

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Fakin

**VLOGA IN FUNKCIJE LOKALNE SAMOUPRAVE
V ORGANIZIRANOSTI DRŽAVNE UPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Fakin

Mentor: docent Dr. Miro Haček

**VLOGA IN FUNKCIJE LOKALNE SAMOUPRAVE
V ORGANIZIRANOSTI DRŽAVNE UPRAVE**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

VLOGA IN FUNKCIJE LOKALNE SAMOUPRAVE V ORGANIZIRANOSTI DRŽAVNE UPRAVE

Lokalna skupnost ima poseben status in sicer status pravne osebe javnega prava, ki samostojno ureja lokalne javne zadeve neodvisno od države, vse od 1.1.1995, ko je država prevzela državne upravne naloge in jih v večjem delu prenesla na novo ustanovljene upravne enote. Ker je ostalo v zavesti ljudi, da je lokalna skupnost opravljala naloge za državo in je bila t.i. njena I. stopnja, država danes pri pripravi predpisov, ki urejajo pravila poslovanja organov občine in njene občinske uprave pogosto pozablja na posebnosti, ki se tičejo lokalne skupnosti in njenega delovanja. Z namenom profesionalizacije uradnikov v javni upravi se v okviru novega uslužbenskega sistema vzpostavlja notranje kadrovanje t.i. interni trg dela, ki državni upravi omogoča lažje prehajanje iz organa v organ s premestitvami, dovoljuje pa tudi lokalnim skupnostim, da se vključijo nanj. V praksi je ta način kadrovanja v javni upravi že zaživel, zdaj ga je potrebno le še izboljševati.

Ključne besede :

Javna uprava, državna uprava, lokalna samouprava, javni uslužbenec.

SUBMISSION AND FUNCTIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN ORGANIZATION OF STATE ADMINISTRATION

Local community has a distinct status, which is a status of a legal entity under public law, which autonomously regulates local public matters, independently from the state, ever since the 1st of January 1995 when it assumed from the local communities state administrative tasks and has shifted a great part of those to the newly founded administration units. As the people's perception remains that the local community used to perform duties for the state and was therefore its so called 1st instance, the state today when preparing regulations which regulate the operating municipal rules and its municipal administration often forgets the particularities of the local community and its activities. With the intention of professionalisation of public administration officials an internal cadre policy i.e. an internal work market is being established. This enables an easier transition within the state administration from one body to another with transfers and allows the local communities to take part. In practice, that kind of cadre policy is already in use and now it only needs to be gradually improved.

Key words :

Public administration, state administration, local self-government, civil servant.

KAZALO

1.	UVOD	6
1.1	NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	7
1.2	HIPOTEZA IN UPORABLJENA METODOLOGIJA	8
2.	TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA	9
2.1	JAVNA UPRAVA	9
2.1.1	Državna uprava	10
2.1.2	Lokalna samouprava	11
2.2	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	13
2.2.1	Javni uslužbenci	13
2.2.2	Institucionalna raven	15
2.2.3	Operativna raven	15
2.2.4	Simbolna raven	15
3.	LOKALNA SKUPNOST V RAZMERJU DO DRŽAVE	16
3.1	EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS)	19
3.2	ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNIH SKUPNOSTI	22
3.2.1	Komunalni sistem	22
3.2.2	Osamosvojitve Slovenije in ustanovitve samoupravnih lokalnih skupnosti	25
3.2.3	Reforma upravnega sistema – prehod iz leta 1994 v leto 1995	30
3.3	OBČINA KOT TEMELJNA SAMOUPRAVNA LOKALNA SKUPNOST	31
3.3.1	Vloga in funkcije lokalne skupnosti	32
3.3.1.1	<i>Izvirne pristojnosti občine</i>	33
3.3.1.2	<i>Prenesene pristojnosti občine</i>	35
3.4	RAZMERJE MED LOKALNO SKUPNOSTJO IN DRŽAVO	37
3.4.1	Nadzor države nad lokalnimi skupnostmi	38
3.4.2	Partnerska vloga lokalne skupnosti in države	38

4.	PERSONALNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	40
4.1	KLASIFIKACIJSKI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	40
4.2	SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV	43
4.2.1	Pridobivanje in izbira kadrov	44
4.2.1.1	<i>Pridobivanje iz zunanjih virov</i>	<i>45.</i>
4.2.1.2	<i>Pridobivanje iz notranjih virov – INTERNI TRG DELA</i>	<i>47</i>
4.3	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	52
4.3.1	Upravljanje s kadri v javni upravi	53
4.3.2	Karierni sistem	56
4.3.3	Plačni sistem	57
4.3.4	Sistem nagrajevanja	60
4.3.4.1	<i>Ocenjevanje delovne uspešnosti</i>	<i>61</i>
4.3.4.2	<i>Napredovanje</i>	<i>62</i>
4.3.5	Letni razgovori	66
4.3.6	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje – razvoj kadrov	67
5.	ANALIZA RAZVOJA KADROV V LOKALNIH SKUPNOSTIH	69
5.1	RAZVOJ ZAPOSLENIH V OBČINSKIH UPRAVAH	70
5.1.1	Raziskava “ Človeški viri v lokalni samoupravi “ izvedena v letu 1999	72
5.1.2	Uslužbenski sistem	73
5.1.3	Razvoj kadrov danes – Analiza ankete Mestne občine Maribor	74
6.	SKLEP	77
7.	LITERATURA IN VIRI	81

1. UVOD

V zadnjih letih smo priča velikim spremembam v javni upravi. Uresničujejo se napovedi Dr. Mihe Brejca ki je leta 1999 predvidel razvoj javne uprave in njene organizacijske spremembe, ki so posledica tako notranjih kot zunanji dejavnikov. Javna uprava se uspešno razvija, s tem ko obvladuje spremembe v svojem okolju. Resnično se je začela zgledovati po zasebnem sektorju. Poudarja informatizacijo javne uprave in upravljanje človeških virov, kot ključnega elementa razvoja uprave, ter se vse bolj obrača k državljanom. Razvija se informacijsko-komunikacijska tehnologija, ki vpliva na razmerje državljan-država in radikalno spreminja delovne procese v javni pravi, ter povečuje dostopnost informacij. »Nadaljujejo se procesi decentralizacije, s čimer se krepi potreba po sodelovanju in posvetovanju države z lokalnimi skupnosti in drugimi subjekti« (Brejc 1999: 10).

»Spremembe so posebej usmerjene na spremembe v zaposlovanju, upravljanju človeških virov in razvoju vodij. Poudarja se potreba po decentralizaciji kadrovanja, prenosu odgovornosti za človeške vire na nižje nivoje in razvoju metod, ki bodo ustrezale dinamiki dela in nalogam v posameznih organih državne uprave. To izvira tako iz spremenjenih vrednot uporabnikov kot tudi uslužbencev državne uprave« (Hegewisch v Kohont 2003: 370).

»Sistem javnih uslužbencev je determiniran s posebnimi pravnimi normami, katerih namen je zagotoviti razmere, v katerih bodo vrhunsko usposobljeni ljudje motivirani za zaposlitev in profesionalni razvoj v državni upravi. To se lahko dosega z spodbudami za boljše delo, možnostmi kariernega razvoja in s stalnim usposabljanjem ljudi v upravi« (Virant v Kohont 2003: 371).

V okviru racionalizacije javne uprave in učinkovitejšega upravljanja s človeškimi viri, ter restriktivno politiko zaposlovanja, država v skladu z ukrepi reforme za povečanje ekonomske in socialne blaginje in Strategije razvoja Slovenije in v okviru uslužbenskega sistema v sistemu javni uslužbencev spodbuja maksimalno izrabo že obstoječih človeških virov z vzpostavitvijo internega kadrovanja, kot ga poznajo veliki sistemi v gospodarstvu t.i. internega trga dela. Sistem omogoča Republikli Sloveniji kot delodajalcu premeščanje javnih uslužbencev glede na potrebe, ki jih zahtevajo delovni procesi ne le znotraj istega organa temveč znotraj celotne državne uprave. Še več, sistem pod določenimi pogoji dopušča povezovanje v interni trg tudi lokalnim skupnostim, ki se lahko tudi prek reprezentativnega združenja vključijo na interni trg. Na ta način imajo tudi javni uslužbenci

zaposleni v upravah lokalnih skupnosti enake možnosti, da interno, enakopravno kandidirajo za prosta delovna mesta razpisana v organih državne uprave.

Za maksimalno izrabo človeških virov v upravi je nujno poznavanje kompetenc kadrov, s katerimi razpolagamo, njihovo spremljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti ter poznavanje njihovih potreb in želja, za lažje načrtovanje in realizacijo uslužbenskih karier.

1.1 NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Cilj diplomskega dela je razjasniti razmerje med državo oziroma državno upravo in samoupravno lokalno skupnostjo. V nalogi sem iskala predvsem podobnosti med njima na področju upravljanja s človeškimi viri v novem uslužbenskem sistemu, ki velja za obe in hkrati omogoča medsebojno sodelovanje in profesionalizacijo kadrov znotraj skupne javne uprave, v tem kontekstu pa tudi prehajanje teh kadrov iz ene v drugo in obratno. Ob tem pa sem opisala tudi pomembne razlike med njima, ki se tičejo njunih pristojnosti in namena njunega obstoja.

V zasledovanju gornjega cilja sem diplomsko nalogo zasnovala po klasični razporeditvi, po kateri uvodnemu metodološko hipotetičnemu delu sledi predstavitev temeljnih pojmov, v nadaljevanju pa zgodovinski oris razmerja med državo in lokalno skupnostjo, ter predstavitev kadrovskega - personalnega sistema javnih uslužbencev v uslužbenskem sistemu in analizo razvoja kadrov v lokalni skupnosti.

V prvem delu naloge sem se lotila navajanja dejstev, ki opisujejo razmerje med državo in lokalno skupnostjo skozi zgodovino in v katerem pomembno vlogo odigra lokalna samouprava, kot bistveni element parlamentarne demokracije. Znotraj sfere oblasti namreč vzdržuje ravnotežje med njima in posredno » osvobaja » lokalno skupnost, s tem, ko v ospredje postavlja resnične družbene interese, s katerimi naj se ukvarja lokalna skupnost kot njihova legitimna nosilka, jih zastopa in o njih samostojno odloča.¹

Ob iskanju stičnih točk in njunega povezovanja, ki ga zahtevajo razmere v sodobni družbi, sem se v drugem delu naloge posvetila opisu personalnega sistema v sistemu javnih uslužbencev, v katerem sem se še zlasti orientirala na vzpostavitev internega trga dela, ki omogoča notranje kadrovanje v javni upravi in razvoj kariere javnih uslužbencev.

¹ Glej Bučar, France (1969): Uvod v javno upravo, Časopisni zavod Uradni list SRS, Ljubljana, str. 68.

V nadaljevanju naloge sem v okviru analize razvoja kadrov v lokalni skupnosti obravnavala študijo primera s pomočjo katere sem utemeljevala potrditev postavljene hipoteze.

1.2 HIPOTEZA IN UPORABLJENA METODOLOGIJA

Diplomska naloga je zasnovana na naslednjih dveh hipotezah :

Hipoteza 1 :

»Uslužbeni sistem omogoča prehajanje kadrovskih virov iz državne uprave v lokalne skupnosti in obratno«.

Hipoteza 2 :

»Področje kariernega razvoja v lokalnih skupnostih je urejeno parcialno in posledično nezadovoljivo«.

Moje raziskovalno delo je zasnovano tako, da je bila pri pripravi diplomske naloge primarna metoda analiza dostopnih pisnih dokumentov, ter analiza pravnih dokumentov, uporabila pa sem tudi primarne in sekundarne vire, ter študijo primera. Slednja, obravnavana v nalogi je bila : Raziskava »Človeški viri v lokalni samoupravi« izvedena v letu 1999, izvedena v okviru raziskovalnega dela na Visoki upravni šoli v Ljubljani, s katero prikazujem dejansko stanje na področju upravljanja s človeškimi viri v lokalnih skupnostih pred vzpostavitvijo novega uslužbenkega sistema oziroma pred reformo javne uprave.

Z namenom prikazati učinke oziroma pomanjkljivosti sistema po izvedeni reformi, pa sem v nalogi, v nadaljevanju obravnavala tudi Analizo ankete Mestne občine Maribor izvedeno v letu 2007, o ugotavljanju zadovoljstva zaposlenih v lokalni skupnosti v zvezi z njihovim razvojem kariere v lokalni skupnosti.

Na opisani način uporabljene metodologije sem v nalogi skušala potrditi zastavljeni si hipotezi.

2. TEORETIČNO POJMOVNA IZHODIŠČA

2.1 JAVNA UPRAVA

»Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij :²

- 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«.³

Javno upravo predstavljajo organi državne uprave in lokalne samouprave, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb. Vključuje torej vse organizacije, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin, ki so za obstoj in razvoj družbe nujno potrebne in morajo biti na voljo vsem ljudem, ne glede na njihov socialni položaj. »Samo javni organi in organizacije zadovoljujejo družbene koristi neposredno. To je njihova osnovna značilnost, ki jih loči od vseh drugih organizacij» (Bučar 1969: 48).

Javna uprava je uprava o javnih zadevah. V materialnem smislu pomeni proces odločanja o javnih zadevah, v formalnem smislu pa je javna uprava sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah oziroma o uresničevanju družbenih koristi. Gre za ugotavljanje potreb družbe po določenih dobrinah, ki lahko zadovoljijo te potrebe, za proizvodnjo takih dobrin in za razpolaganje z njimi. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna javna samoupravna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti (glej Bučar 1969:30–40).

² Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana

³ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06-ZJU-UPB2 in 33/07) v 1. členu iz javnega sektorja ne glede na lastništvo izloči javna podjetja in gospodarske družbe, saj določa :»Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu«.

»Kot sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbe za zadovoljitev javnih koristi, obsega pojem javne uprave celokupnost vseh tistih fizičnih in pravnih oseb, ki kjer koli in kakorkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti» (Bučar 1969: 51).

»Samo javni organi in organizacije zadovoljujejo družbene koristi neposredno. To je njihova osnovna značilnost, ki jih loči od vseh drugih organizacij» (Bučar 1969: 48).
»Bistveni element ki določa javno upravo, pa je tudi njen uslužbenki sistem» (Šmidovnik 1998: 1070).

2.1.1 Državna uprava

»Državna uprava predstavlja ožji del javne uprave. 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).

»Temeljna dejavnost državne uprave je odločanje o družbenih zadevah. Izvaja upravne naloge, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb ter naloge strokovno tehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi» (Trpin v Žurga 2001: 11).

