomske naloge v zvezi z javno upravo, sem vedela že ves čas mojega študija. Ker se mi zdi sistem javnih uslužbencev eden najpomembnejših delov sistema javne uprave, poleg tega pa sem se z reformo uslužbenskega sistema neprestano srečevala tudi na delovnem mestu, sem se odločila, da to področje podrobneje raziščem. Za to temo diplomske naloge sem se v prvi vrsti odločila, ker me kadrovske zadeve že od nekdaj zanimajo, poleg tega pa je to tudi moje delo v službi. Ker pa sem se na tem področju zaposlila šele po končani reformi, me je vedno zanimalo, kje so prednosti aktualnega sistema javnih uslužbencev. Pisanje diplomske naloge je bila priložnost, da to ugotovim.

Da je področje javnih uslužbencev res tako pomembno, dokazuje dejstvo, da je bilo med prilagajanjem pravnemu redu in standardom Evropske unije uvajanje sistema javnih uslužbencev eno od področij, po katerem se je merila in ocenjevala pripravljenost in usposobljenost Slovenije za vstop v Evropsko unijo.

Razvoj sodobne družbe in vedno hitrejše spreminjanje ter razvijanje okolja, narekuje spremembe tudi v javni upravi. Sodobna javna uprava deluje po načelu zakonitosti, je učinkovita, strokovna in politično nevtralna, kar pa je še najbolj pomembno, usmerjena mora biti k uporabniku.

Za zagotovitev te vloge javne uprave je bistvena uvedba sistema javnih uslužbencev, ki bo poleg zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost, politično nevtralnost in nepristranskost pri opravljanju javnih nalog.

Tako si sodobne javne uprave ni mogoče zamisliti brez kreativnih, visoko usposobljenih, osebno motiviranih in zadovoljnih javnih uslužbencev, ki si položaj utrjujejo z uspešnim delom in niso odvisni od vsakokratne menjave vlade.

Za vspostavitev take javne uprave je bila potrebna reforma sistema javnih uslužbencev, katere cilj je bil, da naredi sistem bolj pregleden, enoten in nenazadnje tudi enakopraven za vse, ki vstopajo v sistem javne uprave kot delojemalci. Enoten sistem javnih uslužbencev v praksi pomeni poenotenje zaposlitvenega razmerja in vzpostavitev medsebojne primerljivosti plač.

1.1 NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je opredeliti in analizirati sistem javnih uslužbencev pred reformo javne uprave in po njej, ter skozi primerjavo ugotoviti, ali je reforma dosegla zastavljene cilje.

Cilj diplomske naloge je skozi primerjalno analizo nekdanjega in aktualnega sistema javnih uslužbencev ugotoviti, ali je aktualni sistem bolj učinkovit in pregleden od nekdanjega. Vzporedno s tem, bom ugotavljala, kje prihaja v praksi pri novi uslužbenski zakonodaji do pomanjklivosti oziroma do problemov.

Struktura diplomskega dela bo prilagojena njegovemu namenu. Razdeljeno bo na tri osnovne sklope. V okviru teoretično – pojmovnih izhodišč bom predstavila osnovne pojme, ki so ključni za razumevanje tematike, s katero se naloga ukvarja: uprava, javna uprava, državna uprava, javni uslužbenec, sistem javnih uslužbencev.

V nadaljevanju bom najprej analizirala nekdanji sistem javnih uslužbencev, nato pa še aktualni sistem glede na vse tri ravni upravljanja v sistemu javnih uslužbencev: institucionalna, operativna in simbolna (več v Haček, 2001).

Zadnji skop pa je namenjen primerjalni analizi med nekdanjim in aktualnim sistemom javnih uslužbencev, s tem da sem skozi primerjavo ugotavljala tudi pomanjklivosti aktualnega sistema.

1.2 HIPOTEZA IN UPRAVLJENA METODOLOGIJA

Skozi diplomsko delo bom preverjala postavljeni hipotezi:

Hipoteza 1:

Sistem javnih uslužbencev je po reformi javne uprave bolj učinkovit in pregleden.

Hipoteza 2:

Po sprejetju nove zakonodaje so se pri implementaciji pokazale nekatere pomanjklivosti.

Temeljno metodo raziskovanja predstavlja analiza pisnih virov.

V prvem delu diplomske naloge, ki predstavlja opredelitev osnovnih pojmov, sem se osredotočila v večji meri na analizo sekundarnih virov (članki in knjige) in le v majši meri na analizo primarnih virov.

V drugem delu je s pomočjo analize predvsem primarnih virov najprej predstavljen nekdanji, nato pa še aktualni sistem javnih uslužbencev.

Jedro diplomske (tretji del) naloge predstavlja primerjalna analiza nekdanjega in aktualnega sistema javnih uslužbencev.

Na podlagi teh raziskovalnih metod bom skušala potrditi postavljeni hipotezi.

2 TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA

Diplomska naloga obravnava sistem javnih uslužbencev. Da bi lahko razjasnila ta pojem, je potrebno najprej opredeliti ostale pojme, ki so s tem pojmom v tesni povezavi. Le tako lahko oblikujem teoretično osnovo za nadaljnja poglavja diplomske naloge.

2.1 UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Da bi lahko razložila različne pojme, ki spadajo pod javno upravo, moram najprej opredeliti pojma upravljanje in uprava. Ker je opredelitev teh dveh pojmov več, se bom omejila le na dve, ki se mi zdita najbolj pomembni.

Pojem upravljanja obsega zelo široko področje človekovega delovanja. Sleherno človekovo delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko človekovo 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 teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katerekoli človekove potrebe. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve potreb še ne pomeni same zadovoljitve potreb. Da potrebo zadovoljimo, moramo sprožiti akt upravljanja, odločitev. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb (Bučar v Haček, 2001).

Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje organizacije k doseganju teh ciljev. Pojem uprava je ožji in ga lahko opredelimo na dva načina – kot proces oziroma dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev) in kot strukturo oziroma organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev). Organizacijska teorija o upravi opredeljuje upravo kot organizatorično dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi, ki imajo nek skupen cilj oziroma skupno nalogo. Sistemska teorija gleda na organizacijo kot na sistem in ugotavlja, da ima vsak takšen sistem poseben upravni podsistem, ki usmerja delovanje celotnega sistema. Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji bi lahko upravo

označili kot tisti del tega procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je torej del upravljanja v organizaciji, in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev – vendar ne neposrednega operativnega izvrševanja odločitev, temveč sprejemanje novih odločitev. Uprava torej vedno pomeni odločanje, le da gre za konkretnejše odločitve, izhajajoče iz splošnejših odločitev, odločitev o ciljih organizacije (Virant, 2002: 15).

Poleg obeh zgoraj omenjenih teorij je v zvezi z upravljenjem poznana še kibernetična teorija, ki obravnava upravljanje kot neprestano kroženje informacij.

2.1.1 Javno upravljanje in javna uprava

Kot sem že omenila, se pojma upravljanje in uprava ne nanašata zgolj na področje javne sfere, temveč tudi na področje zasebne sfere. Bistvena razlika je v tem, da se javno upravljanje nanaša na upravljanje v javnih zadevah, javna uprava pa na upravo v javnih zadevah.

Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti; država je najširša takšna skupnost. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, npr. občine. V državi lahko obstajajo tudi druge javnopravne skupnosti, ki niso organizirane po teritorialnem principu. Skupna značilnost teh skupnosti (organizacij) je, da temeljijo na družbeni prisili. Njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima po definiciji med vsemi organizacijami le država. Druge javnopravne skupnosti črpajo svojo oblast iz pooblastil, ki jih dobijo od države. Javno upravljanje je torej upravljanje, ki poteka v javnopravnih skupnostih. Te pa delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb. Namen države je zadovoljevanje potreb celotne družbene skupnosti, ki je organizirana v državi. Lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe, torej skupne potrebe svojih prebivalcev. Pojma javnopravna skupnost in javna zadeva sta medsebojno najtesneje povezana. Javna zadeva je namreč tista zadeva, o kateri se odloča na ravni javnopravne skupnosti. Vse druge zadeve sodijo v zasebno sfero (Virant, 2002: 18).

Javna uprava vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami. Vključuje torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985: 129).

Javno upravo tvori krog organov povezan v poseben sistem, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček, 2001: 29):

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik v Haček, 2001: 30):

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno velja za javno upravo upravno, deloma pa tudi civilno pravo;
- uslužbenki sistem oziroma sistem javnih uslužbencev.

2.1.2 Državna uprava

Državna uprava predstavlja ožji del javne uprave. Da bi lažje opredelila pojem državne uprave, se bom najprej osredotočila na pojem države.

Pojem države lahko razumemo v dveh pomenih: kot organizacijo ljudi na določenem ozemlju (teritoriju), ki jih povezuje politična oblast (širši pomen), oziroma kot organizacijo, ki izvaja politično oblast na določenem teritoriju (ožji pomen). Država je organizacija, ki ima na svojem teritoriju izključno (vrhovno, neodvisno) in vseobsegajočo oblast. Oblast pomeni moč prisiliti druge k določenemu ravnanju, politična oblast pa je izraz, ki se uporablja za označitev oblasti na določenem teritoriju. Po definiciji ima takšno oblast država. Državna oblast je izključna navznoter in navzven. To pomeni, da na ozemlju države ni organizacije, ki bi lahko spodkopala oblast države, in da država izvaja svojo oblast tudi neodvisno od drugih držav. Izključnost oblasti pogosto označujemo tudi s pojmom suverenost. Država je torej suverena navznoter in navzven, pri čemer je zlasti zunanja suverenost v sodobnem svetu relativizirana z medsebojno odvisnostjo držav (Virant, 2002: 23).

Politična oblast države izvira iz njenega monopola nad sredstvi fizičnega prisiljevanja. Fizična prisila je temelj politične oblasti. Sodobna država jo uporablja manj pogosto kot v preteklosti. Politična oblast, ki jo ima država, mora biti institucionalizirana. To pomeni, da morajo v državi obstajati institucije in mehanizmi, prek katerih se izvaja odločanje o javnih zadevah (Virant, 2002: 24).

Državna uprava je najobsežnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Zgodovinsko gledano je najstarejši segment javne uprave in še danes predstavlja jedro javne uprave. Označuje tisti aparat, prek katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant, 2002: 63).

Državna uprava je – organizacijsko gledano – skupek organov, ki upravljajo z državo; vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč z izvajanjem te politike. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave v upravnem sistemu oziroma upravnem procesu je torej dokaj jasen – državna uprava sodi v instrumentalni del tega procesa (Virant, 2002: 63).

Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene (Rakočević, 1991: 127).

Za organizacije državne uprave kot dela javnega sektorja veljajo nekatere značilnosti (Žurga, 2001: 10):

- odzivajo se na strategije in politike, ki so zunaj njihovega neposrednega nadzora ter so izpostavljene nenadnim in dramatičnim spremembam;
- zadovoljujejo številne stranke, ki v tej vlogi ne nastopajo vedno prostovoljno;
- omejene so (lahko) pri izbiri svojega »trga« oziroma skupin strank (uporabnikov);
- dotikajo se potreb posameznikov in jih uravnavajo s potrebami skupnosti, uravnavajo razmerja med uporabniki in neuporabniki storitev, uravnavajo prednosti s slabostmi;
- svoje storitve zagotavljajo v političnem okolju ter uravnovešajo politične potrebe z zahtevami strank.

Organizacije državne uprave delujejo na podlagi monopola in se zato trudijo zaščititi se pred pritiski ter oblikujejo določila in pogoje glede storitev, ki jih zagotavljajo. Samoregulativnih mehanizmov navadno nimajo vgrajenih, imajo pa državne uprave dve regulativni sili, ki lahko nadzirata in/ali izvajata pritisk nanje: to so državljani in vlada, ki ji je državna uprava podrejena (Žurga, 2001: 11).

V Sloveniji je državna uprava opredeljena v Zakonu o državni upravi (ZDU) kot del izvršilne oblasti Republike Slovenije (RS), ki izvršuje upravne naloge. V okviru državne uprave RS opravljajo upravne naloge ministrstva, organi v njegovi sestavi in upravne enote.

Glede na ZDU državna uprava RS opravlja naslednje naloge:

- sodeluje pri oblikovanju politik, kar pomeni, da uprava pripravlja za vlado zakone, podzakonske predpise, druge akte in druga gradiva, ter zagotavlja drugo strokovno pomoč pri oblikovanju politik;

- izvršilne naloge, v okviru katerih uprava izvršuje zakone in druge predpise, ki jih sprejema Državni zbor RS, ratificirane mednarodne pogodbe, državni proračun, podzakonske predpise in druge akte vlade;
- inšpekcijski nadzor nad izvajanjem predpisov;
- spremljanje stanja družbe na področjih, za katera je pristojna, in skrbi za njen razvoj v skladu s sprejeto politiko države;
- spodbuja oziroma usmerja družbeni razvoj;
- zagotavlja opravljanje javnih služb v okviru javnih zavodov in gospodarskih družb ter v drugih organizacijskih oblikah, ki jih določa zakon.

Najsplošneje bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji (Haček, 2001: 38):

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

2.2 REFORMA JAVNE UPRAVE

Reforma javne uprave je proces, ki je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi svoje institucije in funkcije. Stara, poudarjena regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema (Trpin, 1997: 2).

Napori za modernizacijo državne uprave so se v svetu še posebno povečali v zadnjem desetletju z uveljavljanjem ideje novega javnega menedžmenta. Njegovo bistvo je, da je v delovanje javne uprave potrebno uvesti omejena načela in pozitivne izkušnje upravljanja privatnega sektorja. Bolj kot neposredno vidne kratkoročne rezultate je pomembno spreminjati vrednote ljudi in vzpostaviti ugodno klimo

zaposlenih v državni upravi, da se tudi v tradicionalno togi in neprilagodljivi organizaciji lahko uveljavijo spremembe v prihodnosti.

Reforma javne uprave ima nekaj splošnih značilnosti (Hunik, 1998: 281):

- je kontinuiran in kompleksen proces, ki ima daljnosežne posledice tako za javni kot tudi zasebni sektor;
- bo, čeprav pobudo zanjo običajno dajo osrednja telesa, v končni fazi imela obsežne učinke na bodoče delovanje javnega sektorja tako na osrednji kot tudi na decentralizirani ravni;
- je nujna, saj obstajajo vse večje zahteve po bolj učinkovitem izkoriščanju človeških in tudi finančnih virov;
- je proces, ki zahteva veliko časa;
- je večna in ni omejena na kako zemljepisno območje ali politični sistem.

Čeprav se vzroki za reforme razlikujejo po posameznih državah, so glavni cilji reforme javnega sektorja učinkovitost, pravičnost in varčevanje. Ti trije cilji pa pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform od zgolj uvajanja menedžerskih metod dela do reform politične usmeritve, strukturalnih ali celo ustavnih sprememb (Ferfila, Kovač, 2000: 180).

Za uspešno reformo javne uprave je potrebno slediti doseganju ciljev, kot so zmanjšanje vpliva države, uvajanje menedžerskih prvin iz privatnega v javni sektor, povečanje učinkovitosti na vseh ravneh delovanja organizacij državne uprave, zmanjševanje stroškov delovanja uprave, povečanje preglednosti delovanja državne uprave in dekoncentracija državne uprave.

2.2.1 Reforma javne uprave v Sloveniji

S spreminjanjem družbenega okolja se spreminja tudi vloga javne uprave. Javna uprava se mora kot ključni družbeni podsistem ustrezno prilagajati zahtevam in spremembam iz okolja, zato se mora tako kot vsaka organizacija nenehno spreminjati (Dujić v Kovač, Stanonik, 2000: 316).

Gonilo reformiranja javne uprave v Sloveniji niso bile le zahteve komunitarne politike, ampak tudi vsesplošna želja, da se vzpostavi moderna, kakovostna in v prihodnost naravnana javna uprava. V slovenskem strokovnem prostoru se tovrstna naravnost praviloma odraža kot skupek načel za delovanje sodobne državne uprave in skoznje kot temeljne usmeritve RS pri reformiranju javne uprave. Načela delovanja sodobne državne uprave lahko delimo na klasična pravno-politična načela in načela novega javnega menedžmenta.