Državna uprava je ena izmed funkcij države, njena izvršilna funkcija v okviru katere njen politični del predstavlja vlada, strokovni del pa uprava z neposrednim izvrševanjem zakonov. Kot del izvršilne oblasti samostojno, v okviru ustave, zakonov in drugih predpisov izvršuje upravne naloge. Njene upravne naloge so vezane na vzdrževanje javnega reda in pospeševanja družbenega razvoja. Svoje delo lahko učinkovito opravlja le, če je njena uprava ustrezno strokovno usposobljena politično nevtralna in nepristranska. Pri izvajanju svoje funkcije državna uprava sodeluje pri oblikovanju javnih politik in zakonov, ter njihovi implementaciji.

Uprava izvršuje zakone, druge predpise, akte državnega zbora in vlade, in je pri delu samostojna. Pomembna pristojnost uprave je pripravljanje zakonov, predpisov, aktov, poročil in drugih gradiv ter zagotavljanje druge strokovne pomoči pri oblikovanju politik.

14. člen Zakona o državni upravi⁴ določa, da upravne naloge opravljajo upravni organi: ministrstva, organi v sestavi in upravne enote. Sledenje se ustanovijo za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno.

Šmidovnik loči »naloge državne uprave glede na njihovo naravo in sicer :

- policijske naloge in skrb za obstoj sistema (skrb za javni red in mir, javno varnost, inšpekcije, varstvo okolja, organizacija in financiranje državnih organov, obrambo, carino, mednarodne odnose,..),
- javne službe (ustvarjanje različnih neposredno uporabnih dobrin),
- servisne naloge (omogočajo delo državnih organov),
- pospeševalne naloge (intervencija na različnih področjih),
- predlaganje politike (priprava zakonov in predpisov) in
- izvajanje politike» (Šmidovnik v Vrtačnik 2003: 10).

Bistvene funkcije državne uprave so : eksekutivna, kurativna in servisna funkcija. V okviru eksekutivne državna uprava izdaja izvršilne predpise kot splošne upravne akte, odloča o upravnih stvareh in izvaja upravno nadzorstvo. V okviru druge, kurativne funkcije upravni organi spremljajo področja za katera so ustanovljeni in za reševanje problemov, ki se pojavljajo na njihovih področjih dajejo pobude. Servisna funkcija pa zajema vse tiste strokovne naloge, ki jih upravni organi opravljajo za predstavniške organe in vlado, ter druge naloge, ki so potrebne za učinkovito delovanje zakonodajnega in izvršilnega organa.

2.1.2 Lokalna samouprava

»Lokalna samouprava je pravni pojem, ki opredeljuje položaj lokalne skupnosti. Je normativna funkcija, ki jo tvorijo pravno urejena razmerja v lokalni skupnosti na področju odločanja o skupnih zadevah, ki pa mora biti samostojno in neodvisno od države oziroma od državnega odločanja» (Trpin v Horvat 2004: 479).

Lokalna skupnost s statusom samouprave, ki se izraža v njeni neodvisnosti od države in vsake druge organizacije, pomeni pravico lokalne skupnosti, kot nosilke lokalne samouprave, do avtonomnega urejanja in opravljanja dela javnih zadev. To pravico pridobi lokalna skupnost od države z zakoni in drugimi predpisi.

Določeno stopnjo samostojnega odločanja o zadevah iz lastne pristojnosti lokalnim skupnostim zagotavlja že Ustava Republike Slovenije⁵, ki lokalno samoupravo opredeljuje

⁴ Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05- ZDU-1-UPB4).

kot eno temeljnih načel. Po načelu delitve oblasti nastopa lokalna samouprava kot varuh individualnih pravic in svoboščin nasproti izvrševanju državne oblasti.

Upošteva načela evropske lokalne samouprave, ki jih vsebuje Evropska listina lokalne samouprave – MELLs⁶, ki je temeljni in edini multilateralni pravni dokument na področju lokalne samouprave v Evropi, 140. člen Ustave Republike Slovenije opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona samostojno urejajo in opravljajo bistveni lokalne javne zadeve, ki zadevajo prebivalce lokalnih skupnosti, v okviru svojih nalog in v korist lokalnega prebivalstva. Občinam samim mora biti prepuščeno, da urejajo razmerja, ki spadajo v njihovo pristojnost, avtonomno in neodvisno od državnega odločanja in sicer v skladu z Ustavo in zakoni. Ta pravica se uresničuje preko občinskih svetov, njim odgovornih izvršilnih organov in z zbori državljanov, referendumi in drugimi oblikami participacije lokalnega prebivalstva.

»V primeru lokalne samouprave gre za nadvse zanimiv primer upravnega sistema, pri katerem lahko zasledimo elemente, ki so značilni tako za teritorialne (oblastnost lokalne oblasti nad prebivalci teritorija, ki ga pokriva določena enota lokalne samouprave), kot tudi funkcionalne (zagotavljanje javnih dobrin in storitev) in asociativne (zavest o skupnih interesih) upravne sisteme« (Pusić v Horvat 2004: 488).

V Evropi predstavlja lokalna samouprava bistveni element parlamentarne demokracije. Znotraj sfere oblasti namreč vzdržuje ravnotežje med državno oblastjo in lokalnimi skupnostmi.

Nosilka lokalne samouprave je lokalna skupnost, ki jo označujejo elementi kot so : teritorij, njeni prebivalci, skupne potrebe in interesi, ki te ljudi povezujejo, zavest po pripadnosti tej skupnosti in pogoji za organiziranje dejavnosti za zadovoljevanje potreb ljudi.

»Zakon o lokalni samoupravi (v nadaljevanju ZLS)⁷ je občini v izvirno pristojnost dodelil vse funkcije , ki so vitalnega pomena za življenje in delo njenega prebivalstva in se lahko v občini uresničujejo in obvladujejo na racionalnejši in učinkovitejši način kot preko centralne, državne oblasti« (Gotovac 1999: 82).

⁵ Ustava Republike Slovenije (Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04 in 68/06).

⁶ Zakon o ratifikaciji Evropske listine lokalne samouprave – MELLs (Uradni list RS – Mednarodne pogodbe, št. 15, Uradni list RS št. 57/96).

⁷ Zakon o lokalni samoupravi (Uradni list RS, št. 100/05 –ZLS-UPB1, 21/06 in 14/07).

Občina je javno pravna skupnost. Je teritorialna oseba javnega prava, ki je kot pravna oseba ustanovljena z namenom uresničevanja javnih interesov in zadovoljevanja javnih potreb.

2.2 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem javnih uslužbencev je poseben upravni sistem javne uprave, ki se nanaša na strukturo javnih uslužbencev in pravila, ki veljajo zanje. Nastal je z namenom zmanjševanja potencialnega političnega vpliva, klientelizma ter korupcije in vzdrževanja stabilnosti pri upravljanju države. Usmerjen je k delovanju javne uprave v smeri izboljševanja odnosa do državljanov in k zagotavljanju enakopravnega dostopa do javnih služb.

Strogo ločuje upravne funkcije od političnih, vezanih na mandat funkcionarja in na ta način zagotavlja svoj obstoj ter profesionalno, neodvisno in politično nevtralno upravo, ki služi katerikoli politični opciji, ki je zmagala na volitvah in je v določenem obdobju na oblasti.

»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).

2.2.1 Javni uslužbenci

Javni uslužbenci v sistemu javnih uslužbencev so profesionalno zaposleni v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, ki opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Že od nekdaj imajo poseben status, saj kot ključni elementi sistema, aktivno sodelujejo pri oblikovanju in izvajanju politik.

»Javni uslužbenec je poklicni uradnik, državni uslužbenec. Svoje delo v upravni organizaciji opravlja kot poklic« (Haček 2001: 41), »opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, oziroma s svojim delom ustvarja tiste osnovne dejavnosti, zaradi katerih so organi uprave oblikovani« (Trpin v Haček 2001: 41).

Javni uslužbenec po novem Zakonu o javnih uslužbencih (v nadaljevanju–ZJU)⁸ je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju v katerega sodijo:

- 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 (1. člen ZJU).

Javni uslužbenci, zaposleni v državnih organih ali v upravah lokalnih skupnosti pa so v drugem delu zakona obravnavani posebej. Glede na naloge, ki jih opravljajo se le-ti delijo na :

- uradnike, ki opravljajo javne naloge (naloge, ki sodijo v delovno področje organa oziroma uprave, oziroma naloge za opravljanje katerih je bila ustanovljena oseba javnega prava);
- strokovno tehnične javne uslužbence, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katera se zahteva najmanj visoka strokovna izobrazba in so zaradi te posebne zahtevnosti podobni uradnikom, zato so tudi ti uradniki in
- strokovno-tehnične javne uslužbence, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela.

Skladno s to klasifikacijo javnih uslužbencev se pravzaprav ustvarita dve kategoriji javnih uslužbencev : uradniki in strokovno tehnični javni uslužbenci. Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti pa niso javni uslužbenci.

»Javni uslužbenci v novem sistemu naj bi presegli negativni predznak, kateremu smo bili še do nedavnega priča : okornega in oholega uradnika naj bi zamenjal uradnik, ki skrbi za zakonitost delovanja javne uprave in hkrati varuje človekove pravice strank v postopku in usmerja aktivne državljanke, da si sami poskrbijo želene dobrine.« (Pečarič 2006: 59).

Po Hačku⁹ se »sistem javnih uslužbencev deli na več ravni upravljanja in sicer : *institucionalno raven* (pravila vladanja), *operativno raven* (personalni oziroma kadrovski sistem) in *simbolno raven* (simbolni sistem)«.

⁸ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06-ZJU-UPB2, 33/07).

⁹ Haček, Miro (2001):Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 45.

2.2.2 Institucionalna raven

Na najvišji, institucionalni ravni, se v sistemu javnih uslužbencev začne proces upravljanja. Ta proces se prične z določitvijo strateških ciljev in izhodišč za delovanje sistema. Določijo se tudi pravila, ki naj veljajo v tem sistemu, upoštevajoč javno mnenje in javno podporo. Določa se sistem odgovornosti in jasno definirajo vloge javnih uslužbencev v tem sistemu v smislu njihovih pravic in dolžnosti.

2.2.3 Operativna raven

Na operativni ravni pa se ta »pravila vladanja« (Haček 2001: 45) operacionalizirajo v okviru personalnega oziroma kadrovskega sistema. Ta obsežni podsistem sem temeljiteje obdelala v drugem delu moje naloge

Če se legitimnost, ki zajema legalnost in politični nadzor v okviru sistema javnih uslužbencev navezuje predvsem na institucionalni podsistem, se učinkovitost, strokovnost in smotrnost nanaša predvsem na zadeve, ki spadajo v okvir operativne ravni oziroma operativnega podsistema. Za opravljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri zagotavljanju zakonitih in politično opredeljenih ciljev potrebuje sistem predvsem strokovnjake in profesionalizirano upravo (glej Haček 2001: 74).

2.2.4 Simbolna raven

Za uspešno upravljanje v sistemu javnih uslužbencev je nujno definirati katera dejanja ali ravnanja se smatrajo za dobra in kaj za slaba in jim dosledno slediti. Javni uslužbenci morajo ta etična načela dobro poznati, da lahko delujejo skladno z njimi. Principi in etični ideali vključujejo koncepte integritete, spoštovanja, moči, vpliva in odgovornosti.

»Odgovorna javna uprava se lahko doseže s skupnim dialogom in sodelovanjem državljanov in uradnikov ter uradnikov med seboj. Etika, ki mora biti temelj tudi javne uprave, pripisuje visoko vrednost vključevanju vseh uradnikov in njihovemu medsebojnemu zaupanju na vseh ravneh. Grajena mora biti na spoštovanju, naklonjenosti in pravičnosti, z namenom pridobitve javnega zaupanja in podpore legitimnosti njihovih dejanj« (Pečarič 2006: 61–62).

»Gledano dolgoročno je edina osnova, na kateri je mogoče obdržati ustrezno raven javnega zaupanja kultura etike tj. Okolje, v katerem se neetično ravnanje na splošno šteje kot nekaj izjemnega in nedopustnega« (Schwimmer v Rakar 2006: 28).

3. LOKALNA SKUPNOST V RAZMERJU DO DRŽAVE

Lokalne skupnosti so naravne skupnosti oziroma skupine ljudi, ki so nastale pred državo oziroma hkrati z njo, med katerimi so se vzpostavili specifični odnosi, ki so posledica potreb skupnega bivanja in uresničevanja skupnih interesov, ter navezanosti na določen fizični prostor. Te potrebe so potrebe po : medsebojni pomoči, zagotavljanju varnosti, organiziranju produkcije dobrin in storitev ipd. Na nek svojevrsten način delujejo ne glede na njihov organizacijski status. Pogosto pa lokalna skupnost pomeni tudi okvir za zadovoljitev človekove potrebe po pripadnosti. Tako postane pripadnost nekemu kraju posebna vrednota, ki jo krepijo skupne navade, običaji, nazori, poznanstva. Iz zaznanih potreb v lokalnih skupnostih, se razvijejo interesi kot spoznane, usklajene in politično izražene potrebe civilne družbe, na katere pa vplivajo tudi, že oblikovani interesi širše družbe. Iz navedenega izhaja, da so izhodiščni elementi lokalne skupnosti, kot družbenega pojava njeni prebivalci, določen teritorij, skupne potrebe in interesi, ter integriranost v skupnost (zavest o pripadnosti skupnosti).

Lokalna samouprava pa je poznejšega datuma. V evropskem prostoru se je pojavila v srednjem veku z omejevanjem absolutne oblasti vladarja, saj ni trpela tlačanskih ali pol fevdalnih odnosov.

V tistem času je menda obstajal rek: »mestni zrak osvobaja«¹⁰, saj so si posebne pravice najprej izborili meščani, svobodnjaki, s tem, ko so mestom kralji, plemiči in fevdalni gospodje podeljevali poseben pravni položaj – status svobodnih mest. Ta svobodna mesta, ki so si podeljene pravice zapisale in potrdile v svojih statutih, so bile prve samoupravne lokalne skupnosti.

»Statuti teh svobodnih lokalnih skupnosti pa niso bili enaki, čeprav so jih deloma tudi prepisovali. Zato tudi pravice mest in s tem njihove samouprave niso bile enake. Dandanes pa, ko je institucija lokalne samouprave urejena z ustavo in zakoni, pridobijo samoupravne lokalne skupnosti vse elemente samoupravnosti avtomatično, z aktom o ustanovitvi, kar pomeni, da je ureditev vseh subjektov lokalne samouprave istega tipa enaka« (Šmidovnik 1995: 30).