Na področje klasičnih pravno-političnih načel sodobne državne uprave spadajo (Priročnik za sodobno poslovanje, 2004):

- načelo zakonitosti in pravne varnosti;
- načelo politične nevtralnosti;
- načelo strokovnosti in strokovne samostojnosti.

To so tradicionalna pravna načela, ki so danes prerasla v temeljne vrednote pravnega delovanja uprave. Novejša in morda manj uveljavljena pa so načela novega javnega menedžmenta. To sta načelo usmerjenosti k uporabniku in implementacija modelov kakovosti in poslovne odličnosti v javno upravo.

Izstopajoči problemi, ki so vnašali med uporabnike javnih storitev in zaposlene občutek nezadovoljstva in s tem tudi podlago za morebitne spremembe, so segali na naslednja področja (Kovač, 2000: 289):

1. odnos med politiko in upravo, pri čemer spreminjajoča se politična gibanja v preveliki meri vplivajo na delo uprave;
2. centralizacija državne uprave s slabo medsektorsko in nivojsko koordinacijo dela, ki s hierarhično strukturo onemogoča organizacijsko in individualno avtonomijo ter fleksibilne metode dela; poleg izmikanja odgovornosti otežuje prilagajanje potrebam uporabnikov in spremembam v okolju;
3. nezadovoljiva regulativa, tj. notranje nepovezana zakonodaja z neenotno interpretacijo, ki ob potrebi državnih uradnikov po natančni opredelitvi postopkov dela vnaša - ob hkratnem pomanjkanju poslanstva in ciljev uprave - med zaposlene občutek izgubljanja časa in truda za neke vmesne, le trenutno zadovoljive rešitve;

4. sklop problemov v zvezi z upravljanjem človeških virov oziroma z uslužbenskim sistemom, kjer izstopajo neurejena ali nezadovoljivo rešena vprašanja zaposlovanja, nagrajevanja (plače in druge vzpodbude) in usposabljanja, kar predstavlja za zaposlene osebne demotivatorje;
5. izrazita usmerjenost uprave nase in odsotnost prilagajanja potrebam okolja s časovno zapoznelim reševanjem nastalih problemov sta vzrok za negativne podobe uprave in javnih uslužbencev v javnosti.

Poleg navedenih problemov pa je eden od razlogov za reformo državne uprave v Sloveniji tudi vpliv Evropske komisije na to, kako kandidatke oblikujejo lasten upravni sistem. Zato je na področju javne uprave oblikovala predvsem splošna priporočila oziroma standarde, ki so skupni evropskemu upravnemu prostoru ter mehanizem »*obligation de resultat*«. S tem mehanizmom nalaga Evropska unija kandidatkam obveznosti v obliki rezultatov, ki naj bi jih dosegle. Države smejo oblikovati svojo upravo kot želijo, vendar pa mora ta delovati na način, da naloge skupnosti izpolnjujejo učinkovito ter dosegajo rezultate politike, ki jih zastavlja Unija (Brezovšek, Haček, 2002: 693).

V skladu s sklepi dunajske konference jeseni 1998 določajo standardi naslednje cilje nacionalnih zakonodaj (Brezovšek, Haček, 2002: 695):

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

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. Pri prenovi slovenskega upravnega sistema je potrebno slediti globalnim usmeritvam v sodobnih upravnih sistemih. Te se kažejo na naslednje načine (Brezovšek, Haček, 2002: 696):

- spreminja se vloga države, saj njena oblastna funkcija slabi, država pa se spreminja v skupnost javnih služb;
- v ospredje stopa proces decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracija odločanja;
- notranja organizacija upravnih sistemov se spreminja iz hierarhičnih v heterarhično;
- deregulacija postaja ključna naloga;
- servisna funkcija uprave se vedno bolj prenaša v zasebno sfero.

Reforma slovenske javne uprave je potekala po petih stebrih, ki jih je opredelilo Ministrstvo za notranje zadeve v letu 2001. To so zakonodajno-sistemske spremembe, informatizacija uprave, kakovost in poslovna odličnost, izobraževanje in odprava administrativnih ovir.

2.2.2 Reforma sistema javnih uslužbencev

Ker se diplomska naloga nanaša na sistem javnih uslužbencev, se bom sedaj osredotočila na njegovo reformo.

Med glavne razvojne cilje reforme slovenske uprave uvrščamo povečanje upravnih in upravljalških sposobnosti javnih uslužbencev ter vzpostavitev stalnega, pravno opredeljenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev (Stare, 2001: 6).

Eden najpomembnejših delov sistema javne uprave je uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev v upravi. Delovanje uprave je najprej odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Glede na to je izboljševanje uslužbenskega sistema najpomembnejši element spreminjanja javne uprave (Predlog ZJU, 2001).

Glede na navedeno si učinkovite in sodobne javne uprave ni mogoče zamisliti brez kreativnih, visoko usposobljenih, osebno motiviranih in zadovoljnih izvajalcev, ki si utrjujejo položaj z dobrim delom in niso na prepihu vsakodnevnih politike.

V skladu s stališči Evropske komisije je eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Na podlagi mnenja Evropske komisije je mogoče zaključiti da Evropska komisija (Fournier v Brezovšek, Haček, 2002: 693):

- priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije;
- posredno priporoča izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Cilj reforme javne uprave je vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal vsem zaposlenim enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje. Vsebinsko naj bi sistem javnih uslužbencev izhajal iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, iz konkurence med zaposlenimi, iz jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bil jasen in pregleden sistem odločanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanja delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev (Haček, 2001: 141).

Reforma je postavila v ospredje zahteve po učinkovitosti delovanja javne uprave in strokovnosti, kar naj bi omogočilo proces racionalizacije javne uprave. Tako je bilo med pomembnejšimi cilji reforme slovenske uprave uvajanje sistema javnih uslužbencev, ki bo poleg zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost, politično nevtralnost in nepristranskost pri opravljanju javnih nalog.

2.3 JAVNI USLUŽBENCI IN SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

2.3.1 Javni uslužbenci

Izraz javni uslužbenec izhaja iz Anglije. Formalno se je začel uporabljati konec 18. stoletja za ločevanje civilnega osebja od vojaškega v Vzhodno indijski družbi (Bekke, Perry in Toonen, 1996).

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. V začetku je služba v javni upravi pomenila izvajanje oblasti. Javni uslužbenec je bil obravnavan kot del oblastne strukture, kot nosilec dela državnega monopola oblasti. Po drugem, kasnejšem pojmovanju je služba v javni upravi privilegij, ki prinaša imetniku določene koristi. Značilna pojava takšnega pojmovanja sta kupovanje služb v javni upravi in podeljevanje služb kot nagrade za politične in druge usluge. Ta pogled je ponekod še danes prisoten, ko najvišja mesta v upravi delijo politični funkcionarji kot izplen volilne zmage (Pusič v Virant, 2002: 187).

V sodobnih interpretacijah se službo v javni upravi pojmuje kot družbeno koristno funkcijo. Javni uslužbenec opravlja naloge, 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. 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 (Virant, 2002: 188).

Sodobna koncepcija javno službo opredeljuje kot javnoupravno družbeno funkcijo, kot del izvršilne oblasti, ki samostojno v okviru danih predpisov opravlja upravne naloge. Sodobna koncepcija upravne službe temelji na načelih moderne države; načelih, ki naj bi zagotavljala, da bo upravna služba dosegla objektivnost, zaradi

katere je bila tudi ustanovljena, in tako služila javnemu interesu. Stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba naj bi temeljila na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot odločilnemu merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi (Haček, 2001: 51).

Pravni položaj javnih uslužbencev je specifičen tudi zato, ker se sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna in ker učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti (Virant, 2002: 188).

V uvodnih določbah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU) je zapisano, da je javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

Definicija javnega uslužbenca je torej podana z opredelitvijo javnega sektorja. Javni sektor pa po zgoraj navedenem zakonu sestavljajo:

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

Zakon posebej obravnava tiste javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ter pri tem razlikuje:

- uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge (to so tiste naloge, ki sodijo v delovno področje organa, oziroma za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava);
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katera se zahteva najmanj visoka strokovna izbrazba;
- strokovno-tehnične javne uslužbenke, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela.

Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci.

Javni uslužbenci opravljajo delo (Zaviršek, 2004: 24):

- na delovnem mestu: delovno mesto je v organizacijski strukturi najnižja organizacijska enota, ki ima v okviru delovnega mesta ali poklicnega področja predvidene glavne naloge;
- v nazivu: naziv je poimenovanje, ki ga javni uslužbenec (uradnik) pridobi z imenovanjem, izvolitvijo, podelitvijo ali napredovanjem v skladu z zakonom;
- na položaju: položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

2.3.2 Sistem javnih uslužbencev

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavneje definirali kot poseben upravni sistem v katerem delujejo javni uslužbenci v okviru javne uprave. Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov oziroma aktivnosti (Thompson v Haček, 2001: 43). Sistem javnih uslužbencev obsega centralno raven in lokalno raven oblasti.

Strokoven sistem javnih uslužbencev, ki je v osnovnih potezah že spominjal na današnje sisteme javnih uslužbencev, se je prvič pojavil leta 1883 s t. i. Pendletonovo listino. Ta je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, katerega izhodišče je bila strokovnost in primerna usposobljenost vseh zaposlenih (*merit* sistem). Pendletonova listina je imela dva temeljna cilja: prvi cilj je bil odstranitev političnega vpliva iz administracije, drugi pa zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev. Pendletonova listina je zadala dokončen udarec do tedaj uveljavljenemu *spoil* sistemu, ki je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev predvsem v skladu s političnimi merili. Dosledna uporaba *spoil* sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela. Lahko povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov in onemogoči kontinuiteto upravnega dela, saj na to v veliki meri vpliva dinamika političnih sprememb. *Merit* sistem je nasprotje *spoil* sistema in je za upravno področje veliko primernejši, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb,

trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema tudi ob političnih spremembah (Haček, 2001: 44).

Shema 1: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni:

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oz. kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
- pravice in dolžnosti JU ¹ - sistem odgovornosti - javno mnenje - policy vloga JU - političnost JU itn.	- klasifikacijski sistem JU - upravljanje človeških virov - sistem zaposlovanja JU	- etika v sistemu JU - upravna kultura

vir: Haček, 2001. Sistem javnih uslužbencev. Str. 45

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh (več v Haček, 2001):

1. institucionalna raven

V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji, institucionalni ravni. Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture, njena osrednja vloga pa je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom in političnim okoljem. Sistem javnih uslužbencev črpa iz političnega okolja tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik nujno potrebujejo za učinkovito in uspešno delovanje. Pomemben vir birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni je tudi javna podpora. Na tej ravni so pomembna tudi pravila vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč za delovanje celotnega sistema javnih uslužbencev in za opredeljevanje vloge javnih uslužbencev v tem procesu. Javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti le stranske, izvajalske vloge, ampak morajo v postavljanje ciljev in posledično oblikovanje politik tudi dejavno posegati.

¹ javni uslužbenci

2. operativna raven

V sistemu javnih uslužbencev steče proces upravljanja s prve ravni upravljanja na nižjo raven, v kateri se operacionalizira načelna politika. Operativna raven je utemeljena na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide, močno razvejano strokovno raven upravljanja. Na tej ravni teče proces upravljanja po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo za neposredno izvajanje. Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno treba vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem, ki bo mogel naštete naloge tudi operacionalizirati.

3. simbolna raven

Simbolna raven je prav tako pomembna kot prvi dve ravni upravnega delovanja, čeprav je manj vidna in otipljiva. Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo. Tovrstna določnost je razvidna iz vsebine politik in stila delovanja uprave, pri čemer je oboje pomembno za uspešno vladanje.

2.4 KONCEPTUALIZACIJA UČINKOVITOSTI V JAVNI UPRAVI

Kako lahko zagotovimo, da bodo upravne odločitve in dejavnosti učinkovite pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev? Odgovor je s strokovnostjo. Potrebujemo javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, strokovnjake, brez katerih politik ni mogoče niti učinkovito oblikovati niti jih izvajati. Uprava, ki nima usposobljenih in izkušenih uradnikov, ni zanesljiva (Brezovšek, 2000: 265).

Kako zagotoviti uresničevanje ciljev v javni upravi? Odgovor je s smotrnostjo. Potrebujemo upravo, ki pozna svoje stroške in koristi in je sposobna nadzorovati in prerazporediti vire, če je to potrebno. To je ekonomski vidik. Uprava, ki ne nadzoruje svojega proračuna in stroškov, je nezanesljiva (Brezovšek, 2000: 266).

Sistem javnih uslužbencev potrebuje za zagotavljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev strokovnost; potrebuje javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, oziroma strokovnjake, brez katerih politik ni mogoče niti učinkovito oblikovati niti jih izvajati. Gre za profesionalni vidik znotraj sistema javnih uslužbencev. Vidik smotrnosti sistema javnih uslužbencev pa poudarja zlasti ekonomski vidik sistema, saj mora ta biti sposoben poznati stroške delovanja ter nadzorovanja in prerazporeditve virov, če se to izkaže za potrebno (Haček, 2001: 74).

3 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

3.1 NEKDANJI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Področje človeških virov v javnem sektorju je pred reformo urejalo približno 40 različnih predpisov. Najpomembnejši so bili Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO), Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ), Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi in Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave.

Našteti predpisi so urejali položaj zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Posamezni področni zakoni (Zakon o notranjih zadevah, Zakon o zunanjih zadevah, Zakon o obrambi) pa so urejali nekatere elemente položaja določenih javnih uslužbencev (policisti, vojaki, diplomati).

Subsidiarno (glede vprašanj, ki jih ZDDO ni urejal) pa je za javne uslužbence veljalo splošno delovno pravo – zvezni Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (ZTPDR) in slovenski Zakon o delovnih razmerjih (pZDR). Ta dva zakona sta bila splošna zakona s področja delovnega prava in sta predstavljala *lex generalis* za vse zaposlene v Sloveniji. Za zaposlene v javni upravi je veljala tudi kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (KPND) z aneksi; vendar le glede vprašanj, ki niso bila urejena z ZDDO.

Pred reformo je bil torej v Sloveniji uslužbenski sistem v državni upravi do neke mere že zgrajen, saj so ZDDO ter ostali takrat veljavni predpisi urejali zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, razporejanje, napredovanje ter nekatere druge pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

Pri tem ne gre spregledati, da je neustreznost prejšnje ureditve stopila v ospredje predvsem z uvajanjem dodatnih nalog javne uprave in s povečanjem njihove zahtevnosti. To je povezano z vedno širšimi in zahtevnejšimi nalogami države, ki se s

povečano odgovornostjo države do državljanov poskuša približevati idealu družbe blaginje (Čater, 2004: 10).

3.1.1 Institucionalna raven

3.1.1.1 Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev

Vse od padca komunizma novim demokratičnim vladam ni uspelo preprečiti političnega kadrovanja v državni in javni upravi. Posegi so bili pogosti in, kar je še posebej problematično, niso se omejevali le na klasične tarče sistema političnega plena, kot so ministri in državni sekretarji. Pri nas je politično kadrovanje prodrlo bistveno širše in globlje, vse od državnih organov do paradržavnih institucij, javnih podjetij, javnih zavodov itn. Politizacija državne uprave seveda zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost njenega dela (Bugarič, 2004: 15).

Pravna ureditev pred reformo ni zagotavljala ločitve politike od stroke. Ministrstva so bila organizirana tako, da se je ob vsaki menjavi oblasti lahko po političnih merilih zamenjal vrh ministrstva, tako da je bil vodja sektorja najvišji kolikor toliko stalni položaj. Uprava bi lahko po menjavi vlade ostala ne le brez glave, ampak tudi brez polovice trupa.

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 katero je bil izvoljen ali imenovan. Funkcionarjeva vloga je drugačna od vloge javnega uslužbenca. Pri funkcionarju zahteva po strokovnosti ni izražena, saj je njegova vloga politična. Funkcionar vnaša v upravni proces politične odločitve, strokovne podlage za njihovo sprejemanje pa zagotavljajo strokovno usposobljeni javni uslužbenci (Virant, 2002: 193).

Položaj funkcionarjev je urejal Zakon o funkcionarjih v državnih organih.