Šele v času prosvetljenega absolutizma je lokalna samouprava začela postajati del celovitega državnega sistema, ko je država povezala celotni državni teritorij v integralno

¹⁰ Znani nemški izrek » Die Stadtluft macht frei »; Glej Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Zbirka Pravna obzorja; 4, Ljubljana.

celoto in ga prepredla s svojimi uradi in službami, s čimer je odpravila vse oblike fevdalne oblasti kot tudi takratne teritorialne samouprave. V tem procesu je naletela na lokalno samoupravo v mestih in jo vključila v svoj mehanizem javne uprave. »Zanjo je uredila poseben podsistem v strukturi javne uprave. Na ta način se je na evropski celini prekinil naravni zgodovinski razvoj lokalne samouprave. Začel se je nov razvoj, tokrat pod okriljem države« (Šmidovnik 1995: 32). Prišlo je do ponovne vzpostavitve lokalne samouprave, tokrat na podlagi ideje o državni decentralizaciji, na podlagi katere je lokalna samouprava nasproti državni upravi ohranila določeno stopnjo samostojnosti in neodvisnosti.

Država je po teoriji o decentralizaciji, katere idejna in pravna podlaga je pojmovanje o prvobitni enotnosti celotne sfere oblasti, ki jo predstavljajo centralni državni organi, del oblasti, oziroma del javnih nalog in sicer nalog lokalnega pomena t.i. lokalne zadeve izročila v roke lokalnim samoupravnim skupnostim, ki naj bi prek svojih organov in s svojimi sredstvi, a pod določenim nadzorstvom centralnih državnih organov, opravljale načeloma samostojno. Te naloge so lastne oziroma samoupravne naloge lokalnih skupnosti. Drugi del nalog lokalnih skupnosti pa so t.i. prenesene državne naloge, ki jih lahko država naloži lokalnim skupnostim, da jih opravljajo zanjo, pri čemer pri opravljanju teh nalog organi lokalnih skupnosti nastopajo kot nekakšna podaljšana roka državnih organov, vendar pa delujejo pri tem bolj samostojno kot državni organi (glej Šmidovnik 1995: 33–34).

Vključno z lokalno in vsako drugo samoupravo je država kot nosilec suverenosti, ki pomeni najvišjo stopnjo samostojnosti, podprto z vojsko in zakonodajno oblastjo nad vsemi družbenimi subjekti na svojem območju. S svojo zakonodajo, ki jo omejuje le ustava, določa mesto in položaj ureditve lokalne samouprave v političnem sistemu države (glej Šmidovnik 1995: 31–32). Nastanek samouprav izhaja torej iz državne oblasti in je odvisen od regulative države. Pravica do samouprave ne izhaja iz lastne moči lokalne skupnosti, pač pa iz moči države.

Vloga in položaj države ter drugih institucij v političnem sistemu ni statična, spreminja in razvija se v skladu z razvojem družbenoekonomskih in družbenopolitičnih odnosov. Spremembe v razvoju omenjenih odnosov zahtevajo spremembe tudi glede vloge in položaja ter funkcij države – s tem pa obenem tudi drugačen položaj, vlogo in naloge drugih organizacij.

»Diferenciacija uprave, zlasti državne uprave, je bila posledica spremenjene vloge države, ki je v svojem zgodovinskem razvoju pričela prevzemati najrazličnejše naloge. V tej diferenciaciji so se najprej izločile upravne veje obrambe, zunanjih zadev, notranjih zadev,

pravosodja in financ. Teh pet resorjev pomeni klasično državno upravo. Na njih država deluje v svoji primarni vlogi kot oblast, kot politična sila, kot monopolizator sredstev fizičnega prisiljevanja v skupnosti. S poznejšo diferenciacijo so se osamosvajali novi resorji oziroma skupine resorjev : gospodarstvo, družbene službe, tehnične službe, komunalne službe, informacijske službe. V tej drugi skupini pa je prihajala vse bolj do izraza vloga državne uprave kot nosilca družbeno koristnih zadev, ki niso nujno in izključno odvisne od obstoja monopola prisile» (Pusić v Rakočević 1991: 101).

Državna uprava se ukvarja z javnimi zadevami nacionalnega interesa. V vlogi izvršilne oblasti sodeluje pri oblikovanju politik in upravljanju državnih javnih družbenih zadev. To so vse tiste zadeve, ki se tičejo družbe kot celote, ki se morajo izvajati pa jih posamezniki neke skupnosti ne morejo opravljati sami. Pravzaprav gre za zadovoljevanje skupnih potreb državljanov, ki jih državljani smatramo za splošne družbene koristi.

V Sloveniji je bila opravljena radikalna razmejitev državnih od lokalnih zadev, saj je država z Zakonom o upravi¹¹ in s področnimi zakoni prevzela naloge, ki so jih nekdanje občine opravljale v imenu in za račun države. Vendar je nekaj teh, zlasti še na stanovanjskem področju, vrnila lokalnim skupnostim na podlagi sodbe Ustavnega sodišča, ki je razveljavilo nekatere člene Zakona o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (ZPDF)¹². Državne upravne naloge sedaj opravljajo upravne enote, razen nalog, ki jih neposredno opravljajo posamezna ministrstva.

Razlika med državnimi zadevami in lokalnimi javnimi zadevami je v tem, da so lokalne zadeve omejene na ožji prostor in manjšo skupino ljudi, državne zadeve pa so tiste zadeve, ki so v splošnem interesu države in jih je treba opravljati po enotnem režimu za vso državo. Ne ene ne druge niso za vselej razmejene. Med državne in lokalne zadeve jih razmejujejo ustava in zakoni, posredno pa politika, ki je v določenem obdobju na oblasti. Lokalne skupnosti pa ne glede na razmejitev lahko opravljajo tudi državne naloge vendar po pravilih, ki veljajo za opravljanje takšnih zadev in pod strožjim nadzorom državnih organov, ki razen nadzora zakonitosti opravljajo tudi nadzor nad strokovnostjo in primernostjo opravljenega dela, saj se državne naloge kot so matične službe, naloge na področju obrambe, določena volilna opravila, lahko bolj učinkovito in racionalneje opravljajo preko organov lokalne skupnosti.

¹¹ Zakon o upravi (Uradni list RS, št. 67/94).

¹² Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (Uradni list RS, št. 29/95).

V Evropi je uveljavljen sistem dualizma javnega sektorja t.i. dvotirni upravni sistem. Obstoj dveh upravnih sistemov državne uprave in lokalne samouprave je po Horvatu¹³ drag in neracionalen poleg tega pa tudi manj uspešen, saj se določene zadeve lažje in uspešneje opravljajo v občini, čeprav so državnega pomena, ker so občinski organi tesneje povezani s prebivalstvom in bolj poznajo lokalne razmere, kot hierarhično organizirana državna uprava. Ostra meja med lokalno in državno zadevo postaja vedno manj vidna. Prepletanje nalog je tudi logično, saj ljudje dojemajo celoten splet javne uprave kot enoten kompleks.

Funkcije države in funkcije lokalnih skupnosti ter razmerja med njimi, se vse bolj izenačujejo saj danes države ni mogoče izključiti iz sfere lokalne samouprave, ne glede na to na katerem načelu temeljijo. Zlasti v državah, članicah Evropske unije pa prihaja do vedno večje harmonizacije sistemov.¹⁴

3.1 EVROPSKA LISTINA LOKALNE SAMOUPRAVE (MELLS) – Mednarodna evropska listina lokalne samouprave

Evropska listina je edini multilateralni, več stranski pravni dokument za področje lokalne samouprave, ki zavezuje vse države, ki so jo ratificirale. Sprejeta je bila leta 1985, v Sloveniji pa je začela veljati 31. marca 1997. Listina je skupek načel, ki naj bi jih države upoštevale pri uresničevanju njihove lokalne samouprave. »Njeno bistvo je v tem, da državam podpisnicam nalaga izpolnitev temeljnih pravil, ki zagotavljajo politično, upravno in finančno neodvisnost lokalnih oblasti, hkrati pa je njen cilj zagotoviti skupne evropske standarde za opredeljevanje in varovanje pravic lokalnih oblasti, ki pomenijo državljanom najbližjo raven uprave in jim omogočajo učinkovito udeležbo pri oblikovanju odločitev v njihovem vsakdanjem okolju« (Vlaj 1996: 12). Stopnja avtonomije, ki jo uživajo lokalne skupnosti je posebna avtonomna javno–pravna sfera, ki je temelj vsakega demokratičnega režima.

Najpomembnejši del listine so načela, ki so splošna ali univerzalna in krepijo lokalno in regionalno demokracijo ter človekove pravice in svoboščine. Eno ključnih demokratičnih načel te listine je pravica do lokalne samouprave. Listina (ELLS) že v uvodnem, slovesnem delu – preambuli, poudarja predvsem :

1. da so lokalne oblasti eden od glavnih temeljev demokratične ureditve,

¹³ Glej Horvat, Mitja (2004):Upravno pravna zadeva in lokalna samouprava, Javna uprava, Inštitut za javno upravo, l.40, št. 3, Ljubljana, str. 479–500.

¹⁴ Glej Šmidovnik, Janez (1995):Lokalna samouprava, Zbirka pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 34–35.

2. da je pravica državljanov sodelovati pri opravljanju javnih zadev eno od demokratičnih načel in da se naj ta pravica neposredno uresničuje na lokalni ravni,
3. da sta varovanje in ponovna uveljavitev lokalne samouprave v različnih evropskih državah pomemben prispevek h graditvi Evrope po načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
4. da vse to terja obstoj lokalne oblasti z demokratično postavljenimi interesi odločanja in z veliko stopnjo avtonomije glede njihovih pristojnosti, načine in sredstva za izvrševanje teh pristojnosti ter potrebne vire za njihovo izpolnjevanje.

V nadaljevanju pa v 3. členu opredeljuje lokalno samoupravo kot pravico in sposobnost lokalnih oblasti, da v mejah zakona urejajo in opravljajo bistveni del javnih zadev v lastni pristojnosti in v korist lokalnega prebivalstva. To pravico lokalno prebivalstvo uresničuje posredno prek lokalnih organov, oziroma na zborih občanov, z referendumom ali drugimi oblikami neposrednega odločanja.

Temeljno načelo listine je načelo subsidiarnosti, ki postavlja posameznika v center družbene organizacije in v kontekstu večje avtonomije išče ravnovesje med svobodo posameznika in obstoječimi oblastmi (lokalnimi, regionalnimi, državnimi,..). Je splošno načelo institucionalne organizacije, ki teži k dajanju prednosti bazi pred vrhom, saj naj bi se odločitve sprejemale kolikor je mogoče blizu državljanom.

ELLS določa več kriterijev za razdelitev pooblastil med posamezne oblasti, kot so : narava zadeve, njena širina, učinkovitost in gospodarnost. Pri tem je listina naklonjena decentraliziranemu menedžmentu, ki ga je lažje prilagoditi realnim potrebam državljanov in ga ti tudi lažje nadzorujejo. Dokler velikost ali narava zadeve nista takšni, da zahtevata obravnavo znotraj večjega ozemlja ali presegata potrebno učinkovitost ali gospodarnost, morata biti poverjeni najnižji lokalni ravni oblasti. Da pa se odgovornosti lokalnih oblasti ne bi prekrivale, morajo biti njihova pooblastila polna in izključna. Bolj jasno kot drugi dokumenti pa listina opredeljuje tudi drugi vidik načela subsidiarnosti, po katerem ima višja oblast dolžnost pomagati nižji oblasti pri opravljanju njenih nalog¹⁵.

Skladno z načelom subsidiarnosti pa listina v 4. členu definira pristojnosti oziroma področja dejavnosti lokalnih skupnosti. Gre za novih 6 načel po katerih morajo : biti naloge lokalnih skupnosti predpisane z ustavo in zakoni, pri čemer imajo lokalne skupnosti v okviru zakona polno svobodo pri uresničevanju svojih pobud glede vsake stvari, ki ni izključena iz njihove pristojnosti; po načelu subsidiarnosti naj javne naloge opravljajo tiste

¹⁵ Glej Vlaj, Stane (1996), Evropska listina lokalne samouprave (ELLS) z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac, Uradni list RS, delovno gradivo za pripravo na državni strokovni izpit iz javne uprave, str. 19-32.

oblasti, ki so najbližje državljanom, s tem da morajo biti pooblastila lokalnih skupnosti praviloma polna in se vanje ne sme vmešavati druga oblast, razen če tako zahteva zakon; glede prenesenih nalog, naj se pusti lokalnim oblastem da svobodno prilagodijo njihovo izvajanje krajevnim razmeram; po načelu konzultacije, pa imajo lokalne skupnosti pravico do mnenj in predlogov k predlaganim odločitvam, ki se sprejemajo na državni ravni in se tičejo interesov lokalnih skupnosti.

Iz navedenega izhaja, da gre pri nalogah lokalnih skupnosti za tako imenovane prenesene naloge ter izvirne naloge in so slednje obvezne in prostovoljne. Glede prenesenih nalog država izvaja strožji nadzor, ne nadzira le zakonitosti kot pri izvirnih nalogah, pač pa tudi primernost in strokovnost opravljenega dela, v sorazmerju s koristmi ki jih varuje.

Ker država od vsake lokalne skupnosti zahteva opravljanje določenih nalog, za realizacijo katerih pa vse lokalne skupnosti nimajo dovolj lastnih finančnih sredstev, mora država zagotoviti njihov preostanek. Po načelu sorazmernosti so lokalne skupnosti upravičene do sredstev v sorazmerju z dodeljenimi jim nalogami, finančno šibkejše lokalne skupnosti pa za izravnavo še dodatno finančno pomoč po načelu solidarnosti in izravnave.

Listina našteva načela financiranja lokalnih skupnosti in se zavzema za čim večjo nenamenskost državnih dotacij in subvencij in za čim večjo svobodo pri uporabi teh sredstev. Tako centralne ali regionalne oblasti, lokalnim oblastem lahko določijo meje obdavčevanja, ne smejo pa preprečiti učinkovite lokalne odgovornosti.¹⁶ »To decentralizacijo izvajanja javnih odgovornosti zahteva listina. Demokracija pa zahteva, da se pravo uresničuje v praksi in da ga spoštujejo tako politiki kot tudi javni uslužbenci« (Černoff v Vlaj 1996: 16).

6. in 7. člen listine se nanašata na zaposlene v lokalnih upravah in na voljene lokalne funkcionarje. Po listini lokalna oblast sama vzpostavi lokalni upravni sistem. Po načelu učinkovitosti upravljanja določi svojo lastno upravno strukturo, ki je odvisna od velikosti lokalne skupnosti, njene razvitosti, kadrovske kapacitete in drugih elementov. Zaposleni v lokalni upravi naj bi bili visoko usposobljeni kadri, ki se zaposlijo na podlagi dokazane sposobnosti in uspešnosti in jim je potrebno omogočiti stalno usposabljanje, ustrezno nagrajevanje in kariero (napredovanje).