V sistemu javnih uslužbencev pred reformo so bili funkcionarji na državni ravni predsednik RS, poslanci Državnega zbora, člani Državnega sveta, predsednik Vlade in

ministri, sodniki Ustavnega sodišča, člani Računskega sodišča in generalni sekretarji. V državni upravi pa so bili funkcionarji poleg ministrov še predstojniki vladnih služb, predstojniki organov in organizacij v sestavi ministrstev in državni sekretarji.

Problem je bil v položaju državnih sekretarjev, ki so prišli v upravo kot politični funkcionarji, delovali pa so kot operativni šefi posameznih organizacijskih enot, ki pokrivajo ožja delovna področja v ministrstvih. Državni sekretar je nastopal politično; zastopal je ministra na odborih vlade, hodil z ministrom na seje vlade, branil vladne zakone v parlamentu. Hkrati pa je opravljal naloge operativnega vodenja in je torej deloval kot upravni menedžer. Prav mogoče je, da je vrsta posameznikov dvojno vlogo odlično opravljala, vendar je sistemsko gledano bila ta dvojna vloga zgrešena (Virant, 2000: 373).

3.1.1.2 Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev

Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev so pred reformo urejali naslednji zakoni: ZTPDR, pZDR in ZDDO. Ostala vprašanja, ki niso bila urejena s prej naštetimi predpisi, je urejala KPND, ki pa ni veljala za javne uslužbence, ki jih je imenovala vlada.

ZDDO vsebuje številne posebne določbe o pravicah in obveznostih delavcev v državnih organih. Te določbe se nanašajo na (Virant, 2002: 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, znanje slovenskega jezika ...);
- obveznost, da se v določenih primerih delo opravlja v času, daljšem od polnega delovnega časa (po odredbi predstojnika);
- dolžnost opravljanja posebnega strokovnega izpita po opravljenem pripravništvu in dolžnost stalnega strokovnega izpopolnjevanja (ti dve dolžnosti podrobneje ureja Zakon o pripravništvu, strokovnih izpiti in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju);
- dolžnost v izjemnih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi, znanju in zmožnostim (v primeru višje sile);

- možnost prerazporeditve v drug organ brez uslužbenčevega soglasja (vendar le, če se zaradi dela v drugem kraju bistveno ne poslabšajo življenjski pogoji delavca in njegove družine).

V ZDDO je bil za javne uslužbence posebej urejen še dopust in druge odsotnosti z dela. Te določbe so kljub sprejetemu ZJU ostale v veljavi še danes.

Pomembni obveznosti javnega uslužbenca sta bili:

- delovanje v skladu z zakoni ter opravljanje naloge v skladu z navodili predpostavljenih in
- nesprijemanje daril in drugih koristi.

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

Glede na ZDDO je lahko delavec v zvezi z varstvom pravic vložil zahtevo za uveljavljanje svojih pravic iz delovnega razmerja. Poleg navedenega pa 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 o pravicah, obveznostih in odgovornostih delavca, ugovor pa pri organu, ki je odločil o pravicah. Predstojnik oziroma drug pristojni organ je preizkusil svojo odločitev in jo lahko spremenil. Če delavec ni bil zadovoljen z odločitvijo o zahtevi oziroma ugovoru ali če pristojni organ ni odločil v 30-ih dneh, je lahko zahteval varstvo svojih pravic pri pristojnem sodišču.

3.1.1.3 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev

ZDDO je opredelil tako disciplinsko kot odškodninsko odgovornost.

Disciplinske kršitve (kršitve delovnih obveznosti) je delil v dve skupini: lažje in težje. Lažje so npr. nepravočasno prihajanje na delo in odhajanje z dela pred koncem delovnega časa ali neupravičena odsotnost z dela med delovnim časom, nevestna

hramba spisov ipd. Za lažje kršitve se je lahko izreklo javni opomin ali denarno kazen (Virant 2002: 210).

Med hujšimi kršitvami pa je ZDDO razlikoval tiste, pri katerih se kot sankcija izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja (npr. kaznivo dejanje zoper uradno dolžnost), in tiste, pri katerih se ta najstrožji ukrep izreče le v primeru, da so povzročile hujše posledice za življenje ali zdravje ljudi oziroma za delo državnega organa.

Disciplinske ukrepe je izrekal predstojnik organa in zaposleni je zoper sklepe lahko ugovarjal. O ugovoru je odločala disciplinska komisija, zoper njihovo odločbo pa je bilo dopustno sodno varstvo pred delovnim sodiščem.

Druga odgovornost, ki jo je opredeljeval ZDDO, je odškodninska odgovornost. Delavec je bil 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.

3.1.2 Operativna raven

3.1.2.1 Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev

Pred reformo so področje sistemizacije delovnih mest v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in pri osebah javnega prava urejali naslednji predpisi: 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.

ZDDO je temeljil na klasifikaciji delovnih mest in razvrščal javne uslužbence v tri kategorije:

- višji upravni delavci: imenuje jih vlada za pomoč pri vodenju dela v upravnih organih in za opravljanje najzahtevnejših del;

- upravni delavci: v naziv, ki je za ustrezno delovno mesto predpisan v sistemizaciji delovnih mest, jih imenuje predstojnik organa in opravljajo strokovno delo;
- strokovno-tehnični delavci: opravljajo dela, s katerimi se zagotavljajo splošni, tehnični in drugi pogoji za delo (spremljajoča dejavnost).

Za klasifikacijski sistem je bila značilna velika razdrobljenost znotraj posameznih ministrstev. Hkrati je bilo vzpostavljenih tudi večje število vladnih služb, kar je imelo za sistem državne uprave dvojen pomen. Najprej je to pomenilo vedno manjšo preglednost same organizacije in s tem povezan neučinkovit nadzor nad opravljanjem javnih nalog. S povečevanjem razdrobljenosti pa je nastajala tudi navidezna potreba po novem kadru, kar je privedlo do ogromnega birokratskega aparata, za katerega obstoječi predpisi niso mogli biti učinkovita pravna podlaga za izvajanje javnih nalog. Ti predpisi namreč niso bili namenjeni takšni organizacijski strukturi državne uprave, kot se je na koncu razvila (Čater, 2004: 90).

3.1.2.2 Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja

Sistem zaposlovanja je bil pred reformo urejen z ZDDO in Uredbo o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v državnih organih.

Sicer že ustava določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča le na podlagi javnega natečaja, vendar se je v ZDDO, tako kot v ZTPDR in pZDR, uveljavil zgolj sistem javne objave. Sistemizirano delovno mesto se je objavilo, če poseben zakon ni določal drugače. Postopek javne objave ni ustrezal ustavni zahtevi po javnemu natečaju. Ta postopek je namreč zagotavljal le nadzor nad pogoji za zaposlitev, od tu naprej pa merila za izbiro najprimernejšega kandidata niso bila določena oziroma je bila izbira prepuščena subjektivni presoji. Zaradi tega je vedno obstajala nevarnost, da na končno izbiro vplivajo tudi nedopustni dejavniki, kot so poznanstva, podkupovanje ipd. (Virant, 2002: 199).

Pred odločitvijo o zasedbi prostega sistemiziranega delovnega mesta z novimi delavci je moral predstojnik ugotoviti, ali je mogoče na tako delovno mesto razporediti delavca iz drugega državnega organa. Nadalje je ZDDO določal tudi predhodni

preizkus za ugotovitev kandidatove usposobljenosti za delo, ki pa je bil obvezen le za osebe, ki so se prvič zaposlile v javni upravi.

V želji da bi povečala učinkovitost zaposlovanja in hkrati uredila postopek javnega natečaja, je vlada leta 1998 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 delovno razmerje z imenovanjem v naziv (ki pomeni tudi delovno mesto) z odločbo. Višje upravne delavce je imenovala vlada, upravne delavce pa predstojnik organa.

Navadno se je delavec zaposlil za nedoločen čas in le izjemoma za določen čas (npr. začasno povečanje obsega dela, nadomeščanje ipd.). Novela ZDDO iz leta 1997 pa je predvidela še možnost zaposlitve za določen čas, vezan na trajanje mandata ministra. To delovno razmerje se je sklenilo brez objave.

Namen te zakonske novele je bil v tem, da se omogoči ministru, da »pripelje s seboj« v ministrstvo na najzahtevnejša in najodgovornejša delovna mesta osebe, ki jim zaupa, in da tem zaposlenim s prenehanjem funkcije ministra preneha delovno razmerje. Pred novelo je bila praksa namreč taka, da je novi minister dosegel zaposlitev novih delavcev v svojem kabinetu, stari pa so bili prerazporejeni na druga delovna mesta. To je povzročalo prekomerno večanje števila zaposlenih v upravi. Novost je sicer rešila omenjeni problem, vendar pa je bila tudi problematična, saj je povsem odkrito dopuščala zaposlovanje po političnih kriterijih (Virant, 2002: 201).

ZDDO je predvideval tudi (pre)razporejanje delavcev v državnih organih, ki se je izvajalo na podlagi ugotovljenih delovnih potreb, zlasti pa če je bilo to potrebno za izvršitev nalog državnega organa. Delavce se je (pre)razporejalo za izboljšanje organizacije dela, za smotrnejšo razporeditev delavcev glede na njihovo znanje in usposobljenost, če so se spremenile pristojnosti državnega organa ali če se je ukinilo delovno mesto, za katero je delavec sklenil delovno razmerje v državnem organu.

Delavcu je prenehalo delovno razmerje v primerih, navedenih v pZDR (pisni sporazum, odpoved, disciplinski ukrep ipd.). Po ZDDO pa je lahko javnemu uslužbencu prenehalo delovno razmerje tudi zaradi spremenjenih pristojnosti državnega organa, trajnega zmanjšanja obsega dela ali ker so iz tehnoloških, organizacijskih in drugih operativnih razlogov posamezna dela postala za dalj kot šest mesecev nepotrebna. V primeru ukinitve ali prenosa nalog iz enega v drugi organ, je zaposlene prevzel ta organ.

ZDDO je posebej urejal tudi razrešitev, katere prvotni namen je bil prerazporeditev na drugo delovno mesto, ustrezno delavčevi strokovni izobrazbi in znanju – nazadovanje v karieri. Delovno razmerje je prenehalo po preteku odpovednega roka le v primeru, če delavec 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, ko se je lahko javnega uslužbenca razrešilo, ter podrobno razdelala določbo o neprimernosti, in sicer z merili o delovnih in strokovnih kvalitetah.

V postopku odločanja o pogojih za razrešitev je delovala posebna tričlanska komisija, ki jo je imenoval predstojnik. V tem postopku se je zaposlenemu omogočilo, da se je izjasnil o dejstvih, ter da si je zagotovil obrambo. V odločbi o razrešitvi upravnega delavca so morali biti razlogi za razrešitev strokovno utemeljeni z ugotovitvami iz poročila komisije. Zoper to odločbo je bil dopusten upravni spor (Virant, 2002: 212).

3.1.2.3 Upravljanje človeških virov

Sistem javnih uslužbencev pred reformo ni poznal upravljanja človeških virov v pravem pomenu besede. Funkcija upravljanja s človeškimi viri je bila prepogosto zgolj administrativna in nadzorna in kot taka ni več zadoščala novim zahtevam.

1. ocenjevanje in sistem napredovanja

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev je nujno potrebno za vzpostavitev sistema napredovanja in za določanje variabilnega dela plače.

Ocenjevanje delovne uspešnosti v slovenski javni upravi ni novost, v različnih oblikah ga poznamo že vrsto let. ZDDO je ocenjevanje urejal v 22. členu, ki ga je novela razveljavila. Napredovanje (vertikalno) po ZDDO je pomenilo napredovanje na višje delovno mesto. Upravni delavec je lahko napredoval na zahtevnejše delovno mesto glede na potrebe dela v upravnih organih po treh letih, če je izpolnjeval pogoje glede strokovne izobrazbe, delovnih izkušenj in ostale pogoje iz sistemizacije, ter se je odlikoval po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu. Delovno uspešnost za napredovanje (horizontalno) na delovnem mestu v višji plačni razred (količnik) se je ocenjevalo vsake tri leta, na podlagi ZRPJZ in Pravilnika o napredovanju v organih državne uprave. Napredovanje v višji plačilni razred istega naziva je pomenilo možnost, da je javni uslužbenec ostal na istem delovnem mestu, plača pa se mu je povečala.

2. izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Že sistem izobraževanja pred reformo je poznal formalno in neformalno izobraževanje. Formalno izobraževanje je tisto izobraževanje po programih, ki jih organizirajo institucije, in ki vodi do javno priznane stopnje izobrazbe ali kvalifikacije ter določenega naziva. Pri neformalnem izobraževanju pa gre za pridobivanje znanja in spretnosti, potrebnih za opravljanje konkretnega poklica (usposabljanje in izpopolnjevanje). ZDDO sicer ni vseboval določb glede izobraževanja, zato je to področje za javne uslužbence urejal Zakon o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju.

3. plačni sistem

Plačni sistem je urejal ZRPJZ. Plača je bila po tem zakonu sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača se je določila tako, da se je osnova pomnožila s količnikom za tipična delovna mesta. Del plače za delovno uspešnost je pripadal zaposlenemu, ki je bistveno presegal pričakovane delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače je lahko znašal največ 20 % osnovne plače. Predstojnik organa je bil pri določanju tega dela plače vezan na skupni obseg sredstev v višini 3 % celotnega obsega sredstev za plače in se je v praksi navadno razdelil enakomerno med vse zaposlene. Poleg

navedenega pa so zaposlenim pripadali tudi dodatki za delovno dobo, za manj ugodne delovne pogoje, za delo s strankami ipd.

3.1.3 Simbolna raven

3.1.3.1 Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura

Področje etike se je začelo v Sloveniji zakonsko urejati relativno pozno, šele z reformo.

Po osamosvojitvi Slovenije je razpad partijske strukture, ki je bila vrh zakonodajne, sodne in izvršilne oblasti, povzročil krizo institucij in sistema odločanja nasploh. Zaradi razpada etičnih vrednot je bil omajan ugled javne uprave v družbi.

Najbolj očiten vzrok razpada vrednot v postsocializmu je pravna nestabilnost in nespoštovanje prava. Pomembni deli pravnega sistema so zastareli in neuporabni, novi predpisi pa nastajajo počasi in po delih. Zato nastajajo pravne praznine in nejasnosti. Del etičnega razpada gre pripisati ideologiji. Socialistično ideologijo kolektivismu je zamenjala liberalna ideologija, ki poudarja pravice posameznikov. Pretirano poudarjanje individualizma v etični sferi pa privede do prevlade individualnih vrednot tam, kjer je potrebno ravnotežje med zasebnim in javnim (Pirnat, 1994: 61).

Nekaj načel in pravil ravnanja javnih uslužbencev je zakonodaja na različnih področjih poznala že pred reformo in so torej bila že uvedena v vsakodnevno delovanje državne uprave.

Nekatere splošne etične norme, kot so varovanje človekovih pravic, zaščita avtohtone manjšine ali varovanje ustavnosti in zakonitosti ipd., je določala nova slovenska ustava iz leta 1991.

Poleg navedenega so bila tudi etična načela sestavni del Zakona o splošnem upravnem postopku (ZUP), kjer je poudarek na odnosu med javnim uslužbencem in stranko v postopku. V tem odnosu navadno prihaja največkrat do kršitev. Ta načela

so npr. načelo zakonitosti, načelo varstva pravic občanov in varstva javnih koristi, načelo pomoči neuki stranki, načelo zaslišanja stranke, načelo ekonomičnosti postopka ipd.

Nekaj etičnih načel pa je vseboval tudi Zakon o upravi. Ta so npr. načelo zakonitosti in samostojnosti, načelo nepristranskosti.

Glede politične kulture je za Slovenijo pred reformo veljalo, da je imela velik zaostanek v politični kulturi oziroma demokratični politični kulturi. Klaus von Beyme (v Haček, 2001: 114) Slovenijo po osamosvojitvi po uspešnosti prehoda uvršča med države, ki jih imenuje anokracija. Zanj so značilni protislovni elementi v enem režimu, saj pomeni zmes med anarhijo in avtokracijo.