Lokalnim funkcionarjem pa morajo biti zagotovljeni ustrezni pogoji za opravljanje njihovih funkcij, za katere prejemajo nagrado oziroma denarno nadomestilo, deležni pa so tudi

¹⁶ Glej Vlaj, Stane (1996), prav tam.

določenega socialnega varstva. V zvezi z opravljanjem funkcij je potrebno določiti tudi nezdružljivost teh funkcij z opravljanjem njihovih dejavnosti.

Vprašanja povezana s tema dvema kategorijama zaposlenih v lokalni upravi, se pravi funkcionarjev in javnih uslužbencev je Slovenija uredila v Zakonu o lokalni samoupravi in v Zakonu o javnih uslužbencih. Slednji uvaja enotni uslužbenski sistem za vse zaposlene v javni upravi. Ker pa funkcionarji niso javni uslužbenci, za njih še vedno veljajo določila Zakona o funkcionarjih v državnih organih¹⁷.

Listina zagotavlja lokalnim skupnostim tudi pravico do združevanja tako čezmejnega, kot sodelovanja znotraj države. Znotraj države se lahko povezujejo horizontalno in vertikalno. Pri horizontalnem povezovanju gre za medobčinsko sodelovanje ali povezovanje dveh ali več občin za izvajanje nalog skupnega pomena, ki jih na ta način uspešneje rešujejo. Vertikalno povezovanje pa se nanaša na ustanovitev združenj lokalnih skupnosti na ravni države. To so nacionalna združenja lokalnih skupnosti, ki svojim članicam nudijo strokovno pomoč in jih zastopajo pred državnimi organi in v mednarodnih povezavah. V Sloveniji sta takšnim nacionalnim združenjem primerljivi: Skupnost občin Slovenije (SOS) in Združenje občin Slovenije (ZOS), ki sta obe reprezentativni združenji¹⁸.

3.2 ZGODOVINSKI RAZVOJ LOKALNIH SKUPNOSTI

Klasična občina v smislu izvajalke lokalne samouprave opravlja le zadeve lokalnega pomena, še zlasti pa zadeve, ki se tičejo komunalne infrastrukture, sociale in namenske rabe prostora. Take vrste klasičnih občin smo imeli v Sloveniji vse do leta 1955 ko je bil vzpostavljen komunalni sistem.

3.2.1 Komunalni sistem

Temeljite spremembe na področju lokalne samouprave, kot tudi celotnega političnega sistema države so se zgodile leta 1945, z nastankom Socialistične federativne republike Jugoslavije. Model takratne državne oblasti je temeljil na načelu enotnosti oblasti. Oblast je bila na vseh nivojih hierarhično odrejena centralnim državnim organom. Tako so bili

¹⁷ Zakon o funkcionarjih v državnih organih-ZFDO (Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 2/91-I, 4/93, 18/94-ZSPJS). V pripravi in usklajevanju je nov Zakon o funkcionarjih saj je ZFDO že zastarel in pojmovno neustrezen, zato ga je potrebno prevetriti in uskladiti z novim sistemom.

¹⁸ Status reprezentativnosti pomeni, da sta obe združenji uradna zastopnika interesov občin v odnosu do državnih institucij.

lokalni organi zgolj izpostave centralne oblasti v lokalnih enotah¹⁹, brez lokalnih pristojnosti v smislu konkretne vsebine. Lokalne skupnosti so sicer izdajale splošne in posamične pravne akte (odloke in odločbe), pri čemer so vsebino občinskih odlokov bolj kot ne prepisovale od državnih predpisov, niso pa imele veliko maneverskega prostora za samostojno urejanje. V svoji lastni pristojnosti niso npr. izvajale konkretnih investicij lokalnega pomena, saj so bile v tistem času za to pristojne področne samoupravne interesne skupnosti (SIS-i), ki so bile pravne osebe in so imele svojo upravo tako kot lokalne skupnosti. Lokalne skupnosti za tovrstne namene namreč niso imele lastnih finančnih sredstev. Sredstva takratne splošne skupne porabe lokalnih skupnosti so bile namenjene zgolj lastnemu delovanju, s čimer se je zagotavljalo delovanje organov občine, njene uprave in javnega pravobranilstva. Vsa druga področja so se financirala iz t.i. svobodne menjave dela, iz skupne porabe preko SIS-ov.

»Vodilna ideja takratnega socializma je bila samoupravljanje tako v teritorialnih enotah kot tudi v gospodarstvu, vendar pod budnim očesom partije. Tak sistem je Jugoslaviji omogočil, da je v gospodarstvo lahko uvedla tržni sistem, v lokalne skupnosti pa avtonomijo. T.i. komunalni sistem je razglasil takratne občine za komune, ki naj bi bile temeljne celice družbe, kjer naj bi ljudje načeloma opravljali vse svoje skupne – torej javne zadeve, kolikor po naravi stvari ni nujno, da jih opravlja centralna državna oblast« (Šmidovnik 1995: 153).

Sam izraz komunalni sistem izhaja iz francoske besede commune - skupaj. Temeljno načelo v komuni je bilo torej skupno odločanje prebivalcev komune o lokalnih zadevah. To pravico so prebivalci uresničevali z referendumi in po delegatski poti.

Jugoslovanska komuna je bila formalno ustanovljena leta 1955 in je bila konceptualno postavljena kot temeljna družbenopolitična skupnost in hkrati družbeno ekonomska skupnost. Hkrati naj bi bila oblastna in samoupravna skupnost, večinoma pa je opravljala naloge za državo. Bila je pristojna za opravljanje vseh javnih zadev na svojem območju ne glede na to ali je šlo za zadeve lokalnega ali splošno državnega pomena, razen tistih, ki so bile izrecno z zakonom dane v pristojnost širšim družbenopolitičnim skupnostim. Tako je občina delovala kot država v malem, kot njena prva stopnja in hkrati kot lokalna samoupravna skupnost. Za prvo vlogo je bila premajhna, za drugo pa prevelika.

Tak sistem je čisti enotirni sistem, v katerem se izvajajo tako strokovne, kot tudi oblastne naloge.

¹⁹ Glej Šmidovnik, Janez (1995): Lokalna samouprava, Zbirka pravna obzorja, Cankarjeva založba, Ljubljana, str. 152.

V celoti je za državo opravljala okrog 3.000 nalog, za izvrševanje zvezne in republiške zakonodaje, kar je pomenilo okrog 80% dela občinskih organov. Zaradi obsega nalog se je morala spremeniti tudi teritorialna podoba komun, ki se je povečala skoraj do velikosti nekdanjih okrajev, lokalna samouprava pa se je preselila v krajevne skupnosti, ki so bile ustanovljene kot nadomestek samoupravnih občin. Na ta način so bile lokalne zadeve bolj kot ne zapostavljene, saj jih krajevne skupnosti zaradi nizkih finančnih sredstev, ki so si jih zagotavljale s samoprispevki niso bile sposobne opravljati.

Občine so bile vse bolj obremenjene z državnimi nalogami, ki so jih pod vplivom močnih lokalnih interesov samostojno opravljale. Pri tem naj bi se oblastna komponenta oziroma prisilno urejanje družbenih odnosov v občini vse bolj umikalo samoupravnemu urejanju, čemur se je reklo deetatizacija ali odmiranje države, saj država ni imela dovolj učinkovitih pooblastil, da bi nadzorovala ustreznost dela v komunah. Komuna naj bi postala osnova družbe samoupravljanja brez elastičnega prisiljevanja. Ta občina je bila po Šmidovniku neke vrste kompromis med evropskim pojmovanjem lokalne samouprave in sovjetskim pojmovanjem monolitne partijske države. Načini takšnega urejanja so bili t.i. samoupravni sporazumi in družbeni dogovori. Veliko teh aktov, zlasti na ravni občin v takrat imenovanih organih združenega dela in krajevnih skupnosti se je sprejemalo na referendumih.

Občina je bila definirana tudi kot družbeno ekonomska skupnost. Imela je odločilen vpliv na gospodarstvo, na razvojne načrte, kadrovske rešitve in drugo. V občini naj bi se zagotavljali materialni pogoji za uresničevanje pravic in svoboščin. Ker je bil komunalni sistem neka vmesna ureditev med državno upravo in lokalno samoupravo in ker občine pri izvajanju zadev bodisi državne uprave, bodisi zadev lokalne samouprave niso poznale razlike kot jo npr. poznamo danes (izvirne, prenesene), se je pogosto dogajalo, da pri izvajanju javnih nalog niso bile posebej odgovorne in učinkovite.

»Občina kot komuna je bila po ustavi temeljna družbenopolitična skupnost, ki je bila načeloma pristojna za vse javne zadeve na svojem območju ne glede na njihov pomen. Po načelu komunalne ureditve je bila občina urejena na poseben način, ki je odstopal od klasične občine kot temeljne enote lokalne samouprave, saj je njena občinska uprava delovala ne le kot upravna (instrumentalna) raven občine oziroma občinske skupščine, pač pa tudi kot upravno izvršilna raven republike in federacije. Na ta način tako federacija kot tudi republika nista potrebovali svoje uprave neposredno na terenu. Tak sistem je t.i. sistem enojnega upravnega tira, za katerega je značilno, da je celotno izvrševanje uprave vseh družbenopolitičnih skupnosti speljano na en tir, to je tir občinske uprave« (Šmidovnik 1980: 150).

Po načelu skupščinske vladavine naj bi bila občinska skupščina najvišji organ oblasti v mejah pravic občine. Postavljala je vse druge organe, ki so ji bili odgovorni za svoje delo. Najpomembnejše odločitve pa so se v resnici sprejemale izven skupščin, v političnih organizacijah, na čelu katerih je bila formalno in stvarno partija.

Kljub temu najdemo elemente lokalne samouprave tudi v komunalnem sistemu – Šmidovnik ugotavlja, da so bili ti elementi :

- občine so imele svoje na splošnih in tajnih volitvah izvoljene predstavniške organe, izvršilne organe, svoje upravne službe, ki so bile razmeroma samostojne,
- močan vpliv lokalnih interesov,
- komunalni sistem je bil eden od ciljev uvedbe lokalne samouprave – naloge so bil medsebojno pomešane, zato je bil eden od ciljev uvedbe lokalne samouprave jasna razmejitev pristojnosti med državo in lokalno skupnostjo.

Koncepcija občine v komunalnem sistemu je bila zgrajena na idealizirani samoupravni poziciji delovnih ljudi in občanov, razen tega pa je šlo pri komuni tudi za razkorak med normativnim in stvarnim, med tistim, kar je bilo zapisano in tistim, kar se je v resnici dogajalo. V občinah je bila formalno skupščina najvišji organ odločanja, dejansko pa so poglobitve odločitve bile sprejete izven skupščine in je skupščina le potrjevala takšne odločitve (vzporednice odločanja na raznih koordinacijskih odborih, štabih, komitejih, političnih aktivih,..), vendar je »komunalni sistem ljudem na nek način ustrezal, saj so jim bile državne službe blizu (v občini), službe represivnega značaja pa so bile odgovorne le občinskim organom in niso bile podrejene državnim zakonom oz. Interesom« (glej Šmidovnik 1995: 155).

Komunalni sistem preneha z uvedbo lokalne samouprave oziroma s ponovno vzpostavitvijo sistema lokalne samouprave. Ustavna določila o lokalni samoupravi in Zakon o lokalni samoupravi so zagotovila podlago za preoblikovanje komunalnega sistema v sistem lokalne samouprave, ki pa ni pomenil popolne diskontinuitete med njima. Temeljno vodilo teh sprememb je bilo uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je bližje ljudem in ki omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov.

3.2.2 Osamosvojitve Slovenije in ustanovitev samoupravnih lokalnih skupnosti

Ustava Republike Slovenije, ki je bila sprejeta 28.12.1991, v 9. členu določa, da je lokalna samouprava v Sloveniji zagotovljena. Navedena določba je skladna z Evropsko listino o

lokalni samoupravi, ki zahteva, da je lokalna samouprava pravno zajamčena oziroma pripoznana v zakonodaji, po možnosti tudi že v ustavi.

V Sloveniji so bila pri pripravi ustavnih in zakonskih podlag za uvedbo lokalne samouprave v določeni meri kot že s primerom omenjeno, upoštevana določila Evropske listine o lokalni samoupravi, po kateri je pravica do lokalne samouprave ustavno zajamčena, organi lokalnih skupnosti so demokratično izvoljeni, uzakonjene so oblike neposredne udeležbe prebivalcev v lokalnem javnem življenju, zagotovljeno je avtonomno vzpostavljanje občinske uprave idr. Z uvedbo lokalne samouprave je Republika Slovenija vzpostavila novo notranjo strukturo Slovenije, pri čemer se kaže lokalna samouprava kot preizkusni kamen prave demokracije.

Lokalna samouprava je zamenjala nekdanji komunalni sistem, ki je temeljil na : družbeni lastnini kot prevladujočem tipu lastnine, na samoupravljanju delovnih ljudi in občanov, na delegatskem sistemu kot prevodniku interesov v skupščine, (tudi v občinske), na vodilni vlogi zveze komunistov, itd, z novimi, evropsko naravnanimi vrednotami : parlamentarno demokracijo, več strankarskim sistemom, zasebno lastnino, kot prevladujočo obliko lastnine, upoštevanjem tržnih zakonitosti ipd. Glavno vodilo teh sprememb je bilo uvajanje bolj obvladljivega sistema upravljanja, ki je ljudem bližji in hkrati omogoča uspešno načrtovanje in usklajevanje različnih interesov. Na lokalni ravni je bila nujna demokratizacija življenja lokalnega prebivalstva, ki bi vsem državljanom oziroma občanom zagotavljala enake razvojne možnosti. Cilji uvedbe lokalne samouprave so bili še zlasti:

1. kakovostnejše življenje ljudi v lokalni skupnosti,
2. zagotovitev pravice prebivalcev do odločanja o javnih zadevah, ki jo najbolj neposredno lahko uresničujejo v občinah (volitve, referendum, zbori občanov, ljudska iniciativa),
3. racionalna in učinkovita lokalna uprava in enakomernejši razvoj vseh skupnosti – lokalni management,
4. razmejitev pristojnosti z državo (prenos državnih funkcij iz občin na državo),
5. uveljavitev lokalne samouprave kot temeljnega sistema, kot bistvenega elementa parlamentarne demokracije, ki temelji na načelih demokracije in decentralizacije oblasti,
6. ponovna uveljavitev prave občine kot lokalne, namenjene ljudem,
7. primerljivost z drugimi razvitimi evropskimi državami in uvajanje sodobnih evropskih načel, ter
8. enakomernejši razvoj vse skupnosti.