Za ustvarjanje podlage za množično naklonjenost demokracij je potrebno veliko časa, obenem pa je skladnost med politično kulturo in političnim sistemom nujen pogoj stabilnosti politične ureditve. V postsocialističnih družbah je sicer prišlo do demokratičnih sprememb tako na gospodarskem kot na političnem področju, ne pa tudi do sprememb režima, saj v večji meri v politični kulturi prevladujejo še vedno tradicionalni vzorci vrednot (Lipset v Brezovšek, 1997: 181).

Slovenska politična kultura ima tako po eni strani še vedno elemente avtokratske politične kulture, kot so nezaupanje v demokratične politične ustanove, pasivni odnos državljanov do politike in politikov, nevrotičnost, pomanjkanje strpnosti (Novak v Haček, 2001: 114). Po drugi strani pa lahko prepoznamo tudi različne oblike nastajajoče demokratične politične kulture z nacionalno samozavestjo, ki temelji na samostojni državi, vstopanju v Evropsko unijo, zaupanju v sposobnost preživetja naroda in demokratičnosti. V Sloveniji tudi ne obstaja brezpogojna podpora novi politični ureditvi (Bernik, Toš, Malnar v Haček, 2001: 115).

3.2 AKTUALNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem javnih uslužbencev, skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, ureja ZJU.

Cilj ZJU je (Predlog zakona o javnih uslužbencih, 2000):

- razširitev veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki opravljajo pretežno upravne naloge (javne agencije, javni skladi) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti uslužbenški sistem za vse dežavne organe in za celotno javno upravo; pri tem se v pojem javna uprava ne všttevajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti;
- ločitev opravljanja 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 postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitve odgovornosti in sankcij za kršitve;
- uvajanje 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; zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave;
- zagotovitev odprtosti delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja in usmerjenost k uporabniku storitev;
- zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših 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).

Skozi primerjavo med sistemom javnih uslužbencev pred in po reformi bom ugotavljala, koliko od zgoraj naštetih ciljev, zajetih v predlogu ZJU, se je uveljavilo v praksi, oziroma kje se v praksi pojavljajo pomanjkljivosti.

Omeniti je potrebno, da se je hkrati z novo zakonsko ureditvijo začela uporabljati tudi Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki:

- vzpostavlja novi pravni temelj za oblikovanje notranje organizacije organov državne uprave;
- razvršča tipična uradniška delovna mesta v organih državne uprave in upravah lokalne skupnosti;
- razvršča nove uradniške nazive v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti in v pravosodnih organih, ter
- razvršča strokovno-tehnična delovna mesta za državne organe in organe lokalnih skupnosti.

3.2.1 Institucionalna raven

3.2.1.1 Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev

Veljavno ureditev, ki se nanaša na ločitev politike od uprave, je prinesel ZJU oziroma ZDU.

V ZDU je v uvodnih členih posebej poudarjeno načelo politične nevtralnosti, ki zavezuje upravo, da je pri opravljanju svojega dela politično nevtralna. Takšna opredelitev ne pomeni, da je zaposlenim v upravi prepovedano članstvo v političnih strankah ali politična opredelitev. Vendar pa politična opredelitev posameznika ne sme vplivati na njegovo delo.

Bistvena novost nove ureditve je ustanovitev uradniškega sveta. ZJU predvideva ustanovitev uradniškega sveta predvsem zaradi zagotavljanja najvišje stopnje strokovnosti in neodvisnosti uradnikov na najvišjih položajih ter za dajanje mnenj državnemu zboru in vladi o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov (Sajevec Plavčak, 2003: 22).

Uradniški svet je posebno neodvisno telo, ki ima dvanajst članov. Tri člane med strokovnjaki s področja javnega sektorja imenuje predsednik republikev skladu z ZJU.

Dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane imenuje vlada med strokovnjaki v državni upravi, tri pa izvolijo med seboj uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave.

Ena od najpomembnejših nalog uradniškega sveta je skrb za izbiro uradnikov na ključne vodstvene položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Na te položaje naj bi prišli odlično strokovno usposobljeni ljudje. Zato uradniški svet določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in merila za izbiro in načine preverjanja usposobljenosti. Za posebne natečajne postopke lahko imenuje posebne natečajne komisije, ki izberejo posamezne kandidate oziroma preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. V posebno natečajno komisijo so lahko poleg uradnikov in drugih strokovnjakov s področja javne uprave, upravljanja kadrovskega virov ipd. imenovani tudi člani uradniškega sveta. Od kandidatov, ki jih izbere posebna natečajna komisija, funkcionar končno izbere kandidata, ki se mu zdi najprimernejši.

Nova ureditev izhaja iz ambicije, da bi med politiko in upravo potegnili ločnico. Najbolj kompleksni deli državne administracije so dobili posebno avtonomijo. Gre za organe v sestavi, kot so policija, davčni urad, carinski urad in veterinarska uprava.

Avtonomnost organa v sestavi izhaja iz dejstva, da je direktorja organa v sestavi težje odstaviti. Po sedanji zakonodaji ga lahko vlada odstavi le, če mu dokaže disciplinsko odgovornost ali nesposobnost. Direktorji naj bi bili vrhunski upravni menedžerji, ustrezno izobraženi in z zadostnimi izkušnjami. Kandidate za ključne položaje izbere posebna razpisna komisije oziroma uradniški svet. Zakonski model, uveljavljen leta 2002, je slonel na teoretski predpostavki, da organi v sestavi ne delajo politike, pač pa izvršujejo zakone.

ZJU je torej pomemben predpis, ki omejuje samovoljo vladajoče koalicije. Zakonodaja iz leta 2002 omejuje skušnjave vladajočih strank, da bi kopičile moč. Stranke sicer imajo nekaj možnosti, da na vrhove ministrstev postavijo svoje ljudi, hkrati pa je jasno določeno, do kod sega oblast strank, oziroma kje se začne avtonomija uradniškega sloja. Ker slovensko uradništvo nima dolgoletne tradicije, je bila zakonodaja iz leta 2002 pomembna tudi, ker je trasirala smer razvoja

uradniškega sloja. Uradništvo naj bi postajalo čim bolj avtonomno, profesionalno, vezano na zakon (Žerdin, 2005).

Leta 2005 je bila v parlamentarno proceduro poslana novela ZJU, ki predlaga, da bi lahko vlada brez krivdnih razlogov razrešila poleg direktorjev direktoratskih in direktorjev vladnih služb tudi direktorje organov v sestavi. Razlog za to naj bi bila izenačitev direktorjev organov v sestavi z drugimi direktorji in konceptualna kompatibilnost. Novela ZJU je stopila v veljavo 11. marca 2005.

3.2.1.2 Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev

Pravice in obveznosti javnega uslužbenca so določene s pogodbo o zaposlitvi. Ta pa ne sme zagotavljati javnemu uslužbencu večjih pravic, kot so določene z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo.

Med obveznosti delavca sodijo:

- opravljanje dela pod pogoji in na način, ki izhaja iz pogodbe o zaposlitvi;
- obveznost obveščanja delodajalca o vseh pomembnih okoliščinah, ki vplivajo ali bi lahko vplivale na izpolnjevanje obveznosti, ter o morebitnih nevarnostih;
- prepoved škodljivega ravnanja;
- obveznost varovanja poslovne skrivnosti vključno s konkurenčno prepovedjo in konkurenčno klavzulo.

Med obveznosti delodajalca pa sodijo:

- obveznost zagotavljanja dela;
- obveznost plačila;
- obveznost zagotavljanja varnih delovnih razmer;
- obveznost varovanja delavčeve osebnosti, vključno z varovanjem njegovih osebnih podatkov.

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev so določene tudi s predpisi s področja delovnega prava in kolektivnimi pogodbami, če zakon ne določa drugače.

Opravljanje dela je praviloma vezano na delovno mesto. Glede na določbe ZJU mora javni uslužbenec opravljati delo v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa in kodeksom etike. Pri opravljanju dela mora upoštevati navodila nadrejenega, razen če po zakonu ni vezan na ravnanje po navodilih nadrejenih oseb.

ZJU ločuje različne oblike dela, ki jih je dolžan javni uslužbenec opravljati izven opisa del in nalog njegovega delovnega mesta. ZJU ločuje med povečanim obsegom dela, opravljanjem dodatnega dela, opravljanjem dela v projektni skupini, opravljanjem manj zahtevnega dela in opravljanjem drugega dela v interesu delodajalca.

Dopust in druge odsotnosti z dela so še vedno urejene z ZDDO, nekatere druge pa tudi z KPND.

V ZJU je posebej omenjena pravica do delovanja sindikata in do kolektivnega dogovarjanja. ZJU vsebuje tudi splošno določbo, po kateri imajo javni uslužbenci pravico do stavke, ki pa je lahko zaradi varstva javne koristi z zakonom omejena (npr. Zakon o stavki, Zakon o carinski službi, Zakon o obrambi, Zakon o policiji).

Omejitve in dolžnosti s sprejemanjem daril so sicer določene že v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (Kodeks), je pa prepoved sprejemanja daril natančno določena tudi v ZJU. V skladu z ZJU je bila sprejeta tudi Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Bistvo take ureditve je zmanjševanje moči posameznega javnega uslužbenca, saj mora ohraniti enako kakovost opravljanja storitev ne glede na razlike med uporabniki.

Javnim uslužbencem je dovoljeno opravljanje pridobitne dejavnosti, vendar le tiste, ki ni nezdržljiva z njihovim delom, ni v nasprotju s konkurenčno prepovedjo, ne vpliva na nepristransko opravljanje dela in ni v škodo ugledu organa. Uradniki na položajih generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine ne smejo opravljati pridobitnih dejavnosti, razen znanstvenega, raziskovalnega, pedagoškega, umetniškega in publicističnega dela oziroma kulturne dejavnosti.

O pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca odloča pristojna komisija za pritožbe iz delovnega razmerja. Komisijo za pritožbe sestavljajo predsednik komisije in člani, ki jih imenuje Vlada RS na predlog ministra, pristojnega za upravo. Zagotovljena je sorazmerna zastopanost članov glede na razmerje med številom javnih uslužbencev, zaposlenih v posameznih pravosodnih organih in organih državne uprave. Predsednik (biti mora univerzitetni diplomirani pravnik) in člani komisije so imenovani z odločbo za pet let in so lahko ponovno imenovani. Komisija deluje na rednih in izjemoma dopisnih sejah, ki se sklicujejo po potrebi. Ta odloči o pritožbi najpozneje v 30 dneh od dneva, ko je prvostopenjski organ prejel popolno pritožbo, in sicer z večino glasov vseh članov senata. Pri svojem delu je samostojna in se ravna po načelih strokovnosti in častnega ravnanja.

3.2.1.3 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev

ZJU je ostal v tem delu na nivoju ureditve, kakršna je bila pred reformo, saj je ohranil hujše oblike disciplinskih kršitev in tudi najtežje sankcije za primer kršitev, pri čemer z Uredbo o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti uvaja drugostopenjski postopek (Čater, 2004: 177).

Poleg naštetih primerov lažjih in težjih disciplinskih kršitev pa ZJU navaja tudi disciplinske ukrepe za te kršitve in njihove posledice.

Bolj podrobno ZJU ureja tudi uvedbo začasne odstranitve javnega uslužbenca z dela, če bi njegova prisotnost škodovala interesom službe ali ovirala potek disciplinskega postopka.

Disciplinski postopek uvede predstojnik na lastno pobudo ali na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata v organu. Predstojnik vodi disciplinski postopek in odloči o disciplinski odgovornosti. Tudi disciplinske ukrepe izvršuje predstojnik.

Za vodenje disciplinskega postopka lahko predstojnik imenuje disciplinsko komisijo.

Drugostopenjski organ je komisija za pritožbe iz delovnega razmerja.

S sprejemom ZJU je prišlo do nekaterih sprememb tudi pri urejanju odškodninske odgovornosti. Javni uslužbenec je odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Dodana pa je še naslednja določba: za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec.

ZJU nadalje v zvezi z odškodninsko odgovornostjo ureja še odškodninski postopek, način poravnave škode, način poplčila izplačane odškodnine tretji osebi in odškodninsko odgovornost delodajalca.

3.2.2 Operativna raven

3.2.2.1 Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev

Klasifikacijski sistem oziroma sistemizacijo delovnih mest v javni upravi po reformi urejata ZJU in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, katere priloga je tudi katalog tipičnih delovnih mest.

Sistemizacijo delovni mest določa ZJU v členih 21, 40 in 41, zgoraj navedena Uredba pa podrobno ureja postopek sprejemanja in spreminjanja akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, vsebino akta, razvrstitev uradniških in strokovno tehničnih delovnih mest ipd. V Uredbi so namreč določena ključna načela nove organiziranosti, nove organizacijske oblike ter delovna mesta in nazivi v skladu z ZJU.

Vsebina akta o sistemizaciji določa:

- naloge in pristojnosti za zagotavljanje strokovnega, racionalnega in usklajenega delovanja;
- splošne določbe, ki urejajo notranjo organizacijo in sistemizacijo, delovno področje, notranje organizacijske enote, vodenje, pooblastila in odgovornosti, nazive, pogoje za zasedbo delovnih mest, posebne pogoje in dodatna znanja;

- organizacijo in delo državnega organa, lokalne skupnosti in osebe javnega prava;
- sistemizacijo delovnih mest.

ZJU posebej določa, da mora imeti, razen če poseben zakon ne določa drugače, vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest (v nadaljevanju: sistemizacija), v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Poleg navedenega mora vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava voditi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest.

Sistemizacijo določi predstojnik organa. To je smiselno, ker predstojnik odgovarja za delo organa, zato mora imeti tudi možnost vplivanja na organizacijo dela v organu in na upravljanje kadrovskega vira.

K sistemizaciji organa državne uprave je potrebno pridobiti soglasje vlade. S tem zagotavlja vlada kot najvišji organ državne uprave enotno delovanje uprave.

V okviru javnih uslužbencev ZJU posebej obravnava tiste, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter pri tem razlikuje:

- uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge;
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa;
- strokovno-tehnične javne uslužbence, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela.

Opredelitev, katera delovna opravila v tej ureditvi so javne naloge in katera so spremljajoča dela, je predmet opredelitve posameznih področij.

ZJU na novo uvaja kadrovske načrte, s katerimi je prikazano dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih. V skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa se za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje

zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas in predvidene zaposlitve za določen čas. Kadrovski načrt natančneje ureja Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov.

3.2.2.2 Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja

Sistem zaposlovanja v aktualnem sistemu urejajo ZJU, ZDR, Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih in Uredba o internem natečaju za javne uslužbence v organih državne uprave, drugih državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

O zaposlitvah odloča predstojnik, vendar pa morajo biti izpolnjeni določeni pogoji:

- trajno ali začasno povečan obseg dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
- zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- da je delovno mesto zagotovljeno v sistemizaciji;
- da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom.

ZJU določa zaposlovanje javnih uslužbencev, tako da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji. S tem je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

Glede na navedeno ZJU uvaja načelo javnega natečaja, kar v praksi pomeni dati priložnost najboljšim in dodeliti delo najbolj usposobljenim kandidatom.

V skladu z določbo ZJU predstojnik pred sprejetjem odločitve o novi zaposlitvi preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasedeti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Predstojnik na podlagi mnenja vodje organizacijske enote, v kateri je prosto delovno mesto, najprej ugotovi, ali je kateri od javnih uslužbencev iz istega organa primerno strokovno usposobljen za delo na prostem delovnem mestu, pri čemer se primernost kandidatov ugotavlja glede na ocene delovne uspešnosti in strokovne usposobljenosti.

Naslednji korak je izvedba internega natečaja, ki še vedno ne pomeni nove zaposlitve. Organ, ki želi zapolniti prosto delovno mesto, lahko sproži postopek internega natečaja, ki obsega objavo internega natečaja (na spletni strani kadrovske službe vlade), izvedbo izbirnega postopka in premestitev javnega uslužbenca na prosto delovno mesto. Z internim natečajem je zaposlenim v javni upravi omogočeno, da napredujejo oziroma razvijajo kariero glede na usposobljenost in interese. Organi pa pridobijo uslužbenca z izkušnjami in poznavanjem dela v upravi.