S podpisom zakona o ratifikaciji je država prevzela tudi obveznosti, ki izhajajo iz listine in so obvezni del načel EL za nacionalne zakonodaje. Urediti je morala predvsem razmerje med državo in lokalnimi skupnostmi v smislu delitve pristojnosti po načelu subsidiarnosti in pa lokalne finance, po načelu finančne suverenosti ter zadostnosti finančnih virov za naloge lokalnih skupnosti (glej Vlaj 1996: 26–27).

Pravni temelj lokalne samouprave skladno z zahtevami, ki izhajajo iz listine predstavlja Ustava Republike Slovenije, ki opredeljuje vse bistvene elemente lokalne samouprave. Ustava ureja lokalno samoupravo tudi v povezavi s:

- pravico do odškodnine državljanom, ki jim je bila povzročena z nezakonitim ravnanjem državnega organa ali organa lokalne skupnosti (poglavje o človekovih pravicah in svoboščinah),
- reševanjem sporov o pristojnosti (kompetenčni spori) med državo in lokalnimi skupnostmi, za kar je pristojno ustavo sodišče (poglavje o ustavnem sodišču) in
- nadzorom javne porabe v lokalnih skupnostih, ki ga opravlja računsko sodišče

Ustava RS je primerljiva z drugimi ustavami, pomanjkljiva pa v opredelitvi področja dela občin in prenosa državnih zadev na občine in širše lokalne skupnosti, ter ureditvi pokrajin. Pri tem je glede nalog oziroma pristojnosti lokalne skupnosti temeljno vprašanje delitve pristojnosti med državno upravo in lokalno samoupravo. Od ustrezne delitve tega področja je odvisna večja ali manjša stopnja lokalne samouprave.

Opravljen bi morala biti jasna razmejitev pristojnosti med občinami in državo. Takšna razmejitev, bi morala državljanom in organom javne uprave (državnim in občinskim organom) omogočati, da iz zakona, za vsako zadevo razberejo ali je zanjo pristojna država ali občina. Jasna razmejitev omogoča normalno delovanje državnih in občinskih organov in preprečuje pojavljanje kompetenčnih sporov v obsegu, ki preprečuje razumno (neizogibno) mejo.²⁰

Z ustavo se država zaveže, da bo na njeni podlagi izdelala zakonska pravila za organizacijo in delovanje lokalnih samoupravnih skupnosti, ki bodo enaka za vse istovrstne lokalne skupnosti. To pomeni, da je ureditev vseh subjektov lokalne samouprave istega tipa enaka (na primer ureditev vseh občin ali vseh mestnih občin, pokrajin itd). Vsi novoustanovljeni subjekti (npr občine) z aktom ustanovitve pridobijo vse elemente samoupravnosti povsem avtomatično.

²⁰ Glej sodba Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996 (Uradni list RS, št. 44/96-US).

»Poleg položaja samoupravnosti pa z aktom o ustanovitvi lokalna skupnost – občina pridobi tudi določen teritorij, ter vse kakovosti lokalne samoupravne skupnosti, kot to določa zakonodaja posamezne države. S tako ureditvijo sistema lokalne samouprave je v sodobnih državah opredeljen odnos med državo in lokalno samoupravo« (Šmidovnik 1995: 30–31).

»Uvedba lokalne samouprave je po Šmidovniku proces, ki vključuje 4 bistvene pravice oziroma konstitutivne elemente samoupravnosti institucije lokalne samouprave, ki morajo biti lokalni skupnosti pravno priznane. Ustanovitev lokalne skupnosti, ki je **teritorialni element** samoupravnosti, sama po sebi še ne predstavlja lokalne samouprave. Opredeliti jo je potrebno še s **funkcionalnim** (priznanjem delovnega področja), **organizacijskim** (opravljanje nalog neposredno po članih skupnosti ali po izvoljenih organih), **materialno - finančnim** (lastna materialna in finančna sredstva za opravljanje nalog) in **pravnim** (lastnost pravne osebe) elementom« (Šmidovnik v Horvat 2004: 487).

Vsem navedenim pravicam, elementom ali sestavinam pa Vlaj²¹ dodaja kot pomemben faktor uresničevanja lokalne samouprave še **lokalno zavest**.

1. Ozemlje kot *teritorialni element* samoupravnosti je konstitutivni del lokalne skupnosti kot je občina. Nastala je zaradi združevanja ljudi na določenem ozemlju, kjer se po določenem času njihovega sobivanja zaradi prostorsko fizične bližine vzpostavi tesna povezanost teh ljudi na račun skupnih interesov in potreb, ki so jih lahko zadovoljevali le skupaj in iz te povezanosti izhajajoča zavest o pripadnosti tej skupnosti. Lokalna skupnost je naravna skupnost, zato se mora pravo nasloniti na dejanske povezave med ljudmi, na te spontano nastale lokalne skupnosti, takšne skupnosti pripoznati in jim podeliti določen status. Vse navedeno pomeni da so lokalne skupnosti ustanovljene kot subjekti lokalne samouprave za določeno območje, ožje od države na primer občine, pokrajine,.. in so med seboj razmejene.
2. *Funkcionalni element* samoupravnosti se odraža s priznanjem delovnega področja oziroma pristojnosti lokalnim skupnostim. Le-to je po načelu demokracije splošna ali univerzalna pristojnost, da z lastno odgovornostjo urejajo vse zadeve lokalne skupnosti, razen tistih, ki presegajo lokalne interese, kar pomeni, da se lokalnim skupnostim priznava delovno področje nalog lokalnega ali regionalnega pomena, ki izražajo interese njihovih prebivalcev. Pri tem priznavanju pristojnosti gre pravzaprav za prerazporeditev pristojnosti med državo in občinami kot temeljnimi

²¹ Dr. Vlaj, Stane: (zapiski s predavanj pri predmetu: Lokalna samouprava).

samoupravnimi lokalnimi skupnostmi, ter za uresničevanje načela subsidiarnosti s procesom decentralizacije.

3. *Organizacijski element* samoupravnosti predstavlja lokalni upravni sistem. Gre za nov razpored organizacije oblasti v občini, pri čemer člani lokalne skupnosti svoje naloge opravljajo samostojno, z lastno odgovornostjo, posredno prek neposredno izvoljenega župana in občinskega sveta oziroma prek Nadzornega odbora Občine ali pa neposredno s sodelovanjem pri odločanju na zborih občanov, na referendumih ali prek ljudske iniciative.
4. Materialna podlaga ali *finančno- materialni element* zagotavlja veliko stopnjo avtonomije glede dejanskega izvajanja pristojnosti lokalnih skupnosti. Evropska listina lokalne samouprave terja pravico lokalnih oblasti do ustreznih lastnih finančnih virov znotraj nacionalne ekonomske politike, s katerimi v okviru svojih pooblastil prosto razpolagajo. Razumljivo je da pa morajo biti ti finančni viri v sorazmerju s pristojnostmi, ki jih lokalnim oblastem določata ustava in zakoni. Če to vprašanje ni ustrezno rešeno je lokalna samouprava zgolj navidezna. Ker pa se v nobeni državi občine v celoti ne financirajo same, pa del finančnih virov občinam zagotavljajo države, s pogojem da se ta sredstva porabijo namensko. Občina tako financira lokalne javne zadeve iz : lastnih virov (davki in druge dajatve, takse in pristojbine, ter dohodki od njenega premoženja), sredstev države (finančni prenos) ter s krediti in zadolževanjem.
5. *pravni element* samoupravnosti pa se v lokalni skupnosti kaže »v lastnosti statusa pravne osebe, kar pomeni, da samostojno nastopa v poslovno pravnem prometu« (Šmidovnik 1995: 29). Gre za položaj občine kot pravne osebe javnega prava in njeno vključenost v celotni državni pravni sistem.

Nobeden izmed teh petih elementov pa ni v celoti uresničen, saj je bil v procesu reforme prevelik poudarek dan teritorialnemu vidiku, premajhen pa ostalim štirim.

Osnovna ideja lokalne samouprave je participacija prebivalcev pri reševanju lokalnih zadev, ki se uresničuje preko neposrednega izbiranja predstavnikov lokalnih oblasti od prebivalcev. Služi interesom lokalnega prebivalstva in skrbi za zadeve, za katere država ne more dovolj intenzivno poskrbeti.

Lokalna samouprava ne predstavlja zgolj lokalnih skupnosti samih po sebi, pač pa mora biti kot smo že ugotovili, vsaka lokalna skupnost posebej institucionalizirana s pravno

normo državnega organa (z državnim aktom – zakonom), s katerim je ustanovljena. Z aktom o ustanovitvi pridobi položaj in kakovost samoupravnosti in postane lokalna samoupravna skupnost, določi pa se tudi njen teritorij. Ima pravno priznani položaj v pravnem in političnem sistemu države in s pravom določen krog pravic in obveznosti. Če ima lokalna skupnost zagotovljeno lokalno samoupravo (self government) to pomeni, da ji država prizna pravico samostojnega odločanja o določenem krogu zadev, t.i. javnih zadev, ki so lokalnega značaja. Od države pa lahko prevzame tudi določene naloge, ki so državne naloge in jih opravlja ali izvršuje v imenu in za račun države. S tako ureditvijo sistema lokalne samouprave je opredeljen odnos med državo in lokalno skupnostjo.

V Sloveniji je država kot nosilec suverenosti z Zakonom o lokalni samoupravi celotno področje ureditve uprave prepustila lokalnim skupnostim – občinam samim.

3.2.3 Reforma upravnega sistema – prehod iz leta 1994 v leto 1995

S teritorialno reformo upravnega sistema je v Sloveniji prišlo do vzpostavitve dvotirnega upravnega sistema. To pomeni, da lokalne samoupravne skupnosti ne opravljajo več prenesenih nalog državne uprave ampak to za državo opravljajo lokalne državne enote – upravne enote.

Država je s 1.1.1995 od občin prevzela državne upravne naloge, s čimer so novo nastalim občinam ostale v upravljanju le zadeve lokalnega pomena. Izvedena je bila nova organizacija državne uprave in lokalne samouprave po načelu dekoncentracije oziroma teritorializacije. Pretežni del upravnih državnih nalog na lokalni ravni kot del centralne državne uprave so prevzele novo nastale upravne enote, ki so ob nastanku od občin prevzele tudi ustrezen del kadrov, prostorov in opreme. Upravne naloge na področju geodetske službe, upravnega nadzora, ter naloge na področju obrambe in zaščite pa so neposredno prevzela ministrstva.

Tako so skladno z Zakonom o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin (ZPDF), upravne enote in Ministrstvo za notranje zadeve prevzeli vse upravne naloge na področju upravnih notranjih zadev in obče uprave, ter upravne naloge s področja Ministrstva za delo, družino in socialne zadeve, Ministrstva za gospodarske dejavnosti, Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, Ministrstva za kulturo, Ministrstva za okolje in prostor, Ministrstva za promet in zveze, Ministrstva za šolstvo in šport ter Ministrstva za zdravstvo.

Upravne naloge v smislu 2. in 3. člena ZPDF so naloge izvrševanja zakonov in drugih predpisov z upravnimi akti in materialnimi dejanji. Ta pojem zajema vse naloge, ki so jih z navedenimi oblikami delovanja opravljale stare občine pri izvrševanju državnih predpisov. Upravne naloge v tem smislu so : vodenje upravnega postopka in odločanje v upravnih stvareh, vodenje evidenc, izdajanje potrdil in opravljanje drugih materialnih dejanj. Pojem upravne naloge ne zajema normativnih pristojnosti (sprejemanje splošnih aktov), ustanoviteljskih pravic in upravljalških upravičenj. Pri vsakem izmed zakonov, ki jih v 2. členu našteva ZPDF je mogoče s takšno razlago pojma upravna naloga razbrati katere naloge je prevzela država.²²

Če je bila pred prevzemom nalog občina kot prva stopnja države, je z dekoncentracijo (t.i. administrativno decentralizacijo pri kateri gre za prenos nalog iz višjega državnega (centralnega) organa na njemu neposredno podrejene nižje (necentralne) organe – upravne enote, ki opravljajo naloge na račun države in v njenem imenu) ta prva stopnja postale upravne enote. Odločanje v upravnih zadevah na prvi stopnji, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače, je skladno s 44. člen Zakona o državni upravi postalo temeljna pristojnost upravnih enot.

3.3 OBČINA KOT TEMELJNA SAMOUPRAVNA LOKALNA SKUPNOST

Kot temeljno, osnovno samoupravno lokalno skupnost Ustava RS in Zakon o lokalni samoupravi opredeljujeta občino. Le-ta predstavlja klasično enoto lokalne samouprave. Za njeno oblikovanje je pomembna prostorska zaokroženost, sposobnost zadovoljevanja skupnih potreb in interesov lokalnega prebivalstva ter zavest o pripadnosti določenemu teritoriju oziroma skupnosti. Taka samoupravna lokalna skupnost se upravlja sama, preko ljudi, izbranih v okviru te skupnosti. Lokalne zadeve opravlja v svojem imenu in za svoj račun.

Vsaka občina samostojno in neodvisno od države sprejema oziroma izdaja splošne in posamične akte. Med splošnimi akti je najpomembnejši statut, ki je najvišji in temeljni splošni akt občine, ki mora biti v skladu z višjimi pravnimi akti, z Ustavo in zakoni. S sprejemom statuta občina določi temeljna načela za organizacijo in delovanje občine, oblikovanje in pristojnosti občinskih organov, organizacijo občinske uprave in javnih služb, način sodelovanja občanov pri sprejemanju odločitev v občini in druga vprašanja

²² Glej sodba Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996 (Uradni list RS, št. 44/96-US).

skupnega pomena v občini, ki jih določa zakon. Organizacijo in delovno področje občinske uprave pa podrobneje uredi z odlokom, s katerim določi organizacijsko obliko, ravni notranje organiziranosti, ter naloge in razmerja z drugimi.

3.3.1 Vloga in funkcije lokalne skupnosti

»Za razliko od stare občine (komune) ki je v veliki meri delovala kot podaljšana roka države in je izvrševala naloge, ki po svoji naravi sodijo v pristojnost državne uprave, je nova občina samoupravna lokalna skupnost, ki samostojno ureja javne zadeve lokalnega pomena«. ²³

Je temeljna samoupravna lokalna skupnost. V skladu z Ustavo in zakoni poseduje, pridobiva in razpolaga z vsemi vrstami premoženja, ustanavlja in vodi podjetja, ter v okviru sistema javnih financ določa svoj proračun.