V primeru, da premestitev javnega uslužbenca na prosto delovno mesto iz istega ali drugega organa ni mogoča, se začne postopek za novo zaposlitev. To v praksi pomeni izvedbo javnega natečaja.

Javni natečaj se objavi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisju, ter pri Zavodu za zaposlovanje RS. Objava javnega natečaja mora vsebovati podatke o organu in kraju opravljanja dela, o vrsti uradniškega delovnega mesta in nazivih, v katerih se lahko opravlja delo, o pogojih za opravljanje dela, o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi (določeno v sistemizaciji), o roku za prijavo in obveščanje o izbiri ter o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja.

Med prijavljenimi kandidati se v ožji izbor uvrstijo tisti, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje. Izbirni postopek se opravi s pomočjo preverjanja strokovne usposobljenosti, na podlagi priložene dokumentacije, s pisnim preizkusom usposobljenosti ali z ustnim razgovorom. Pri tem je pomembna natančna opredelitev kriterijev izbire.

Zaželena je upraba sodobnih metod in tehnik izbire, kar izvajajo razne strokovne ustanove. Namen sodelovanja s takimi ustanovami je pomoč pri kakovostni in strokovni odločitvi pri zaposlitvi novih delavcev.

Natečajna komisija ali predstojnik sam (v manjših organih) izbere kandidata, ki se je v postopku izkazal kot strokovno najbolj usposobljen za prosto delovno mesto. O izbiri uradnika se izda upravna odločba, drugim kandidatom pa se vroči sklep, da niso bili izbrani. Izbranega kandidata se imenuje v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti odločbe o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi.

Poleg pogojev iz sistemizacije in splošnih pogojev iz ZDR (ki se ugotavljajo že v izbirnem postopku) se pri imenovanju v naziv ugotavlja izpolnjevanje še drugih pogojev: državljanstvo RS, neobsojenost zaradi naklepne kaznivega dejanja in nekaznovanost zaradi naklepne kaznivega dejanja.

Zgoraj navedeni postopki se izvajajo le za prosta uradniška delovna mesta, kjer se sklenu delovno razmerje za nedoločen čas (izjema je pripravništvo in izbirni postopki, ki jih vodi uradniški svet). V primeru, da gre za uradniško delovno mesto za določen čas ali pa za strokovno-tehnično delovno mesto, se uporabljajo določbe ZDR. Tako prosto delovno mesto je potrebno le objaviti, nato pa se med prijavljenimi kandidati izbere najbolj ustreznega. Ostale kandidate se o dejstvu, da niso bili izbrani le obvesti. Neizbrani kandidat ima pravico do vložitve tožbe pri sodišču, ki je pristojno za delovne spore, če meni, da je bila pri izbiri kršena zakonska prepoved diskriminacije.

Kot je omenjeno že v prejšnjih poglavjih, za izvajanje izbire uradnikov na položajih generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot, skrbi uradniški svet.

Še vedno je za nekatere primere predvideno delovno razmerje za določen čas: za delovna mesta v kabinetu funkcionarjev, za nadomeščanje začasnega odsotnega javnega uslužbenca, za projektno delo, za opravljanje pripravništva, za položaje, katerih izbirni postopek vodi uradniški svet. V vsakem primeru morajo biti zagotovljena finančna sredstva.

Za racionalno izkoriščanje obstoječih personalnih kapacitet in hkrati realizacije načela dobrega gospodarjenja, ZJU predvideva premestitev javnih uslužbencev na drugo delovno mesto. Poznamo naslednje vrste premestitve:

- brez soglasja javnega uslužbenca;
- na željo javnega uslužbenca;
- s soglasjem javnega uslužbenca;
- trajna premestitev javnega uslužbenca;
- začasna premestitev javnega uslužbenca;
- premestitev zaradi delovnih potreb.

Naštete vrste premestitve so lahko medsebojno povezane. Premestitev je možna na ustrezno delovno mesto, za katero javni uslužbenec izpolnjuje pogoje in ga je sposoben opravljati. Uradnika je mogoče trajno premestiti le na uradniško delovno mesto in le izjemoma na strokovno-tehnično. Strokovno-tehničnega javnega uslužbenca pa ni možno premestiti na uradniško delovno mesto.

Odpoved pogodbe o zaposlitvi je lahko redna ali izredna. Slednja pomeni predčasno prekinitev pogodbe in je možna samo v zakonsko določenih primerih. Javnemu uslužbencu ni potrebno obrazložiti, zakaj odpoveduje pogodbo. Delodajalec pa bo lahko redno odpovedal pogodbo le, če za to obstaja utemeljen in dokazljiv razlog za redno odpoved. V primeru izredne odpovedi pa mora razlog utemeljiti stranka, ki prekinja pogodbo (Čater, 2004: 219).

Razlogi za prenehanje delovnega razmerja so glede na ZJU naslednji:

1. s potekom časa, za katero je bilo sklenjeno: predvideno je kot izjema in nastopi le v taksativno naštetih primerih v ZJU;
2. s pisnim sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi, tj. prenehanje pogodbe o zaposlitvi po sporazumni volji obeh pogodbenih strank;
3. z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca, ki lahko odpove pogodbo o zaposlitvi brez obrazložitve v obliki redne odpovedi ali v zakonsko določenih primerih izredne odpovedi;
4. z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca:
 - če je postalo delo javnega uslužbenca nepotrebno iz poslovnega razloga in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
 - če je v posebnem postopku ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
 - z izrekom disciplinskega ukrepa;
 - če je javni uslužbenec neuspešno opravil poskusno delo in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom;
 - če je bil javni uslužbenec neopravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni;
5. s smrtjo javnega uslužbenca;
6. če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi;

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

Poleg navedenih primerov pa se lahko uradniku odpove pogodba o zaposlitvi, če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev.

Pogodba o zaposlitvi pa se razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti.

3.2.2.3 Upravljanje človeških virov

Najpomembnejši razlogi za uvedbo področja človeških virov v slovensko javno upravo so bili (Stare, 2001: 7):

- država Slovenija se je zavezala spoštovati načela, standarde in postopke, ki jih države članice EU upoštevajo pri izkazovanju učinkovitosti javnih uslužbencev;
- slovenska uprava se srečuje z izzivi spreminjanja upravne kulture ter uvajanja sodobnih metod in tehnik upravnega dela;
- državljani postavljajo pred državo vedno višje zahteve, ki se kažejo kot posledica številnih, neprestanih in hitrih sprememb v družbi;
- zaposleni, ki pričakujejo oziroma zahtevajo drugačno obravnavo odgovornih pri oblikovanju upravnega dela ter delovnih odnosih;
- vedno višja zavest pristojnih, da so človeški viri najpomembnejši dejavnik delovanja vsake organizacije, tudi v javni upravi;
- spoznanja o nujnosti uvajanja novega znanja, ki bo s spreminjanjem odnosa do zaposlenih, organizacijske kulture, vrednot in ravnanja vodilnih pripomogel k doseganju odličnosti javne uprave;
- pozitivne izkušnje javnih uprav.

Glede upravljanja s človeškimi viri v javni upravi nova ureditev uvaja oziroma na novo ureja:

1. letni pogovor z sodelavcem

Glede na ZJU mora nadrejeni spremljati delo in kariero uradnikov in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim uradnikom. Bistvo tega je, da se zaposleni spremeni iz pasivnega izvajalca v sooblikovalca skupnega programa in ciljev. Za to je potrebna drugačna in bistveno večja komunikacija med sodelavci in vodji v organu. Vodja in sodelavec preučita vlogo posameznika v organu in uskladita pričakovanja glede dela v preteklem in seveda prihodnjem obdobju. Dogovorita se o pričakovanih rezultatih, terminih, obsegu dela in o tem, kaj se bo štelo za uspešno narejeno delo. V pogovoru obravnavata tudi kompetence, torej znanje, veščine in lastnosti, ki so potrebne, da bo delo dobro opravljeno.

2. ocenjevanje in sistem napredovanja

Tudi nova ureditev sistema napredovanja pozna dve vrsti napredovanja. Glede na ZJU je napredovanje (vertikalno) odvisno od letne ocene uradnika (velja samo za uradnike) in je vezano na napredovanje v višji naziv. Napredovanje (horizontalno) po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS) pa pomeni napredovanje v višji plačilni razred in velja za vse javne uslužbenke.

Po ZJU je letna ocena osnova za spodbujanje kariere in odločanje o napredovanju uradnika v naziv. Ocenjevanje se opravlja glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih odlik uradnikov. Ocenjevanje uspešnosti je občutljiva naloga, vse preveč povezana s subjektivnostjo in čustvenim odzivom, poleg tega pa ima dolgoročne posledice za posameznikovo kariero in možnost napredovanja.

Po ZJU se delovne in strokovne odlike uradnikov ocenjujejo enkrat letno, ocene pa so: delo opravlja odlično, dobro, zadovoljivo ali nezadovoljivo. Uradnik dobi vsako leto oceno uspešnosti, na podlagi katere lahko napreduje v višji naziv. Podlaga za oceno so obrazloženi podatki na ocenjevalnih listih.

Sicer pa uradnik glede na določbe ZJU napreduje v višji naziv, če:

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

ZSPJS pa ureja napredovanje vseh javnih uslužbencev (tudi strokovno-tehničnih) na delovnem mestu v višji plačilni razred. Kot osnovno merilo oziroma pogoj za napredovanje v višji plačilni razred je določena delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost se ocenjuje glede na rezultat dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela ter kakovost sodelovanja in organiziranja dela. Napredovanje v višji plačilni razred bo praviloma možno vsaka tri leta, in sicer za vse javne uslužbence pod enakimi pogoji in ob enakem postopku. Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za tovrstno napredovanje bo določila vlada z uredbo. V pripravi je sicer Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačilne razrede, ki pa še do danes ni bila sprejeta. Prav tako je ZSPJS sicer sprejet, vendar se še ne uporablja.

Napredovanje v nazivu torej pomeni napredovanje uradnika v osnovnem plačilnem razredu delovnega mesta, ne nujno pa tudi njegovo napredovanje v višji plačilni razred. Razlog je v prepletanju napredovanj v nazivu in hkratnem napredovanju v plačilnih razredih, ki ga ureja ZSPJS. Ta prav tako določa, da je delovna uspešnost pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačilni razred.

3. vodenje in upravljanje v upravi

Naloga vodilnih delavcev v javni upravi ni le usmerjati ljudi, ampak tudi usmerjati delovanje na podlagi zakonodaje. Tako bi vodenje v državni upravi lahko opredelili kot vplivanje na sodelavce pri upravljanju procesov, ki izhajajo iz zakonodaje (Koehler, Pankovski, 1997).

ZJU določa, da se lahko kot pogoj za pridobitev položaja poleg pogojev, ki se opredelijo za uradniška delovna mesta, določijo tudi funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov ter druga specialna znanja. V ta namen določa za uradniška delovna mesta, na katerih se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, obveznost udeležbe na usposabljanju po določenih programih za zasedbo položajev. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih pa podrobno določa, da se za najvišje uradniške položaje kot pogoj določi obvladovanje funkcionalnega znanja vodenja v javni upravi in da so tej uradniki dolžni pridobiti to znanje v okviru programa, ki ga potrdi vlada, in sicer najpozneje v petnajstih mesecih od imenovanja na položaj. Osnovni namen programa je dati udeležencem znanje, spretnosti in orodja za uveljavljanje in uresničevanje ciljev, ki jih imajo kot vodilni upravni delavci. Program je usmerjen predvsem na področje spretnosti, potrebnih za delo z ljudmi. Njegov namen je zagotoviti posameznikom in upravni organizaciji doseganje kakovostnih storitev z ustreznim vodenjem in upravljanjem.

4. izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Prilagajanje javne uprave zahtevam sodobne družbe ustvarja nenehno nove potrebe po znanju in s tem tudi po učinkovitem in enotnem sistemu izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Ta naj bi omogočal stalno in sistematično pridobivanje splošnega znanja in tudi posebnega znanja, potrebnega za delo v upravi. ZJU daje pravico in dolžnost usposabljati se na uradniškem delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega. Uradnik ima pravico tudi do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Napotitev na nadaljnje izobraževanje se izvaja po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva. Pri tem velja omeniti, da je javno veljavna izobrazba formalno izobraževanje, medtem ko sta usposabljanje in izpopolnjevanje neformalni obliki izobraževanja. Poleg navedenega ZJU uvaja program, s katerim se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in usposabljanje. Splošni program, ki je pomemben za vse organe pa določi vlada. ZJU tudi poudarja, da naj bodo prej omenjeni programi sprejeti na podlagi strokovnih

analiz. To pomeni, da je pred načrtovanjem izobraževanja ali usposabljanja potrebno izvesti analizo potreb. Da so programi opravičljivi, morajo izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje prispevati k doseganju organizacijskih ciljev. To lahko preverimo z evalvacijo, ki kot proces določanja vrednosti in učinkovitosti usposabljanja praviloma ponudi odgovore na vprašanja o vplivu izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja na posameznike in organizacijo, o povračilu v izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje vloženi sredstev, o uporabi novega znanja in spretnosti v delovnem okolju, o vplivu programov na spreminjanje nagnjenj, vedenja ali spretnosti ter prek tega na delovne rezultate udeležencev (Clark, 1997). Konkretno pa ZJU predvideva le dve usposabljanji, in sicer pripravniško usposabljanje in zgoraj omenjeno usposabljanje po določenih programih za zasedbo položajev.

Cilji izgradnje novega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi so bili (Miglič, 2003):

- prilagoditi znanje in usposobljenost spremembam v javni upravi;
- povečati učinkovitost izvajanja javnih nalog in zmanjšati stroške;
- omogočiti horizontalno gibljivost in povečati prilagodljivost javnih uslužbencev novim situacijam;
- utrditi odnose med upravo in uporabniki ter povečati kakovost upravnih storitev;
- večati motivacijo in pripadnost javnih uslužbencev;
- izboljšati upravljanje kadrovskih virov;
- podpirati karierni razvoj javnih uslužbencev.

5. plačni sistem

Pod to točko bom opisala nov plačni sistem, ki temelji na ZSPJS in je bil sprejet v Državnem zboru RS 26. aprila 2002. Veljati je začel 13. julija 2002 in bi se moral začeti uporabljati s 1. januarjem 2004, pa se vse do danes še ne upravlja. Oblikovana je tudi že skupna metodologija za uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v plačne razrede, pri čemer so izdelana navodila za sistemiziranje orientacijskih delovnih mest in nazivov ter navodila za vrednotenje in uvrščanje orientacijskih delovnih mest in nazivov v tarifne in plačne razrede. Problem je, da je

prej omenjena metodologija del nove Kolektivne pogodbe za javni sektor, ki bi morala biti sprejeta do novembra 2002, pa do danes še ni bila.

Glavni cilji tega zakona so (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju z obrazložitvijo po členih, 2002):

- vzpostavitev enotnega plačnega sistema za vse zaposlene v javnem sektorju;
- določitev ustreznih razmerij med plačami zaposlenih v javnem sektorju;
- vzpostavitev fleksibilnega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela;
- transparenten in obvladljiv plačni sistem z vidika javnih financ.

Pri opredeljevanju človeških virov po reformi se mi zdi pomembno kot zanimivost omeniti tudi »Standard vlagatelji v ljudi«, ki je vse bolj aktualen tudi v slovenski javni upravi. Ob uvajanju nove uslužbenske zakonodaje in razvijanju celovitega modela upravljanja človeških virov je bil prej omenjen standard prepoznan kot odlično orodje, ki se v nasprotju z drugimi orodji in metodami razvoja organizacij osredotoča predvsem na človeške vire. Bistvo tega standarda je predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja kadrovskega virov, v načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju, v planiranje kariere zaposlenih in v izvajanje načrtovanih ukrepov. Hkrati opredeljuje organizacijsko uspešnost glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih.