V Sloveniji je uveljavljena enostopenjska lokalna samouprava, saj širše lokalne skupnosti – pokrajine niso oblikovane, četudi jih predvideva slovenska ustava. Bistvo lokalne samouprave je demokratizacija življenja ljudi v lokalnih skupnostih in težnja po zagotavljanju in množični uporabi različnih oblik vključevanja ljudi v procese odločanja v lokalni skupnosti kot temeljnih elementov lokalne samouprave. Možnost občanov, da neposredno odločajo pri zadevah lokalne samouprave krepi njeno učinkovitost in povečuje njihovo zanimanje za sodelovanje in soodločanje, zato je potrebno neposredni demokraciji posvetiti večjo pozornost, saj se v zadnjem času teži k temu, da občani postanejo aktivni udeleženci v lokalnem življenju, ki prevzemajo del odgovornosti in ki znajo sami poskrbeti zase, lokalne skupnosti pa jih pri tem usmerjajo in jim pomagajo.

»Naloga vsake občine (lokalnega managementa) je spodbujanje pozitivnih lastnosti, ki ustvarjajo novo dodano vrednost in jih povezujejo z okoljem, na ta način pa dvigajo obstoječo raven življenja in dela slehernega občana. Gre za odprto dejavnost, ki ne zajema samo občinske uprave temveč celotno strukturo lokalne oblasti, ki spodbuja pretok znanja, idej in kapitala znotraj in izven lokalne skupnosti in ki zagotavlja občanu možnost za aktiven vpliv na odločitve na lokalni ravni« (Verbič 2003: 16).

V okviru ustave in zakonov opravlja občina tri vrste nalog :

- a) IZVIRNE – lastne naloge, ki so po svojem pomenu izvorno občinske, saj jih občine določajo same v okviru svoje samouprave s svojimi akti,

²³ Glej sodba Ustavnega sodišča RS št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996.

- b) lastne naloge, ki jih država določi občini (ali širši lokalni skupnosti) kot njene – torej občinske, kjer gre za cela področja nalog, ki jih občine urejajo in izvajajo v svoji lastni pristojnosti in
- c) PRENESENE naloge, ki jih država prenese na občino iz okvira svojih – torej državnih pristojnosti in jih občina opravlja kot prenesene.²⁴

Prva dva sklopa nalog opravljajo organi občine samostojno, s tem da v okviru izvirnih pristojnosti občina sama s statutom in drugimi akti določa naloge, ki predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave (komunala, lokalne javne službe, ipd), ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Pri zagotavljanju nalog iz izvorne pristojnosti občin, so le-te omejene z nacionalnimi programi na posameznih področjih, saj država s tem zagotavlja enakomeren razvoj na področju celotne Slovenije.

Lokalni organi lahko poleg tipičnih lokalnih zadev javnega pomena opravljajo tudi državne naloge, ki se v občini lahko opravljajo bolj racionalno in učinkovito. Te dejavnosti lahko izvaja z oblikovanjem naslednjih pravnih form: ustanovitev javnega zavoda, javnega podjetja, z oddajanjem koncesij, z vlaganjem lastnega kapitala v dejavnost oseb zasebnega prava ali neposredno v okviru občinske uprave.

Občina uživa tudi ustavno pravno varstvo, saj v primeru sporov o pristojnosti med občino in državo odloča Ustavno sodišče Republike Slovenije.

3.3.1.1 *Izvirne pristojnosti občine*

Med izvorne pristojnosti občine sodijo naloge, ki si jih občine določijo same in predstavljajo tipično vsebino lokalne samouprave, ter lokalne zadeve javnega pomena, ki jih občinam določi področna zakonodaja. Skladno z določili 21. in 21.a člena Zakona o lokalni samoupravi občina za zadovoljevanje potreb svojih prebivalcev opravlja zlasti naslednje naloge :

- upravlja občinsko premoženje
- omogoča pogoje za gospodarski razvoj občine in v skladu z zakonom opravlja naloge s področja gostinstva, turizma in kmetijstva;
- načrtuje prostorski razvoj, v skladu z zakonom opravlja naloge na področju posegov v prostor in graditve objektov ter zagotavlja javno službo gospodarjenja s stavbnimi zemljišči;

²⁴ Glej Šmidovnik, Janez (1995) Lokalna samouprava, Cankarjeva založba, Zbirka pravna obzorja; 4, Ljubljana, str. 73-74

- ustvarja pogoje za gradnjo stanovanj in skrbi za povečanje najemnega socialnega sklada stanovanj in pogoje za izobraževanje odraslih, ki je pomembno za razvoj občine in za kvaliteto življenja njenih prebivalcev;
- v okviru svojih pristojnosti ureja, upravlja in skrbi za lokalne javne službe;
- pospešuje službe socialnega skrbstva, za predšolsko varstvo, osnovno varstvo otroka in družine, za socialno ogrožene, invalide in ostarele; vzgojno izobraževalno, informacijsko dokumentacijsko, društveno in drugo dejavnost na svojem območju; razvoj športa in rekreacije; ter kulturno umetniško ustvarjalnost, omogoča dostopnost do kulturnih programov, zagotavlja splošno izobraževalno knjižnično dejavnost ter v skladu z zakonom skrbi za kulturno dediščino na svojem območju;
- skrbi za varstvo zraka, tal, vodnih virov, za varstvo pred hrupom, za zbiranje in odlaganje odpadkov in opravlja druge dejavnosti varstva okolja; ter tudi za požarno varnost in organizira reševalno pomoč;
- ureja in vzdržuje vodovodne in energetske komunalne objekte;
- gradi, vzdržuje in ureja lokalne javne ceste, javne poti, rekreacijske in druge javne površine v skladu z zakonom ureja promet v občini ter opravlja naloge občinskega redarstva;
- opravlja nadzorstvo nad krajevnimi prireditvami; ter statistično, evidenčno in analitično funkcijo za svoje potrebe ter za te potrebe pridobiva na podlagi pisne zahteve statistične in evidenčne podatke od pooblaščenih organov za zbiranje statističnih in evidenčnih podatkov;
- organizira občinsko upravo; komunalno - redarsko službo in skrbi za red v občini; pomoč in reševanje za primere elementarnih in drugih nesreč; ter opravljanje pokopališke in pogrebne službe;
- določa prekrške in denarne kazni za prekrške, s katerimi se kršijo predpisi občine in opravlja inšpekcijsko nadzorstvo nad izvajanjem občinskih predpisov in drugih aktov, s katerimi ureja zadeve iz svoje pristojnosti, če ni z zakonom drugače določeno;
- sprejema statut občine in druge splošne akte in
- ureja druge lokalne zadeve javnega pomena.

Prvi odstavek 140. člena Ustave RS določa : »V pristojnost občine spadajo lokalne zadeve, ki jih občina lahko ureja samostojno in ki zadevajo samo prebivalce občine«. Pri opredelitvah »lokalnih zadev« se moramo vprašati:

- ali je zadeva po svoji naravi lokalna,

- ali je zadeva primerna za to, da jo občina samostojno ureja in
- ali zadeva le prebivalce občine.

Omenjena ustavna določba zagotavlja občinam njihovo avtonomnost in ščiti pred posegi države v jedro lokalne samouprave. Iz navedene določbe izhaja, da država s svojimi predpisi ne sme poseči v zajamčeno področje izvorne pristojnosti občine.

V kolikor so kumulativno izpolnjeni vsi trije elementi lahko z gotovostjo trdimo da je zadeva v izvorni pristojnosti občine in je lokalna zadeva. Pri tem je potrebno omeniti, da je pomemben kriterij pri predelitvah lokalne zadeve prvi element – narava zadeve. Ta logični argument narave stvari izhaja iz zdravo razumskega razmišljanja in običajev, ki se v zavesti ljudi zasidrajo kot nekaj samo po sebi umevnega.²⁵

3.3.1.2 *Prenesene pristojnosti občine*

Po predhodnem soglasju občine lahko država z zakonom prenese na občino opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti (prenesene naloge).

24. člen Zakona o lokalni samoupravi določa, da se na občino lahko prenese opravljanje posameznih nalog iz državne pristojnosti, ki se lahko bolj racionalno in učinkovito opravljajo v občini, še zlasti na področjih :

- urejanja javnega primestnega prometa,
- obratovalnega časa gostinskih lokalov,
- izvajanja nalog na področju posegov v prostor in graditve objektov ter geodetske službe in
- zagotavljanja javne mreže gimnazij, srednjih in poklicnih šol ter
- javne zdravstvene službe na sekundarni ravni.

Prenos nalog se izvaja predvsem z namenom učinkovitejšega uresničevanja posameznih zadev, upoštevanja specifik določenega območja in približevanja uprave prebivalcem.

Posamezne naloge iz državne pristojnosti lahko država prenese na vse občine, na mestne občine, na občine na določenem območju ali na posamezno občino, ob

²⁵ Glej Sodba Ustavnega sodišča RS, št. U-I-98/96 z dne 11. julij 1996.

izpolnjenem pogoju, da občine s tem prenosom soglašajo, država pa za opravljanje teh nalog občini zagotovi ustrezna sredstva za njihovo opravljanje.

»Država in lokalna skupnost imata pred ustavo enak položaj. Sta v prirejenem položaju, zaradi česar je potrebno doseči sožitje obeh skupnosti. Pri prenosu pristojnosti oziroma izvajanja državnih funkcij pa je zaradi tega potrebno tudi soglasje lokalne samouprave, brez katerega jih ni mogoče prenesti« (Jerovšek v Horvat 2004: 487). Prenos zadev iz državne pristojnosti na občine ob predhodnem soglasju lokalne skupnosti in zagotovitev finančnih sredstev za te zadeve pa velja za posebnost naše države, ki ga mnogi smatrajo celo za spornega.

V primerih, ko so s strani države kršene z ustavo in zakoni zapisane pristojnosti lokalnih skupnosti, uživajo te lokalne skupnosti, ki so prizadete v svojih interesih in koristih posebno pravno varstvo. Imajo namreč možnost, da se obrnejo na sodišče kot na neodvisen organ, ki naj razsodi v sporu med državo in lokalno skupnostjo. O kompetenčnih sporih (sporih o pristojnosti) običajno odloča ustavno sodišče, v določenih primerih upravno sodišče, izjemoma v zadevah spornih razdelitev skupnega premoženja pa tudi vrhovno sodišče. Na ta način nastopa lokalna skupnost nasproti državi kot enakopravna partnerica.

V Sloveniji naj bi ustavno sodišče odločalo o skladnosti splošnih pravnih aktov občine z ustavo in zakoni, ter skladno z navedenim delno ali v celoti razveljavi tak akt. Lokalne skupnosti so mnenja da država neupravičeno posega na področje lokalnega samoupravljanja in se pri tem sklicujejo na spoštovanje načel lokalne samouprave.

»Dosedanji ustavno sodni spori pri nas so se v večini primerov nanašali predvsem na ustanavljanje občin, na druge teritorialne spremembe in na financiranje občin. V posameznih primerih kolizije ali konfliktov med državnimi in lokalnimi interesi pa je z vidika lokalne samouprave, Ustavno sodišče Republike Slovenije odločilo, da ni pristojno za oceno skladnosti : aktov lokalne samouprave z abstraktnimi upravno pravnimi akti; posamičnih aktov organov lokalne samouprave in aktov organov lokalne samouprave ali organizacij, ki niso abstraktni upravno pravni akti za izvrševanje javnih pooblastil t.i. akti poslovanja in interni akti« (Horvat 2004: 485).

Za te primere je sklicevanje lokalnih skupnosti na načela lokalne samouprave utemeljeno.

3.4 RAZMERJE MED LOKALNO SKUPNOSTJO IN DRŽAVO

Upravni sistem kot celoto sestavljajo državna uprava, lokalna samouprava in javne službe. Vse te tri sestavine so med seboj povezane in soodvisne. Sprememba v eni od teh sestavin vpliva na drugi dve. Uvedba lokalne samouprave in javnih služb je nasledila prejšnji komunalni sistem in samoupravne interesne skupnosti. Od leta 1974 je namreč znotraj občine veljal sistem samoupravnih interesnih skupnosti (SIS-ov) v katerih so se srečevali uporabniki in izvajalci določenih javnih storitev, tako na področju družbenih, kot tudi nekaterih gospodarskih dejavnosti. Danes ta sistem nadomešča sistem javnih služb. Javne službe so težišče delovanja lokalnih skupnosti in so po mnenju številni teoretikov prava vsebina lokalne samouprave.

»Prava vloga lokalne samouprave je v vertikalni delitvi oblasti. Z delitvijo oblasti med državo in lokalnimi skupnostmi je oblast države (centra) omejena tako, da je manj možnosti za odtujitev in zlorabo teh oblasti. Sistem lokalne samouprave omogoča demokratični državi da so določene javne službe učinkovitejše in zmogljivejše kot bi bilo mogoče če bi bila vsa oblast centralizirana« (Vlaj 2004: 7).

Uresničevanje lokalne samouprave se nanaša predvsem na delitev pristojnosti med državo in lokalnimi skupnostmi, ki se tiče ureditve finančnih ter lastninskih tokov in razmerij med obema ravnema. Za izvajanje svojih dekoncentriranih nalog je država oblikovala upravne enote, ki so organizacijska oblika izvajanja funkcij državne uprave na lokalni ravni. Njihova ustanovitev je skladna z načelom subsidiarnosti, za katerega velja, da naj javne naloge izvajajo tiste oblasti, ki so državljanom najbližje. Pri tem pa morajo biti prenesena pooblastila, ki so bila dana lokalnim oblastem polna in izključna, kar pomeni da jih ne sme omejevati osrednja ali druga pokrajinska oblast razen, če tako določa zakon.

»Prednosti decentralizacije po Pusiću so : preprečevanje koncentracije politične moči, lokalizacija političnih konfliktov, sodelovanje občanov pri upravljanju, vse do samoupravljanja v sferi avtonomnih lokalnih interesov in izboljšanje kvalitete služb, zaradi pritiska lokalnih potreb. Z decentralizacijo se doseže večja racionalnost in učinkovitost upravljanja« (Pusić v Virant 2002: 101).

Če je za lokalno samoupravo značilna avtonomija in samostojnost, decentralizacija, demokratizacija, prostovoljnost kot tudi pripadnost in zavest o usodni povezanosti med prebivalci lokalne skupnosti, je za državno upravo značilna hierarhična ureditev, podrejenost nižjih organov, centralizacija, racionalnost in učinkovitost. V razmerju do lokalne samouprave država ni več absolutno suverena.