Sprejem ZJU je tudi na področju javne uprave ustvaril novo dinamiko pri prizadevanju za učinkovito opravljanje človeških virov in razvoj zaposlenih. To vpliva tudi na vlogo in dejavnosti upravnega in kadrovskega menedžmenta, seveda pa tudi na odgovornost in naloge zaposlenih pri lastnem kariernem razvoju. Pri poskusih oblikovanja celovitega modela upravljanja človeških virov v javni upravi je bil »Standard vlagatelji v ljudi« tudi v upravi prepoznan kot priročno orodje za ovrednotenje kakovosti ravnanja z ljudmi v javni upravi. Standard namreč omogoča, da bi upravljanje človeških virov v javni upravi lahko z jasnimi, merljivimi cilji preverjali in dopolnjevali, ocenjevali in korigirali načine uresničevanja interesov organizacije ter vsakega posameznika v njej. Program poudarja povezanost med zaposlenimi in poslovnim uspehom, saj boljši zaposleni delajo uspešnejše podjetje (Rman, 2005: 49).

ZJU sicer uvaja v javno upravo upravljanje človeških virov, vendar je potrebno spremeniti tudi miselnost oziroma pogled na zaposlenega kot človeka, ki je glavni vir idej in rešitev.

3.2.3 Simbolna raven

3.2.3.1 Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura

Etično obnašanje je po reformi urejeno z že omenjenimi predpisi (Ustava, ZUP). Hkrati je urejeno še z nekaterimi novimi predpisi. Najpomembnejši na tem področju je Kodeks, ki ga je vlada obravnavala in sprejela leta 2001. Kodeks je nastajal v okviru Sveta Evrope, kjer ga je pripravila skupina strokovnjakov, maja leta 2000 pa sprejel Ministrski svet Sveta Evrope in ga priporočil vsem svojim članicam v čim prejšnji sprejem.

Kodeks je pomemben, ker:

- ima usmerjevalno funkcijo za ravnanje javnih uslužbencev;
- promovira etično obnašanje;
- ima vlogo razreševalca dvomov ter s tem zmanjšuje negotovost v ravnanju;
- formalno ureja ravnanje javnih uslužbencev, opredeljuje načela in vrednote in predvideva sankcije v primeru kršitev.

Kodeks začrtuje smernice delovanja javnih uslužbencev in vsebuje sledeče elemente (Haček, 2001: 112):

- Uporaba kodeksa: kodeks se uporablja za vse javne uslužbence.
- Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Kodeks je namenjen tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.
- Načela ravnanja opredeljujejo delovanje javnega uslužbenca: delovanje mora biti politično nevtravno in nepristransko, javne naloge pa mora opravljati častno v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Javni uslužbenec mora biti lojaln do

delodajalca, pri katerem opravlja javne naloge. V odnosih z državljani, svojimi predstojniki in drugimi javnimi uslužbenci mora biti spoštljiv. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva le javni interes in konkretne okoliščine primera.

- Poštenost javnega uslužbenca: ne sme ponujati ali dajati kakršnekoli prednosti v zvezi z opravljanjem javnih nalog, razen če je pooblaščen z zakonom. Če javnemu uslužbencu ponudijo nedovoljene ugodnosti (npr. darila, ipd.), mora te ugodnosti zavrniti. Poskušati mora identificirati osebo, ki tako ponudbo daje, in dogodek čim prej prijaviti svojemu predstojniku ali neposredno pristojnemu organu. Hkrati ne sme ugodneje obravnavati drugih ali nekdanjih javnih uslužbencev in jim dajati prednosti pri dostopu do javne službe.
- Odgovornost nadrejenega: javni uslužbenec, ki vodi ali nadzoruje druge javne uslužbenca, mora to opravljati v skladu s predpisi, politikami in cilji javnega organa oziroma organizacije za katero dela. S svojim vedenjem in ravnanjem mora dajati zgled sposobnosti in poštenosti.
- Spoštovanje kodeksa: javni uslužbenec je dolžan ravnati v skladu s kodeksom, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami.

Natančnejša določila so zapisana v že omenjenem Zakonu o upravnem postopku, po reformi pa tudi v ZJU in v ZDU.

Skupna načela (niso izrecno poimenovana kot etična) so navedena v drugem poglavju ZJU in se prekrivajo z načeli Kodeksa. Ta načela so:

- načelo enakopravne dostopnosti: zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate;
- načelo zakonitosti: v najširšem kontekstu je povezano z načelom pravne države, ki pomeni dosledno upoštevanje in spoštovanje pravnih pravil in pravnih načel, ki jih sprejema država, ožje pa to pomeni dosledno spoštovanje načela enakosti pred zakonom;

- načelo strokovnosti: javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno;
- načelo častnega ravnanja: javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno v skladu s pravili poklicne etike;
- omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril;
- načelo zaupnosti: javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel;
- načelo odgovornosti za rezultate: javni uslužbenec odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog;
- načelo dobrega gospodarjenja: javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva za doseganje najboljših rezultatov;
- načelo varovanja poklicnih interesov: delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so te bile izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Etično ravnanje je v ZJU omenjeno še v nekaterih drugih poglavjih:

- v poglavju, kjer so opredeljene pravice in obveznosti, je v 93. členu določeno, da mora javni uslužbenec opravljati delo med drugim tudi v skladu s kodeksom etike;
- v poglavju o disciplinski odgovornosti je določeno, da med lažje disciplinske kršitve spada tudi obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev.

V skladu z ZJU je bila sprejeta tudi Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril. Poleg navedenega pa je v zvezi z etiko v javni upravi potrebno omeniti tudi Komisijo za preprečevanje korupcije in Zakon o preprečevanju korupcije.

V ZDU, ki je stopil v veljavo leta 2002, pa sta poleg načel, vsebovanih v prej veljavnem Zakonu o upravi, dodani še dve novi, pomembni načeli:

- načelo strokovnosti, ki zahteva, da uprava opravlja svoje delo po pravilih stroke, in
- načelo politične nevtralnosti, ki upravo zavezuje, da je pri opravljanju svojega dela politično nevtralna. Politična opredelitev posameznika ne sme vplivati na njegovo delo.

Nova vlada je svoje najvišje funkcionarje zavezala k spoštovanju posebnega etičnega kodeksa, ki ga morajo podpisati vsi kandidati za ministre in državne sekretarje še pred svojim imenovanjem. Tako se med drugim zavežejo, da bodo delovali v skladu s temeljnimi vrednotami spoštovanja človekovega življenja in dostojanstva, svobode, poštenja, pravičnosti, solidarnosti in domoljubja. Svoje obveznosti morajo opravljati učinkovito, pošteno in prizadevno, z javnimi sredstvi pa ravnati gospodarno, tako da je z njihovo porabo dosežen čim boljši učinek.

4 PRIMERJALNA ANALIZA MED NEKDANJIM IN AKTUALNIM SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV

4.1 INSTITUCIONALNA RAVEN

4.1.1 Apolitičnost in policy vloga javnih uslužbencev

Ločitev politike in strokovne, profesionalne in apolitične državne uprave je že dolgo časa eden od temeljnih idealov moderne ustavne demokracije. Vprašanje pa je, koliko in kako je ta ideal tudi udejanjen v praksi. Naslednje vprašanje je, ali je bolj ali manj popolna ločitev sploh možna in dobra za delovanje uprave (Bugarič, 2004: 15).

ZJU je prinesel spremembe na področje razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji. Razni vodstveni položaji v ministrstvih, v organih v sestavi in vladnih službah so prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Tako se je krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti zožil. Za njih je jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih merilih in da so njihove odločitve politične. Ta politična struktura je ločena od uradniške strukture, ki zajema najvišje vodstvene položaje.

Za Slovenijo je značilna odsotnost upravne elite in upravnega menedžmenta, saj sistem tega ni omogočal. Javna uprava potrebuje določeno število vrhunsko usposobljenih strokovnjakov in menedžerjev, ki se bodo razvili skozi upravno kariero ali vstopili v upravo na podlagi strokovnih kriterijev in ne kot politični funkcionarji. Le tako usposobljeni vrhunski strokovnjaki, ki jim je treba zagotoviti ustrezno plačilo in druge pogoje dela, so lahko kos izzivom, ki jih razvoj postavlja pred upravo. Številni mehanizmi, namenjeni izboljšanju kakovosti delovanja uprave in njenemu učinkovitejšemu in racionalnejšemu delu, lahko v polni meri zaživijo šele tedaj, ko jih bodo imeli v rokah pravi upravni menedžerji.

Politizacija državne uprave seveda zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela. Temeljno vprašanje je, kako doseči družbeni konsenz o spremembi takšnega škodljivega ravnanja, če vsaka vlada zgolj reagira na dejanja prejšnje in prispeva k novemu ciklusu politizacije uprave. Bistvo je v zaščiti

uprave pred neupravičenimi posegi politike. Uprava lahko enako dela z vsakokratno oblastjo, poglobitni pogoji pa so strogo varovana etika, nevtralnost in profesionalnost, ki oblikujejo močan občutek pripadnosti med zaposlenimi v državni upravi. Ti v tem primeru vidijo svoje poslanstvo v strokovnem in dobrem delu.

ZJU je v tej smeri prinesel novost: za zagotavljanje strokovnosti in neodvisnosti uradnikov na najvišjih položajih je predvidel dvanajstčlanski uradniški svet, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Strokovnost se zagotavlja prek določenih standardov strokovne usposobljenosti, ki so podlaga za izvajanje postopkov izbire primernih kandidatov za najvišje uradniške položaje. Prav določitev teh standardov je bila ena prvih vsebinskih nalog uradniškega sveta, s čimer je bila postavljena osnova za začetek izbire kandidatov v skladu z novimi pravili, določenimi v sistemu javnih uslužbencev.

Pri zgoraj omenjeni novosti, ki jo je prinesel ZJU, pa obstajajo nekatere pomanjkljivosti.

Ključni problem te ureditve je, da model uradniškega sveta ni to, kar bi moral biti. V kratki praksi je pokazal, da ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. Uradniški svet bi moral postati sinonim za politično neodvisnost in politično nevtralnost, ki bi kadre izbiral zgolj in izključno na podlagi strokovnih kriterijev. V sedanji ureditvi je velika večina članov sveta iz politike. Od 12 članov so 4 člani predstavniki vlade, 3 predstavniki uradnikov, 2 predstavnika sindikatov in 3 predstavniki stroke. Problem je predvsem v tem, da so predstavniki uradnikov in strokovnjakov lahko tudi politično imenovani, kar daje političnemu delu uradniškega sveta potencialno večino pri odločanju. To bi bilo potrebno spremeniti in politiko izločiti iz uradniškega sveta (Bugarič, 2004: 17).

Naslednji problem je v postopkih imenovanja, ki bi jih bilo potrebno bolj natančno urediti. Sedanja praksa kaže, da lahko prav s posebnimi natečajnimi komisijami, ki so lahko oblikovane po željah in potrebah aktualne oblasti, politika lažje vdre v državno upravo. V ZJU je način dela natečajnih komisij preveč ohlapno urejen. Biti bi moral urejen tako, da ne bi zgrešil namena ZJU, kar pomeni, da ne bi prihajalo do političnega kadrovanja. Sedanji sistem namreč omogoča, da med izbrane kandidate

lahko pridejo tako najboljši kot tudi najbolj zvesti. Poleg navedenega pa je moteča tudi tista določba ZJU, ki ministru daje možnost, da med izbranimi kandidati izbere nekoga, ki je bil slabše ocenjen od drugih in mu za to ni potrebno navesti razlogov.

Sporna se zdi tudi določba ZJU, glede na katero so lahko nekateri najvišji državni uradniki (tu niso vključeni predstojniki organov v sestavi) v prvih treh mesecih mandata nove vlade zamenjani brez razloga. Ker so ti vrh državne uprave, bi se morali osamosvojiti od politike, tako da bi bili imenovani za dobo petih let, razlogi za njihovo odstavitev pa bi morali biti zgolj krivdni ali posebej utemeljeni.

Na tem področju je bil narejen še en korak nazaj. V skladu z novelo ZJU, ki je stopila v veljavo marca 2005, lahko sedaj vlada brez krivdnih razlogov razreši tudi predstojnike organov v sestavi. Kot argumenta za nevedeno spremembo je predlagatelj navedel (Žerdin, 2005):

➤ izenačitev direktorjev organov v sestavi z drugimi direktorji

ZJU (pred novelo) je dajal direktorjem organov v sestavi »poseben« status zato, ker vodijo ogromne organe (npr. v policiji je zaposlenih okoli 10.000 ljudi) in pomembno je, da so ločeni od »skušnjav« politike;

➤ konceptualno nekompatibilnost

Rajko Pirnat² je opozoril, da ta sprememba ZJU posega v utemeljena pravna pričakovanja oseb, ki vodijo organe v sestavi, s tem pa morda krši ustavno načelo pravne države.

4.1.2 Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev

Ureditev pravic in obveznosti javnih uslužbencev je bila pred reformo dokaj nejasna. Poleg tega, da KPND ni veljala za javne uslužbence, ki jih je imenovala vlada (višje upravne delavce), javni uslužbenci v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso imeli sklenjene kolektivne pogodbe. To jih je postavljalo v slabši položaj v primerjavi z drugimi zaposlenimi v javni upravi. ZJU ta položaj izenačuje, poleg tega pa ureja pravice in obveznosti javnih uslužbencev na enem mestu. Poleg navedenega

² Dr. Rajko Pirnat, redni profesor na Pravni fakulteti in direktor Inštituta za javno upravo pri Pravni fakulteti v Ljubljani

ZJU uvaja enoten sistem glede odločanja o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev.

Pomembna novost, ki jo je prinesel ZJU, je tudi Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS. Komisija za pritožbe odloča o pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnih uslužbencev. Kot je bilo že omenjeno, je pri svojem delu samostojna in se ravna po načelih strokovnosti in častnega ravnanja. Pravica do odločanja o pritožbah javnih uslužbencev se je prenesla z matičnih organov javne uprave na instančni organ, ki je pri svojem delovanju samostojen in ga zavezujejo le določila veljavnih predpisov. S tem prenosom reševanja pritožbe, je bila dosežena večja objektivnost in strokovnost reševanja zadev, s tem pa tudi višja stopnja pravne varnosti javnih uslužbencev.

4.1.3 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev

Disciplinska in odškodninska odgovornost sta po reformi urejeni dosti bolje kot prej v ZDDO. Predvsem pa so določbe v zvezi zgoraj omenjenima odgovornostima dosti bolj razdelane in natančneje opredeljene. Poleg navedenega je z uveljavitvijo Uredbe o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti tudi vodenje disciplinskih postopkov bolj učinkovito.

Zanimivo pa je, da so se pripravljavci ZJU odločili za ureditev odškodninske odgovornosti v ZJU, saj pravila te odgovornosti ureja že Obligacijski zakonik. Namen je bil verjetno ta, da je uslužbenska ureditev, ki se nanaša na javne uslužbence, v čim večji meri zbrana na enem mestu.

4.2 OPERATIVNA RAVEN

4.2.1 Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev

Organizacijske spremembe in spremembe sistemizacije delovnih mest v organih državne uprave so sicer precej pogoste, saj je treba organiziranost, sestavo, zahtevnost in število delovnih mest nenehno prilagajati delovnim procesom in spremembam vsebine in obsega nalog. Hkrati pa so lahko organizacijske spremembe

vedno znova izziv in možnost za posege v kadrovske strukture in ukrepe racionalizacije pri številu zaposlenih in tudi obsegu sredstev, potrebnih za plače zaposlenih (Korade Purg, 2003: 19).

Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest mora zagotavljati strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, učinkovit nadzor nad opravljanjem nalog, usmeritev organa k uporabnikom njegovih storitev in učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

Nov klasifikacijski sistem javnih uslužbencev uvaja nekatere novosti in predvsem bolj sistematično razčlenjuje tipična uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta. Katalog tipičnih delovnih mest pred reformo je omejen zgolj na državno upravo in je temu primerno tudi zelo skop, medtem ko je nova Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih prinesla obširen katalog tipičnih delovnih mest, ki obsega celotno javno upravo.

Pomembna novost je, da mora biti sistemizacija v skladu z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu predvidena za plače in druge prejemke. Biti mora usklajena s kadrovskim načrtom, tako da število delovnih mest ne sme presegati načrtovanega števila. S tem je vlada odpravila pomanjkljivost prejšnje ureditve, kjer so bila v sistemizaciji vključena prosta delovna mesta, na katera so lahko vertikalno napredovali javni uslužbenci, čeprav se zahtevnost njihovega dela ni povečala.

Na novo je v ZJU predviden tudi sprejem kadrovskega načrta, s katerim se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in za obdobje, za katero se sprejema proračun, določi ciljno stanje zaposlenosti v skladu z delovnim področjem in letnim delovnim programom organa oziroma organizacije.

Državni organi, uprave lokalnih skupnosti in druge osebe javnega prava so tudi doslej vodile evidence o dejanski zasedenosti delovnih mest, saj je bilo novo zaposlovanje mogoče zgolj v primeru prostega delovnega mesta. Do sedaj je bil problem v tem, da so bile evidence razpršene ali celo podvojene in potrojene, saj je več organov vodilo lastne evidence. ZJU uvaja enoten sistem vodenja evidenc in vseh bistvenih vprašanj, ki so povezana z delovnimi razmerji v javni upravi, pri čemer uvaja določene delitve. Osnovna delitev, ki se je uveljavila z ZJU, je delitev na

politične funkcionarje in sistem javnih uslužbencev, pri čemer se slednji delijo na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence, glede na naravo nalog, ki jih opravljajo na delovnem mestu. Kljub temu, da je bil namen ZJU, da enotno uredi sistem javnih uslužbencev, pa mu to ni povsem uspelo. Iz posebnega dela namreč vseskozi veje prepričanje, da se je ZJU v glavnem posvetil uradnikom, medtem ko so ostali strokovno-tehnični javni uslužbenci nezadovoljivo zakonsko urejeni (Čater, 2004: 49).

Prehod na novo ureditev in prilagajanje novim predpisom je bila priložnost za resen pregled obstoječega stanja. Pomenila je sprejetje odločitev o organiziranosti, številu zaposlenih in kadrovske sestavi, ki lahko vplivajo na racionalnost, učinkovitost in kakovost nadaljnjega dela.

4.2.2 Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja

Nova ureditev sistema javnih uslužbencev prinaša več pomembnih novosti. Začela bom pri zaposlovanju ozirama izbiri kandidata za prosto delovno mesto. Delodajalec, ki želi zaposliti novega delavca, mora najprej zagotoviti, da bo vsem, ki izpolnjujejo pogoje, znano, da išče delavca. Poleg navedenega pa mora biti delovno mesto kandidatom tudi dejansko dostopno pod enakimi pogoji, kot je to zapisano v Ustavi RS.

V ureditvi pred reformo je bila predvidena le javna objava, ki je zagotavljala zgolj kontrolo pogojev za zaposlitev, nadaljna merila za izbiro najprimernejšega kandidata pa niso bila določena; izbira je bila prepuščena subjektivnemu vrednotenju. Naknadno je bila sicer sprejeta Uredba o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v državnih organih, ki pa ni prinesla objektiviziranih meril. Izbirni postopek je zato še vedno dopuščal precejšnjo svobodo delodajalca pri izbiri.

V ta namen ZJU določa načelo javnega natečaja za izbiro uradnikov. Poleg tega pa je v ZJU posebej poudarjeno tudi načelo enake dostopnosti, ki izrecno 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.

Bistvo javnega natečaja je vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedba dokaj formaliziranega postopka, na koncu pa izdaja obrazložene odločbe.

Vendar pa v tem primeru ZJU ponovno uvaja različno ureditev postopka zaposlovanja za uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Nova zaposlitev uradnika se izvaja kot javni natečaj, po postopku, določenem v ZJU, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, določenem v ZDR (javna objava). Pri tem velja poudariti, da ravno različen postopek urejanja zaposlovanja za uradnike in strokovno-tehnične delavce nakazuje, da je potrebno ponovno pretehtati smiselnost ureditve ZJU, ki naj bi v celoti urejal delovna razmerja za vse javne uslužbence.

V novi ureditvi se je za pomembno pokazalo tudi dejstvo, da je delodajalec v vseh državnih organih RS. V praksi to pomeni, da je v okviru istega delodajalca možno premeščanje javnih uslužbencev na druga delovna mesta, bodisi zaradi delovnih potreb bodisi na željo posameznega javnega uslužbenca. ZJU v ta namen uvaja sistem internih natečajev in predvideva poseben interni trg dela. V postopku internega natečaja pod enakimi pogoji kandidirajo za prosto delovno mesto javni uslužbenci, zaposleni v organih državne uprave in v drugih organih, ki po sporazumu z Vlado RS vstopijo na interni trg dela. Mobilnost, ki jo nov sistem omogoča je v korist tako javnim uslužbencem kot tudi delodajalcem.

ZJU vsebuje tudi določbe, ki se nanašajo na premestitev, kar je v ZDDO predstavljala (pre)razporeditev. Razlika izhaja iz pogodbenega razmerja med javnim uslužbencem in delodajalcem, ki ga je prinesel ZJU. V primeru da se obe pogodbeni stranki strinjata s premestitvijo, se to uredi z aneksom k pogodbi. Če ni soglasja javnega uslužbenca, se premestitev opravi s sklepom o premestitvi, ki je enostranski akt delodajalca. Kot sem že napisala, je možna premestitev v drug organ znotraj državne uprave na željo javnega uslužbenca, vendar po predhodno izvedenem internem natečaju. Natečaj se lahko izvede brez soglasja organa državne uprave, v katerem dela javni uslužbenec, ki želi biti premeščen. S tem je zakonodajalec zaščitil javnega uslužbenca in mu omogočil kar najbolj nemoten prehod med delovnimi mesti in izvrševanje z ustavo zagotovljene pravice do dela.

ZJU je za razliko od ZDDO uvedel pogodbo o zaposlitvi kot temeljni akt, na podlagi katerega nastopi sklenitev delovnega razmerja. Tako se tudi v javnem sektorju sklene delovno razmerje ter določijo pravice in obveznosti javnega uslužbenca s pogodbo o zaposlitvi. Namen te novosti je, da se delovno razmerje v javni upravi čim bolj približa tistemu v zasebnem sektorju.

ZJU je torej uvedel institut pogodbenega prava, v katerem se upošteva predvsem temeljno načelo avtonomnosti sklepanja oziroma določanja pogodbenih določil razen določil zakona. Zanimivo (in v nasprotju s prej navedenim načelom) ZJU izrecno določa, da se za javne uslužbence glede sestavin pogodbe o zaposlitvi določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih ne uporabljajo. Tako ima pogodba že vnaprej predpisane sestavine, na katere stranke pogodbe nimajo vpliva. Precej nenavadno za pogodbene odnose je tudi to, da glede na določbe ZJU lahko delodajalec posamezne sestavine pogodbe enostransko spreminja.

ZJU prinaša tudi novosti na področju prenehanja delovnega razmerja. To v praksi pomeni razveljavitev ali odpoved pogodbe o zaposlitvi, čeprav ZJU še vedno uporablja nekdanjo terminologijo in govori o prenehanju delovnega razmerja. Medtem ko se ZDDO ne spušča v primere, ko delavcu preneha delovno razmerje in v tem primeru napotuje na splošni zakon (pZDR), ZJU taksativno našteje te primere in jih tudi v nadaljnjih členih obrazloži. Poleg navedenega pa sta z dnem, ko preneha delovno razmerje v javni upravi, uradniku odvzeta naziv in položaj.

4.2.3 Upravljanje človeških virov

Ključne spremembe pri upravljanju človeških virov so (Bagon, 2001: 6):

- preobrat pozornosti od vodenja s spremljanjem in nadzorovanjem k vodenju, usmerjenem v dosežke, rezultate;
- vključitev vodilne in vodstvene strukture, zlasti linijskih vodij, ki delajo neposredno z zaposlenimi in po katerih se izvaja strategija upravljanja človeških virov;

- močan poudarek je na komunikaciji, obveščanju in pogovarjanju z zaposlenimi ter na usposabljanju in uvajanju v delo v samem delovnem procesu, kar je pomembno za razvoj organizacijske kulture;
- močan poudarek je na zmogljivosti ljudi, na razvoju njihovih sposobnosti in nadarjenosti kot virom za doseganje napredka organizacije in njene konkurenčnosti.

S sprejetjem nove zakonodaje se v okviru sistemskih, organizacijskih in funkcionalnih sprememb uvaja tudi nov način upravljanja človeških virov. Pri tem se upoštevajo izhodišča, ki temeljijo na drugačnem odnosu do zaposlenih. Zaposleni so na eni strani vir znanja in veščin, nadarjenosti in še mnogih drugih sposobnosti in omogočiti jim je treba, da te sposobnosti udejanijo in razvijejo. Ta razvoj mora biti usmerjen in povezan s poslanstvom ter vizijo upravnega organa. Po drugi strani pa so zaposleni tudi dejavni sooblikovalci razvojnih odločitev, soodgovorni za poslovne učinke in lastno kariero ter osebni razvoj. Poudarek je na odgovornem ravnanju, iznajdljivosti in ustvarjalnosti posameznega uslužbenca, kar omogoča povečanje učinkovitosti javne uprave.

Osrednji dejavniki upravljanja človeških virov v novem sistemu javnih uslužbencev in obenem najpomembnejše spremembe so:

1. uvedba letnega pogovora kot sredstvo za presojo in razvoj človeških virov ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije;
2. ocenjevanje delovne uspešnosti kot sredstvo za spodbujanje storilnosti in učinkovitosti posameznika, ki z delom plače nagrajuje prispevek posameznika k skupnemu rezultatu organa, njegovi uspešnosti in učinkovitosti;
3. sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu, ki naj bi omogočal napredovanje uspešnim in strokovno bolj usposobljenim uslužbencem;
4. karierni razvoj, ki naj bi omogočil doseganje tistih položajev in delovnih mest oziroma nalog, pri katerih bodo lahko uradniki čim bolje izkoristili svoje sposobnosti, nadarjenost in se v skupno dobro uresničevali na področjih, ki jih zanimajo;
5. premeščanje uslužbencev in njihovega dela na projektno organizirane naloge in druge oblike neformalne organizacije, ki omogočajo, da zaposleni vstopa

na številne načine v proces dela, prevzema naloge in odgovornosti za daljši ali krajši čas;

6. načrtno in usmerjeno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev, da bi prispevali k boljšemu delu organa, uprave in hkrati k delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev.

Pri sistemu napredovanja bi rada dodala, da prinaša nova ureditev, prav tako kot prejšnja, dve vrsti napredovanja, vendar z nekaterimi spremembami:

- ZJU (vertikalno napredovanje) prinaša ocenjevanja uspešnosti uradnikov, na podlagi katerega ti lahko napredujejo v višji naziv. Ker v prejšnji ureditvi ni bilo več nazivov znotraj delovnega mesta, je bilo glede na ZDDO napredovanje možno le na višje delovno mesto.
- ZSPJS (horizontalno napredovanje) pa prinaša ocenjevanje delovne uspešnosti vseh javnih uslužbencev, in sicer za napredovanje v višji plačilni razred. Ta rešitev je drugačna od sedaj veljavne prakse, ko je izpolnjevanje pogojev za napredovanje odvisno od udeležbe na različnih seminarjih in usposabljanjih in od izpolnjevanja meril, ki niso vedno najbolj povezana z opravljanjem nalog.

Bistvena sprememba je, da napredovanje ni več avtomatično, ampak je odvisno od ocenjevanja delovne uspešnosti zaposlenega. Ker pa se ZSPJS še ne uporablja, Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačilne razrede pa še ni bila sprejeta, se v praksi pri napredovanju javnih uslužbencev še vedno uporablja prejšnja ureditev. Uporablja se ZRPJZ in različni pravilniki o napredovanju za posamezna področja javne uprave.

Pomanjkljivost nove ureditve glede napredovanja po ZJU je po mojem mnenju ta, da se zopet nanaša le na uradnike, strokovno-tehnični javni uslužbenci pa lahko napredujejo le po horizontalni liniji.

Eden ključnih elementov sodobnega upravljanja kadrovskih virov je tudi sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. V novi ureditvi to področje zajema že sam zakon – ZJU, v nekdanjem sistemu pa to področje ni urejal ZDDO, temveč Zakon o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe

delavcev v državni upravi in pravosodju. Poudarjen pomen slednjega je že z vzpostavljanjem povezave med usposabljanjem in razvojem kariere, saj ZJU pravi, da je kariera poleg delovnih in strokovnih kvalitete ter rezultatov dela odvisna tudi od strokovne usposobljenosti posameznika. Na novo pa ZJU uvaja interni natečaj za napotitev na nadaljnje izobraževanje in program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja.

Pomembna novost v sistemu usposabljanja javnih uslužbencev je tudi program specializiranega intenzivnega usposabljanja na področju evropskih zadev - *Fast Stream* - ki poteka že od leta 2001 in je namenjen javnim uslužbencem, ki nameravajo kandidirati na natečajih za zaposlitev v institucijah EU.

Na tem mestu bi zopet opozorila na pomanjkljivost: ZJU predvideva usposabljanje in izobraževanje zgolj za uradnike. V praksi se sicer določbe glede usposabljanja ne upoštevajo tako striktno, tako da so tudi strokovno-tehnični javni uslužbenci napoteni na usposabljanje. Nimajo pa možnosti izobraževanja, ker je predviden interni natečaj.

Pomembno je tudi dejstvo, da državna uprava dosega svoje cilje z ljudmi, njihovim strokovnim znanjem, delom, sposobnostjo reševanja problemov in njihovimi veščinami za delo z ljudmi. Pri tem pa je nedvomno zelo pomembno, kako so ti ljudje vodeni, saj je upravljanje človeških virov tudi naloga vodenja. Zato je v ZJU posebej omenjeno funkcionalno znanje upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov, ki ga morajo imeti uradniki na najvišjih položajih.

Sodobni pogledi namreč vidijo vodjo kot oblikovalca, skrbnika in učitelja. V bistvu je naloga vodje oblikovati učni proces, v katerem bodo lahko zaposleni razvijali svojo strokovnost in obvladovali zahtevne naloge. Odgovoren je za oblikovanje organizacije, v kateri se bodo ljudje ustrezno odzivali na potrebe okolja in obvladovali spremembe, ki postajajo stalnica (Senge v Tomovič, 2002: 25).

Kot zadnje bi v tem poglavju omenila še nekaj razlik med zakonoma v plačnem sistemu. Te razlike so sicer še vedno zgolj na papirju, saj se ZSPJS še ne uporablja. Poleg tega pa še niso sprejeti niti ustrezni podzakonski akti. Tako je v praksi še vedno uveljavljena prejšnja ureditev, ki jo predstavlja ZRPJZ.

Bistvene razlike med obema ureditvama (zakonoma) so:

- V ZSPJS so vključene vse osebe javnega prava, ki so neposredni ali posredni uporabniki državnega proračuna.
- Po novem zakonu se ukinjata dva plačna sistema, za javne uslužbence in funkcionarje. Po obstoječem sistemu izračunavamo plačo tako, da osnovnemu količniku prištejemo vse dodatke in pomnožimo tako dobljeni skupni količnik, pri poslancih s poslansko osnovo, pri ostalih javnih uslužbencih pa z izhodiščno plačo. V novem sistemu bo delovno mesto uvrščeno v plačni razred, ki bo razviden iz plačne lestvice in izražen v nominalnih bruto zneskih. Tako novi sistem ukinja poslansko osnovo in izhodiščno plačo in količnike.
- Pomembna novost novega sistema je tudi sprememba pri izplačevanju delovne uspešnosti, ki se iz mesečnega izplačevanja – to po obstoječi zakonodaji znaša največ 20 % osnovne plače - po novem zakonu izplačuje dvakrat letno, v višini največ dveh bruto plač. Bistvena vsebinska sprememba je v vzpostavitvi postopka ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače za delovno uspešnost. Vzpostavljena bo posebna metodologija, na podlagi katere se bo izvedel izračun predloga delitve sredstev za delovno uspešnost. To bo določeno s Kolektivno pogodbo za javni sektor.
- Novost je tudi Svet za sistem plač v javnem sektorju, ki naj bi bil ustanovljen za spremljanje politike plač v javnem sektorju.

Bistvo plačnega sistema javnih uslužbencev je, da zagotavlja gmotno podlago za življenje, kar je temeljni pogoj za uslužbenčevo lojalnost in nepodkupljivost, hkrati pa motivira ljudi, da se sploh zaposlujejo v javni upravi (Haček, 2001: 89).