3.4.1 Nadzor države nad lokalnimi skupnostmi

Vrsta državnega nadzora nad delovanjem lokalnih skupnosti je odvisna od tega, katere naloge država nadzoruje: izvirne naloge v pristojnosti lokalne skupnosti ali prenesene naloge.

Če gre za naloge v izvorni pristojnosti lokalnih skupnosti lahko pristojno ministrstvo nad njihovim izvajanjem vrši le nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti. Nadzoruje zakonitost odločitev in predpisov oziroma splošnih aktov, ki jih sprejemajo organi lokalnih skupnosti. O zakonitosti konkretnih aktov pa lokalna skupnost presoja sama.

V vezi s prenesenimi državnimi nalogami pa lahko ministrstva, vsako na svojem področju opravljajo nadzorstvo nad zakonitostjo posamičnih upravnih aktov izdanih s strani organov lokalnih skupnosti, ter tudi nadzor nad primernostjo in strokovnostjo dela. V teh primerih ministrstvo poda obvezno navodilo za organizacijo služb in sistemizacijo delovnih mest za opravljanje nalog iz državne pristojnosti oziroma ustrezna poročila, obvestila, mnenja, ipd. Organom lokalne skupnosti pri opravljanju prenesenih nalog tudi nudijo strokovno pomoč.

Določeno možnost nadzora imajo tudi upravne enote. Če ugotovijo, da organi lokalnih skupnosti pri izvajanju izvirnih ali prenesenih nalog ravna nezakonito, o tem obvestijo pristojno ministrstvo.

3.4.2 Partnerska vloga lokalne skupnosti in države

Lokalna samouprava se nenehno razvija. Tudi nanjo vplivajo procesi globalizacije.

Partnerski odnos med državo in lokalnimi skupnostmi naj bi temeljil na sodelovanju, medsebojnem obveščanju in strokovni pomoči države lokalnim skupnostim, ter na drugih oblikah medsebojne komunikacije. V pravem pomenu besede ta odnos pomeni : vzpostavitev institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo tako demokratično in učinkovito sodelovanje, obojestransko obveščanje kot tudi dostop do informacij javnega značaja, izmenjavo informacij, pomembnih za učinkovitejše delovanje institucij na državni in lokalni ravni, ter strokovno pomoč lokalnim skupnostim. Za dobro partnerstvo je nujen obojestranski interes, želja, potreba po sodelovanju, ter usposobljenost in strokovna pripravljenost na dovolj visoki ravni. Prav tako je nujno medsebojno spoštovanje države, njene vloge in funkcije ter na drugi strani avtonomije lokalnih skupnosti.

»Partnerstvo med državo in občinami ter področnimi skupinami je potrebno zaradi spodbuditve širšega števila državljanov k medsebojnemu sodelovanju med gospodarstvom in skrbstveno ekonomijo. Praktična organizacija aktivnosti, v katerih skrbimo drug za drugega, izven ozkih družinskih vezi in lojalnosti, je najmočnejši vzrok globlje in vsesplošne samoorganizacije civilne družbe« (Unger v Pečarič 2006: 65).

Partnersko sodelovanje prispeva preko različni institutov k boljši kakovosti sprejetih odločitev, k boljšemu upravljanju in k večji stopnji zaupanja v javne institucije, s tem pa tudi dviguje raven demokracije in krepi civilno družbo (glej Prašnikar 2004: 69–70).

»Potreben je sistem, ki bi uspešneje usklajeval zasebni in splošni interes z javnim ter si aktivneje prizadeval za samostojnejše zadovoljevanje dobrin in storitev s strani ljudi samih, kjer je to mogoče. Javna stran naj poskrbi za dostojno pomoč pri samostojnem zadovoljevanju ciljev« (Pečarič 2006: 67).

Država in lokalne skupnosti so del javne uprave, za katere velja novi uslužbenski sistem. Zaposleni tako v upravah lokalnih skupnosti kot v organih državne uprave so javni uslužbenci. Država stremi k profesionalizaciji uradnikov zato ustvarja pogoje za njihovo usposabljanje, rekrutiranje in spodbujanje kariere v javni upravi. Vzpostavlja interni trg dela na katerega se lahko vključijo tudi lokalne skupnosti. Na ta način se njuna povezava in partnerski odnos še bolj krepi.

4. PERSONALNI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

»Sistem javnih uslužbencev potrebuje vzpostavitev kakovostnega kadrovskega oziroma personalnega sistema, saj le-ta lahko pripomore k nadaljnji krepitvi pozitivne moči javnih uslužbencev« (Haček 2001: 45). V nadaljevanju opisani personalni sistem velja tako za državo kot tudi za lokalne skupnosti.

4.1 KLASIFIKACIJSKI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

»Klasifikacija javni uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava« (Haček 2001: 75) in se v javnem sektorju uporablja predvsem zaradi preglednosti, objektivnosti in nepristranskosti znotraj sistema delovnih mest; povezave nalog, dolžnosti in odgovornosti z znanji in sposobnostmi, ki so potrebna za uspešno opravljanje dela; ter postavitve standardov znotraj sistema javnih uslužbencev» Vsebovati mora :

- nazive in definicije posameznih kategorij,
- sistem kategorij, ki le-te povezuje v sklenjeno celoto, in
- pravila za razvrščanje, ki vsebujejo logično in praktično sprejemljive kriterije za uvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije» (Pusić v Haček 2001: 75).

»Nov klasifikacijski sistem temelji tudi na klasifikaciji javnih uslužbencev, pri kateri posamezna kategorija zajema vse javne uslužbence z enakimi posameznimi značilnostmi. Razvrščanje poteka na podlagi formalne izobrazbe, delovne dobe, načinov dela in specifičnih strokovnih znanj« (Haček 2001: 76). Javne uslužbence kot posebno kategorijo zaposlenih v javni upravi sistematično razčlenjuje na tipična uradniška in tipično strokovno-tehnična delovna mesta.

Na podlagi te členitve in skladno z definicijami uradniških in strokovno tehničnih delovnih mest, ki jih predpisujeta Zakon o javnih uslužbencih in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih²⁶ so v lokalni skupnosti tako lahko uradniki naslednji zaposleni : tajnik občine oziroma direktor občinske uprave, vodje notranjih organizacijskih enot, bivši višji upravni delavci na

²⁶ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 - popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07).

finančnem, pravnem, kadrovskem in informacijskem področju, ter vsi tisti javni uslužbenci (bivši upravni delavci), ki opravljajo naloge povezane z izvirnimi in prenesenimi nalogami občine na področju družbenih in gospodarskih dejavnosti, urejanja okolja in prostora, ter občinske inšpekcije in redarstva. Vsi ostali zaposleni so strokovno tehnični javni uslužbenci, ki zagotavljajo podporo uradnikom pri izvajanju njihovih nalog.

Med zgoraj omenjenimi so »uradniki na položaju direktor občinske uprave in vodje notranjih organizacijskih enot« (5. alineja 2. odstavek 80. člena ZJU), med katerimi pa je le direktor formalno vezan na mandat 5 let, svoj položaj pa edini pridobi z imenovanjem na položaj. Položaj drugih uradnikov v občinski upravi je vezan zgolj na delovno mesto in preneha bodisi s premestitvijo ali s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi.

V javni upravi sistemizacijo delovnih mest (postopek sprejemanja, spreminjanja in njeno vsebino) urejata kot že rečeno Zakon o javnih uslužbencih in na njegovi podlagi sprejeta Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, s priložo kataloga tipičnih delovnih mest, pri čemer pa prvi del uredbe velja le za državno upravo, saj predpisuje tudi notranjo organizacijo v posameznem organu državne uprave, ki v lokalni skupnosti ni v pristojnosti predstojnika. Predstojnik – župan je le predlagatelj organizacije, ki jo z odlokom na podlagi Zakona o lokalni samoupravi določi občinski svet lokalne skupnosti z ustanovitvijo občinske uprave. Na podlagi omenjenega odloka pa predstojnik sprejme sistemizacijo delovnih mest občinske uprave in z njo določi koliko in kakšna delovna mesta potrebuje za izvajanje nalog v okviru organizacije sprejete na občinskem svetu. K sistemizaciji župan formalno ne potrebuje soglasja občinskega sveta kot tudi ne soglasja Vlade RS²⁷, ki je za organe državne uprave zavezujoče skladno z uredbo, z izjemo manjših sprememb sistemizacije.

Dejansko pa občinski svet občine vendarle posredno potrjuje sistemizacijo, ne ravno sproti kot to počne vlada, pač pa načelno in okvirno s sprejemom dela proračuna, ki se navezuje na plače funkcionarjev in zaposlenih v občinski upravi. Podlaga za planiranje sredstev je namreč predlog kadrovskega načrta, ki ga je župan zavezan predložiti ob pripravi proračuna. Vsebina kadrovskega načrta utemeljuje moje navedbe, saj mora kadrovski načrt skladno z določbami Zakona o javnih financah (v nadaljevanju ZJF)²⁸, Zakona o javnih uslužbencih, do 10.6.2006 pa tudi Pravilnika o kadrovskih načrtih državnih organov²⁹ (če ga je občina sprejela za svojega in ga skladno s tem tudi

²⁷ 3. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04 - popr., 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07).

²⁸ Zakon o javnih financah – ZJF (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).

²⁹ Pravilnik o kadrovskih načrtih v državnih organih (Uradni list RS, št. 63/03, 75/05, 78/05-popr. In 60/06), ki je dne 10.6.2006 prenehal veljati.

uporabljala), odražati dejansko stanje po zasedenosti delovnih mest, prikazano pa mora biti tudi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, z vsemi predvidenimi zaposlitvami za nedoločen čas kot tudi določen čas ,v tekočem letu oziroma prihodnjih dveh letih. Skladno z navedenim je v pristojnosti občinskega sveta, da odobri določeno število delovnih mest za določen čas v kabinetu župana (edina izjema sistemiziranja delovnih mest za določen čas) vezanih na njegov mandat, kot tudi potrjevanje poklicnega opravljanja funkcije podžupana občine, ki ima za posledico sklenitev delovnega razmerja.

Župan sprejme sistemizacijo delovnih mest občinske uprave na predlog tajnika občine oziroma direktorja občinske uprave. V okviru z odlokom določene notranje organizacije za opravljanje del in nalog znotraj posamezne notranje organizacijske enote ustanovi posamezna delovna mesta in sicer na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno in kvalitetno opravljanje dela. Pri vsakem delovnem mestu določi pogoje za zasedbo in krajši opis delovnih nalog, pri tem pa upošteva določbe ZJU in Uredbe o notranji organizaciji ..., ki kategorizirajo javne uslužbenke na uradnike in strokovno tehnične javne uslužbenke, ter uredbene priloge iz katere povzame posamezne nazive delovnih mest. Skladno z omenjenima predpisoma pa pri uradniških delovnih mestih določi tudi uradniške nazive v katerih se delo na navedenem delovnem mestu lahko opravlja, ter pogoje zanje, ter položaje za položajna delovna mesta.

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.

»Vse navedeno daje sistemu klasifikacije javnih uslužbencev določene prednosti, saj:

- *zagotavlja organizacijsko preglednost, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi,*
- *omogoča poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih, ki objektivno opredeli vsebino delovnih nalog, kar omogoča oceno delovne uspešnosti,*
- *zahteva definicijo in opis delovnih dolžnosti, ter s tem jasno opredeljuje vprašanje odgovornosti vsakega posameznega delovnega mesta« (Haček 2001: 75–76).*

Prednost sistema v lokalni skupnosti je ta, da lahko župan kadarkoli sprejme spremembe in dopolnitve sistemizacije ali novo sistemizacijo, če oceni, da je za smotrnejše, učinkovitejše ali racionalnejše delo občinske uprave to potrebno. Držati se mora le okvirjev, ki si jih je predhodno že sam postavil, odobril pa jih je občinski svet in sicer v skladu z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu predvidena za plače in druge

prejemke ter kadrovskega načrta. To je tudi eden od načinov racionalizacije poslovanja in prerazporejanja delavcev.

Slabost sistema pa je ta, da država pri sprejemanju predpisov, ki veljajo za celotno javno upravo pogosto pozablja na posebnosti lokalnih skupnosti. Vedno znova se javne uslužbenke v občinah enači z uslužbenci v državni upravi v tem smislu, da tako eni kot drugi opravljajo le upravne naloge. Za primer navajam katalog delovnih mest zgoraj omenjene uredbe (priloga IV), v katerem ni opredeljeno delovno mesto pravnik (z univerzitetno izobrazbo) z več kot tremi leti delovnih izkušenj, ki ne bi bil uradnik pač pa strokovno tehnični delavec. Na Ministrstvu za javno upravo omenjeni primer razlagajo s tem, da javni uslužbenec, z gornjimi kvalifikacijami zagotovo vodi upravne postopke, zato je tak pravnik uradnik. Lokalne skupnosti se s podobnimi primeri srečujejo zelo pogosto in imajo pri pridobivanju ustreznih kadrov velike težave.

Spremembe sistemizacije delovnih mest so posledica organizacijskih sprememb, prilagajanja uprave delovnim procesom in spremembam vsebine in obsega nalog. Moderen in dinamičen ustroj javne uprave ne dopušča več togih sistemizacij s podrobnimi opisi nalog, zato so sistemizacije zasnovane vedno bolj dinamično, delo v upravah pa poteka vse bolj multidisciplinarno, projektno z zabrisanimi mejami med notranjimi organizacijskimi enotami. Nove naloge, ki so posledica sprememb pa lahko javni uslužbenki opravljajo tudi z bolj fleksibilno organizacijo dela, zato vsaka nova naloga še ne pomeni, da je potrebno sistemizacijo spreminjati in zaposlovati nove ljudi³⁰.

Na sistemizaciji je grajen je tudi sistem razvoja kadrov, saj je sistemizacija pomemben kadrovski instrument uprave, ki je podlaga vsem aktivnostim v upravi pri upravljanju človeških virov, tako pri izbiri najustreznejših kandidatov, kot izobraževanju, nagrajevanju in napredovanju, zaposlenim pa pomemben vir informacij.

4.2 SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

»Zaposlovanje je proces, s katerim podjetje zadovoljuje svoje potrebe po kadrih z napovedmi za prihodnost, s pridobivanjem in izbiranjem kandidatov ter z orientacijo novih delavcev« (Lipičnik 1994: 449).

³⁰ Glej Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V: Abrahamsberg, Niko (ur.): Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 21-24.