Nova uslužbenska zakonodaja daje torej velik poudarek delovni uspešnosti zaposlenih in z njo povezani učinkoviti in ljudem prijazni javni upravi.

Nov sistem dela z ljudmi v javni upravi bo spodbudno vplival na zagotavljanje mehanizmov upravljanja človeških virov. Sistem, ki bo potekal na dovolj visoki ravni, bo spodbudno vplival na uspešno delo in zadovoljstvo delavcev le ob natančno pripravljenih mehanizmih za nagrajevanje odličnosti v javni upravi. Pripravljena mora biti enotna politika usposabljanja in izpopolnjevanja kot del politike upravljanja človeških virov, na podlagi katere morajo vodstveni delavci uspešno uresničevati

vedeno obveznost. Spremljati morajo kariero svojih sodelavcev in imeti z njimi redne letne razgovore. Redni letni razgovori bodo ob primerni strokovni podpori dali pričakovane rezultate. Ti zanesljivo ne bodo opazni takoj. Pozitivni rezultati takšnega dela z ljudmi se bodo pokazali kmalu (Ozvaldič, 2004: 36).

4.3 SIMBOLNA RAVEN

4.3.1 Etika, etično obnašanje ter upravno politična kultura

Kljub temu, da je bilo nekaj načel in pravil ravnanja javnih uslužbencev vključenih v zakonodajo že pred reformo, je sprejetje Kodeksa vplivalo na delo javnih uslužbencev, dvigovanje kakovosti in strokovnosti njihovega dela in tudi povečano zanimanje javnosti za delo državne uprave.

Sprejem Kodeksa je pomemben iz naslednjih razlogov (Nahtigal, 2001):

1. kodeks celovito in s pomočjo temeljnih načel ter splošnih določb jasno in preprosto vzpostavlja nekatera bistvena pravila, ki jih mora zasledovati vsaka državna uprava, če želi zagotoviti zakonitost in strokovnost svojega dela ter ohraniti zaupanje javnosti;
2. kodeks pomeni seštevke ključnih načel, po katerih se mora ravnati državna uprava v sodobnih demokratičnih ureditvah; je merilo, po katerem bo javnost presojala uspešnost dela javne uprave;
3. vloga in namen kodeksa je prispevati k ozaveščanju najprej samih uslužbencev in nato tudi širše zainteresirane javnosti o temeljnih načelih in pravilih, ki jih od vsake državne uprave smemo in moremo pričakovati.

Bistvo Kodeksa je dvig kakovost dela na vseh ravneh dela javne uprave, povečanje njene strokovnosti ter okrepitev zaupanja javnosti v delo državne uprave.

Etična načela so urejena tudi v ZJU. Ta načela predstavljajo težnjo nove ureditve (po reformi) glede uveljavljanja kodeksa, kar je v primerjavi s prejšnjim sistemom nedvomno dobrodošla sprememba in nadgradnja sistema javnih uslužbencev. Edina pomanjklivost, ki jo je na tem mestu potrebno omeniti, je, da je sistem sankcij v

primeru kršitev teh načel nedosleden in nezadosten, saj je ostal opredeljen na ravni načel, kršitev etičnih načel pa je le lažja disciplinska kršitev. Etika ravnanja javnega uslužbenca bi morala postati del delovnih obveznosti vsakega javnega uslužbenca, pri čemer bi morebitna kršitev tovrstnih pravil pomenila hujšo kršitev delovnih obveznosti.

Na področju javne uprave je v Sloveniji prisoten predvsem model birokratske organizacije. Število upravnih delavcev in obseg dela nista v neposredni povezavi, javni uslužbenci pa ustvarjajo delo drug drugemu. Počasi pa tudi v slovenski javno upravo vendarle prodira nova organizacijska paradigma, katere glavna značilnost je opuščanje birokratske organizacije, ki postaja vse manj učinkovita. Upravne dejavnosti je mogoče organizirati v skladu s sodobnimi organizacijskimi teorijami, po katerih so upravniki oziroma državljani hkrati lastniki in kupci teh. Osnovna značilnost nove organiziranosti upravne dejavnosti se kaže predvsem v njeni procesni naravnosti (Haček, 2001: 115).

5 ZAKLJUČEK

Reforma javne uprave v Sloveniji se je nanašala na organizacijske in vsebinske spremembe. Kar je najbolj pomembno za moje diplomsko delo, nanašala se je tudi na uvajanje novih načinov dela in ravnanja z zaposlenimi. Pri tem gre za uvajanje določenih načel, kot so zakonitost, strokovnost, kakovost, učinkovitost, politična nevtralnost, nepristranskost, samostojnost in javnost dela. Le javna uprava, ki temelji na prej naštetih načelih, je lahko usmerjena k zagotavljanju spremenjene vloge uprave, ki mora pri opravljanju svoje dejavnosti upoštevati tako spremembe v načinu organiziranja dela, kot tudi zahteve uporabnikov javnih storitev po učinkovitem, hitrem in kakovostnem izvajanju nalog.

Za zagotovitev take vloge javne uprave je bila potrebna reforma sistema javnih uslužbencev, kajti le harmonija med zaposlenimi v javni upravi in upravno organizacijo prinaša želene učinke. Kadrovske viri so namreč največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne uprave. Bistvo reforme javnih uslužbencev je v doseganju enakih osnovnih možnosti zaposlenih v javnem sektorju, primerljivosti vseh delov javnega sektorja ter primerljivosti in preglednosti plačnega sistema. Tako sta leta 2002 sprejeta dva zakona: Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki enotno urejata sistem javnih uslužbencev.

V diplomski nalogi je bil moj namen opredeliti in analizirati sistem javnih uslužbencev pred in po reformi javne uprave in skozi primerjavo ugotoviti, ali je reforma dosegla cilj, tj. povečanje učinkovitosti in preglednosti sistema. Vzporedno s tem sem ugotavljala, kje v praksi prihaja pri novi uslužbenski zakonodaji do pomanjkljivosti oziroma problemov.

Na podlagi analize lahko potrdim postavljeno hipotezo 1: **»Sistem javnih uslužbencev je po reformi javne uprave bolj učinkovit in pregleden«**. Potrditev hipoteze lahko utemeljim z ugotovitvami, do katerih sem prišla skozi primerjavo med nekdanjim in aktualnim sistemom javnih uslužbencev. Sistem po reformi:

- zagotavlja enoten uslužbenski sistem za vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije in javne sklade;
- jasno določa pravice in obveznosti javnih uslužbencev (tudi z uvedbo pogodbenega razmerja), ki niso več razpršene v splošni delovni zakonodaji;
- ločuje uradniška delovna mesta, kjer se opravljajo javne naloge od strokovno-tehničnih delovnih mest, kjer se opravljajo spremljajoče dejavnosti;
- zagotavlja večjo stabilnost uprave in zmanjšuje negativne posledice političnih menjav z ustrezno razmejitvijo političnih od uradniških položajev - vodstveni položaji v izvršilni veji oblasti prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje, kar zagotavlja pogoje za oblikovanje upravne elite;
- decentralizira postopke odločanja o kadrovskih zadevah, obenem pa centralizira in povečuje nadzor nad zaposlovanjem;
- uvaja elemente kariernega sistema, ki pospešujejo vstop sposobnih posameznikov v uradniško službo;
- zagotavlja večjo strokovnost uprave prek sistema usposabljanja in izobraževanja, napredovanja in nagrajevanja;
- predvideva horizontalni program usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi;
- zagotavlja spoštovanje etičnih pravil ravnanja (uvodna načela v ZJU);
- pri zaposlovanju zagotavlja tak sistem izbire uradnikov, ki temelji na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti, obenem pa zaostre pogoje za vstop v uradniško kariero;
- s sistemizacijo in z uvedbo kadrovskega načrta zagotavlja enotnost načrtovanja zaposlovanja v javni upravi in s tem pripomore k načrtni in gospodarni porabi proračunskih sredstev;
- vzpostavlja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev;
- omogoča večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov;
- vzpostavlja enotni plačni sistem za vse zaposlene v javnem sektorju, obenem pa določa ustrezna razmerja med plačami zaposlenih; višina plače je povezana z učinkovitostjo in rezultati dela, kar z vidika javnih financ pomeni uvajanje transparentnega in obvladljivega plačnega sistema.

Glede zadnje alineje velja omeniti neuveljavljen plačni sistem, ki predstavlja manjšo oviro pri izvajanju nove uslužbenske zakonodaje, predvsem tistega dela, ki se nanaša na karierni sistem.

Za reforme oziroma spremembe zakonodaje je običajno, da se pri implementaciji v praksi pojavljajo problemi. Tako lahko potrdim tudi hipotezo 2: **»Po sprejetju nove zakonodaje so se pri implementaciji pokazale nekatere pomanjkljivosti.«** V skoraj dvoletni praksi uporabe nove uslužbenske zakonodaje se je vendarle pokazalo, da so določene rešitve pomanjkljive, premalo natančne, nekatere morda celo neustrezne. Razlogi so različni, kot so različne situacije, v katerih se lahko znajde javni uslužbenec pri opravljanju svojega dela. Vendar gre le za manjše probleme, ki ne zmanjšujejo učinkovitosti ali preglednosti aktualnega sistema javnih uslužbencev, temveč so moteče le pri izvajanju sprejetih predpisov. Prehod v nov sistem je bil na samem začetku otežen predvsem zaradi zatečenega stanja oziroma nepravilnosti, ki so bile storjene še pred uveljavitvijo nove zakonodaje in so ob upoštevanju načela pridobljenih pravic do neke mere onemogočale dosledno izvajanje nove uslužbenske zakonodaje.

Dve pomanjkljivosti pa se mi zdita še posebej vredni omembe:

1. nejasna ureditev delovnega razmerja strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, kar zmanjšuje stopnjo pravne varnosti delovnih razmerij za to kategorijo zaposlenih v javnem sektorju, in
2. ločitev politike od uprave se mi v praksi ne zdi dosledna. Seveda se na tem mestu pojavi vprašanje, ali je popolna ločitev med stroko in politiko sploh mogoča. Drugo vprašanje je, kje je tista meja, kjer je ta ločitev še produktivna.

Javna uprava lahko uspešno deluje in doseže zastavljene cilje le ob zavedanju, da so kadrovske viri največje bogastvo, tudi v javni upravi. Pri tem ni dovolj sprejetje nove uslužbenske zakonodaje, ampak spoznanje, da so zaposleni najpomembnejši člen delovanja javne uprave.

Čeprav so bili cilji nove uslužbenske zakonodaje jasno določeni in so pomenili veliko spremembo v sistemu javnih uslužbencev, se je pokazalo, da določeni v praksi sploh niso uresničljivi. Velikokrat namreč prihaja do razkoraka med teorijo in prakso. V diplomski nalogi sem se oprla predvsem na teorijo, iz prakse pa omenila le najbolj očitne pomanjkljivosti. Obstaja pa še mnogo drobnih problemov, za katere v dani situaciji nova uslužbenska zakonodaja zanje ne ponuja rešitev ali pa so te

nezadostne. Ministrstvo za javno upravo je že pripravilo predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih, ki odpravlja določene pomanjkljivosti, ki jih je praksa pokazala. Predlog sprememb ZJU je zelo obsežen zato menim, da bo vrednotenje teh v prihodnosti lahko tema drugega diplomskega dela.

6 LITERATURA IN VIRI

Knjige in članki:

Bagon, Judita (2001): Kadrovska funkcija in upravljanje človeških virov. V: Bagon, Judita (ur.), Kadrovske informacije, št. 3, letnik 2, str. 5 – 7.

Bekke, A. G. M. Hans, James L. Perry in Theo A. J. Toonen (1996): Civil service systems in comparative perspective. Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis.

Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264 – 278.

Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691 – 704.

Bugarič, Bojan (2004): Mit ali realnost? Slovenska uprava, let. 37, št. 5, str. 15 – 17.

Clark, Donald (1997): Instructional System Development. Evaluation Phase. Harper Collins, London.

Ferfila, Bogomil in Polona Kovač (2000): Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Žerdin, Ali H. (2005): Virant proti Virantu. Mladina, 7. februar 2005.

Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Hunik, R. B. M. (1998): Transparency and Public Administration Reform. Javna uprava, št. 2, let. 34, str. 281 – 292.

Koehler, Jerry W., Joseph M. Pankowski (1997): Transformational Leadership in Government. St. Lucie Press, Delray Beach.

Korade Purg, Štefka (2003): Prilagajanje organizacije in sistemizacije delovnih mest novi zakonodaji. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 10, letnik 2003, str. 19 – 21.

Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 279 – 294.

Kovač, Polona in Bojan Stanonik (2000): Reforma slovenske javne uprave: interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. Teorija in praksa, letnik 27, št. 2, str. 316 – 329.

Krasniči, Malbašič, Perenič, Pirc in Žaucer (2004): Priročnik za sodobno poslovanje. Gradivo na Posvetu Sodobni izzivi, april 2005, Nova Gorica.

Miglič, Gozdana (2003): Pripravnništvo, strokovni izpiti, izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje – novosti v uslužbenski zakonodaji. Priročnik za udeležence seminarja na Upravni akademiji v Ljubljani.

Nahtigal, Matjaž (2001): Kodeks ravnanja javnih uslužbencev – uvajanje minimalnih evropskih standardov, V: Bagon, Judita (ur.), Kadrovske informacije, št. 1, letnik 2, str. 5 – 6.

Osvaldič, Bojan (2004): Redni letni razgovori vodje s sodelavci v upravi. V: Bagon, Judita (ur.), Kadrovske informacije, št. 14, str. 34 – 36.

Pirnat, Rajko (1994): Etika uprave v postsocializmu. V: Videtič, Jernej in Senčar, Igor (ur.). Zbornik Slovenija – vrednote in prihodnost. ŠOU, Slovenski akademski klub, Ljubljana, str. 55 – 67.

Rakočevič, Slobodan (1991): Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Rman, Milan (2005): Standard vlagatelji v ljudi tudi v državni upravi. HRM, št. 7, letnik 3, str. 49 – 54.

Sajevc Plavčak, Natalija (2003): Ustanovitev uradniškega sveta. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 10, str. 22 – 24.

Stare, Janez (2001): Ali je v upravi že pravi čas za človeške vire. V: Bagon, Judita (ur.), Kadrovske informacije, št. 4, letnik 2.

Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.

Tomovič, Nevenka (2002): Vodenje v državni upravi. V: Bagon, Judita (ur.), Kadrovske informacije, št. 9, str. 22 – 25.

Trpin, Gorazd (1997): Strateški vidiki reforme javne uprave. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 2 – 18.

Virant, Grega (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Virant, Gregor (2000): Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. V: Virant, Grega in drugi (ur.): Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 371 – 380.

Zaviršek, Nevenka (2004): Javni uslužbenci in delovna mesta. Slovenska uprava. let. 37, št. 3, str. 23 – 26.

Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Pravni viri:

Čater, Natalija (2004): Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci. Finac, Ljubljana.

Delovni predlog Zakona o zaposlenih in o razmerjih plač v javnem sektorju – drugo posvetovanje o sistemskem zakonu za ureditev področja zaposlenih v javnem sektorju. Ministrstvo za notranje zadeve in PHARE, november 1998.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/01).

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (Uradni list RS, št. 18/91 in 34/93 z aneksi).

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02).

Predlog Zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava (2001). Poročevalec državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana.

Predlog zakona o javnih uslužbencih, Interno gradivo Ministrstva za notranje zadeve, Ljubljana, september 2000.

Uredba internem natečaju za javne uslužbence v organih državne uprave, drugih državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 58/03).

Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 58/03).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/2004, 58/04, 138/04 in 35/2005).

Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 58/2003).

Uredba o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 24/98).

Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 22/2004).

Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 24/98, 29/00 in 59/00).

Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 87/97 in 38/99).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 14/90, 5/91, 29/92, 71/93, 19/94 in 38/94).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list št. 42/02).

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in 56/03).

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 52/02 in 23/2005).

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, in 126/03).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju z obrazložitvijo po členih (2002). V: Peternel, Jože (ur.). Evropska hiša, Ljubljana.

Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 80/99, 70/00, 52/02).

Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (Uradni list SFRJ, št. 60/89, 42/90 in Uradni list RS, št. 4/91).

Zakon o stavki (Uradni list RS, št. 22/91).