Po veljavni delovno pravni zakonodaji poteka zaposlovanje po naslednjem postopku :

1. oglaševanje oziroma javna objava ali natečaj prostega delovnega mesta,
2. ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za prosto delovno mesto in preizkus usposobljenosti kandidatov,
3. priprava seznama usposobljenih kandidatov in
4. izbira najbolj usposobljenega kandidata

Na področju zaposlovanja javnih uslužbencev sta se v Sloveniji uveljavila dva sistema izbire in sicer merit in spoil. Prvi temelji na zaposlovanju po kriterijih strokovnosti, ki zagotavlja strokovno usposobljene kadre in hkrati trajnost službe, ter neprekinjeno delovanje upravnega sistema tudi ob političnih spremembah, drugi pa po političnih kriterijih. Slednji ima pri vsaki menjavi politične oblasti za posledico tudi menjavo javnih uslužbencev na najvišjih položajih, kar zmanjšuje strokovnost in povzroča nestabilnost službe ter demotivira ljudi pri zaposlovanju v javno upravo.

V Slovenski javni upravi se pri zaposlovanju najvišjih mest pogosto uporablja kombiniran sistem izbire po političnih in strokovnih kriterijih, pri čemer se strokovnost pri izbiri javnih uslužbencev zagotavlja z ustavno določenim izvedenim javnim natečajem, na podlagi katerega se po posebnem izbirnem postopku, po vnaprej določenih merilih, izmed usposobljenih kandidatov izbere najbolj usposobljenega.

Zaposlovanje v javni upravi ureja Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju – ZDR)³¹ in Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.³²

Zakon določa da je načrtovanje novih zaposlitev mogoče le, če se trajno ali začasno poveča obseg dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev.

4.2.1 Pridobivanje in izbira kadrov

»Izbirni postopek je dvosmerni proces, v katerem organizacija izbira nove sodelavce, kandidati za zaposlitev pa organizacijo. Njegov potek je odvisen predvsem od vrste delavcev, ki jih iščemo, od števila in ustreznosti kandidatov ter od usposobljenosti kadrovskih in vodilnih delavcev« (Svetlik v Možina in drugi 1998: 141).

³¹ Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02).

³² Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list. RS, št. 139/06).

Pridobivanje in izbira delavcev pomeni ujemanje karakteristik posameznika (osebne značilnosti, mišljenje in vrednote), z zahtevami delovnega mesta in s kulturo, pravili, strategijo in vrednotami organizacije.

Pridobivanje je možno iz zunanjih in notranjih virov, pri čemer je slednje usmerjeno k delavcem, ki so že zaposleni v organizaciji in bi se želeli zaposliti na prostih delovnih mestih.

»Prednosti notranjega kadrovanja (Svetlik 1998: 110) so naslednje :

- *spodbujanje morale in delovne uspešnosti;*
- *privrženost organizaciji in manjša verjetnost, da bodo notranji kandidati organizacijo zapustili;*
- *napredovanje povečuje lojalnost zaposlenih in omogoča dolgoročno usmerjeno kadrovanje za vodstvena delovna mesta;*
- *večja verjetnost, da bomo dobro ocenili oziroma izbrali kandidata;*
- *notranji kandidati potrebujejo manj uvajanja in usposabljanja kot zunanji”.*

4.2.1.1 Pridobivanje iz zunanjih virov

Zaposlovanje v javni upravi iz zunanjih virov poteka na podlagi javnega natečaja, ki je po načelu enake dostopnosti do javne službe vseh državljanov kot obvezen, predpisan že v Ustavi Republike Slovenije, zagotavlja pa enakopraven dostop do vseh služb v upravi za zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in izbiro strokovno usposobljenih kadrov, ter s tem zmanjšuje možnosti t.i. družbenega parazitizma kot so : zveze, poznanstva, politično kadrovanje, korupcija in klientelizem. Na ta način novi sistem zaposlovanja z zagotovljenim in izvedenim institutom javnega natečaja, v postopku katerega se že v naprej določijo merila za izbiro, ki zagotavljajo izvedbo formaliziranega postopka izbire, odpravlja pomanjkljivosti prejšnje ureditve (glej Predlog Zakona o javnih uslužbencih – 1. obravnava)³³ ker :

- neizbranim kandidatom zagotavlja ustrezno pravna varstvo,
- zaposlovanje mimo javnega natečaja se sankcionira z razveljavitvijo pogodbe o zaposlitvi,
- zahteva za opravljanje strokovnih izpitov velja za vse uradnike, ne le za javne uslužbence pripravnike in

³³ Glej Poročevalec Državnega zbora št. 31/01 z dne 31.4.2001, Predlog Zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava EPA 185-III.

- relativno odprt sistem zaposlovanja pa omejujejo strožji standardi za vstop v javno upravo.

Navedena ureditev pa dejansko odpravlja pomanjkljivosti le v primerih zaposlovanja posebne kategorije javnih uslužbencev – uradnikov. Na ta način Zakon o javnih uslužbencih z razlikovanjem uradnikov in strokovno tehničnih delavcev, različno ureja tudi postopek za njihovo zaposlitev. Po tem zakonu se nova zaposlitev (7. odstavek 57. člena ZJU) uradnika izvaja kot javni natečaj, za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa ZJU odkazuje na uporabo določb Zakona o delovnih razmerjih, po katerem se zaposlitev izvede na podlagi javne objave, za kar se šteje že objava na oglasni deski Zavoda za zaposlovanje.

»O začetku postopka za novo zaposlitev odloči predstojnik če :

- se trajno ali začasno poveča obseg dela, ki ga ni mogoče opraviti z obstoječim številom zaposlenih ali pa ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- ima organ zagotovljena finančna sredstva za novo zaposlitev,
- je delovno mesto določeno v sistemizaciji in je to delovno mesto prosto oziroma so podane okoliščine iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto (razen v primerih iz 2. odstavka 55. člena ZJU) in
- je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom« (56. člen ZJU).

Vsi zgoraj navedeni pogoji morajo biti izpolnjeni kumulativno.

Ob sklepanju, kot tudi ves čas trajanja delovnega razmerja, morata pogodbeni stranki upoštevati, v uvodnem delu ZJU naštetá načela javnih uslužbencev³⁴ in Kodeks ravnanja javnih uslužbencev³⁵, ki še podrobneje razčlenjuje omenjena načela. Kot že zapisano mora po načelu enakopravne dostopnosti delodajalec pri zaposlovanju zagotavljati enakopravno dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu, po načelu kariere, pa v času delovnega razmerja delodajalec uradnikom omogoči kariero skozi sistem napredovanj v višje nazive in v višje

³⁴ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06- ZJU-UPB2 in 33/07) v II. Poglavju v členih od 7 do 15.a navaja skupna načela sistema javnih uslužbencev in sicer : načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo častnega ravnanja, načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov in načelo prepovedi nadlegovanja, ki naj bi jih spoštovali vsi javni uslužbenci.

³⁵ Kodeks ravnanja javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/01).

plačne razrede, na podlagi strokovne usposobljenosti, ter delovnih in drugih strokovnih kvalitet in rezultatov dela.

4.2.1.2 Pridobivanje iz notranjih virov – INTERNI TRG DELA

Metoda pridobivanja kadrov iz notranjih virov ponazarja dvosmerni proces med organizacijo in njenimi zaposlenimi. Ta vir je za organizacijo verjetno najboljši, posebno v primeru potreb po zaposlitvi višjih in vodstvenih kadrov.

Če se zgledujemo po zasebnem sektorju in dobrih praksah, si prav z interno promocijo ključnih kadrov podjetja zagotavljajo kompetentne in izkušene kandidate za vodilna mesta. Hkrati pa je tak način kadrovanja še relativno hiter in poceni. Predpogoj za uspešnost takšnega kadrovanja pa je strokovno izdelan interni segment trga delovne sile in v naprej izdelan promocijski načrt oziroma načrt kariernih poti. Na ta način najzaslužnejši in najkompetentnejši zaposleni vertikalno napredujejo. Pogosto pa se njihove sposobnosti razvijajo in preverjajo že s predhodnim rotiranjem.

“Čim bolj ima organizacija oblikovan notranji segment trga delovne sile (ki označuje prakso organizacij, da ravnajo z nekaterimi svojimi delavci drugače, kot to narekuje zunanji trg, da ih drugače plačujejo, kot bi bili plačani po tržni vrednosti, da jim dajejo dodatne nagrade, da investirajo v njihov razvoj, da jih ob krizi ne odpustijo takoj, ampak jim ponudijo večjo varnost zaposlitve in podobno) in čim več delovnih mest oziroma delavcev je uvrščenih nanj, tem pomembnejši so zanj notranji kandidati” (Svetlik v Možina in drugi 1998: 109–110).

Sicer pa ima uporaba notranjih virov tako prednosti, kot tudi slabosti. Med prve lahko štejemo: spodbujanje morale in delovne uspešnosti zaposlenih, večjo lojalnost organizaciji in nižje stroške izobraževanja in usposabljanja za potrebe uvajanja v delo. Na žalost pa ima notranje kadrovanje lahko tudi neželene učinke kot so: povečevanje izolacije in zaprtosti organizacije; težje vzpostavljanje avtoritete notranjim kandidatom, izbranim za vodstvena delovna mesta; nižja produktivnost zaposlenih, ki na internem natečaju niso uspeli; pa tudi izbira tistih zaposlenih, ki so » na vrsti » ne pa najustreznejših in najbolj usposobljenih za prosto delovno mesto.

Skladno z določbami ZJU in Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih, mora delodajalec pred pričetkom postopka za novo zaposlitev oceniti ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s

premetitvijo javnega uslužbenca iz istega organa oziroma z izvedbo internega natečaja in premetitvijo javnega uslužbenca iz drugega državnega organa ali uprave lokalne skupnosti, v kolikor je uprava lokalne skupnosti vključena v državni interni trg dela.

V državni upravi predstojnik organa, ki objavlja prosto delovno mesto, na podlagi mnenja vodje notranje 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. V kolikor najde predstojnik organa državne uprave ali predstojnik uprave lokalne skupnosti primerne kandidata znotraj organa oziroma uprave, se zapolnitev prostega delovnega mesta opravi s premetitvijo in interni natečaj sploh ni potreben. V nasprotnem primeru, pa se predstojnik organa državne uprave ali pa predstojnik občinske uprave v kolikor je občina vključena v interni trg dela odločita za izvedbo internega natečaja, s katerim skušata pritegniti k sodelovanju javne uslužbenca, z ustreznimi delovnimi izkušnjami in primerno strokovnostjo. Le-tega objavita na svoji spletni strani oziroma na spletni strani Ministrstva za javno upravo.

V centralni kadrovske evidenci državne uprave se spremljajo vsi relevantni podatki³⁶ v zvezi z zaposlenimi v državni upravi, kot so podatki o predhodnih zaposlitvah in delih in nalogah ter stopnje zahtevnosti, ki jih je javni uslužbenec opravljal, kot tudi kompetence posameznika in ocene delovne uspešnosti. »Z vzpostavitvijo povezave med kadrovskimi evidencami organov se vzpostavijo tudi enotna evidenca internega trga dela za te organe« (6. odstavek 51. člena ZJU).

Ta informatizirana baza podatkov služi kot dobra referenca kandidatov, ki se prijavijo na interni natečaj. Prednost internega kadrovanja je vsekakor pritegnitev uslužbencev z izkušnjami na konkretnih delovnih področjih javne uprave in poznavanjem funkcioniranja uprave, ter njenega poslanstva in ciljev. Javnim uslužbencem pa je s tem zagotovljen karierni razvoj in posledično njihovo napredovanje.

V kolikor pa kljub tej množici kadrov ni ustreznega kandidata, ki bi si želel sprememb in premetitve na objavljeno prosto delovno mesto, pa mora predstojnik začeti s postopkom za novo zaposlitev. Za uradniško delovno mesto to pomeni izvedbo javnega natečaja, za strokovno tehnično delovno mesto pa javni razpis.

Notranje kadrovanje znotraj sistema državne uprave je z uvedbo novega sistema zaposlovanja tako še enostavneje urejeno, saj je delodajalec vedno Republika Slovenija³⁷,

³⁶ Več o tem glej 47. člen ZJU.

ne glede na to kje je javni uslužbenec zaposlen, bodisi na ministrstvu, upravni enoti ali kabinetu predsednika republike. Na ta način se javni uslužbenci znotraj sistema zgolj premeščajo iz enega delovnega mesta na drugega, zaradi delovnih potreb delodajalca ali na lastno željo javnega uslužbenca, pri čemer se delovno razmerje sploh ne prekinja. Poleg tega ta mobilnost bistveno olajša, ustvarja in spodbuja karijerne poti uradnikov, s tem pa ustvarja medsebojno zadovoljstvo tako na strani delojemalcev kot predstavnikov delodajalca.

Država je z uvedbo internega trga dela, uvedbo sistema internih natečajev in omenjeno organizacijo pomembno prispevala k racionalizaciji uprave, k njeni učinkovitosti in predvsem strokovnosti. Ob enem pa omogočila tudi upravam lokalnih skupnosti da črpajo iz teh » zalog « virov in prispevajo svoje kadrovske vire.

V trg dela se vključijo občine same, ali pa se v njihovem imenu vanj vključi reprezentativno združenje občin s podpisom dogovora z Vlado RS. To pa še ne pomeni da so na interni trg s tem avtomatično vključene vse občine, članice združenja. Preko reprezentativnega združenja se vključijo na interni trg le tiste občine, ki so za tovrstno sodelovanje zainteresirane.

Ugotavljam, pa da se določene občine ne želijo vključiti, saj smatrajo da so po organiziranosti in poslovanju bistveno drugačne od države, poleg tega pa navedbo argumentirajo z različnostjo načina in vrste dela, ki ga opravljajo uradniki v državni upravi in uradniki v občinskih upravah.

Na državni ravni so uradniške naloge predvsem upravne narave. Postopki so predpisani, na ta način pa je bistveno lažje delo normirati in vrednotiti doseganje pričakovanih rezultatov in delovne uspešnosti zaposlenih. Država pravzaprav sploh ne potrebuje uvajanja standardov kakovosti kot je ISO 9001:2000, saj so skoraj vsa opravila uradnikov že popisana in kot sem že omenila tudi normirana. Posebej še na lokalni ravni je v upravnih enotah bistveno več upravnih postopkov kot v občinskih upravah. »Zakon o splošnem upravnem postopku³⁸ je tako rekoč ISO standard za državo«. ³⁹

³⁷ Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06-ZJU-UPB2 n 33/07) v 3. členu določa: « Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost.»

³⁸ Zakon o splošnem upravnem postopku (Uradni list RS, št. 24/06- ZUP-UPB2).

³⁹ Zovko, Pero; Znani citat direktorja Občinske uprave Občine Piran, ki ga direktor uporablja v primerjavah državnih in občinskih pristojnosti in iz njih izvirajočih nalog, ki jih izvajajo organi državne uprave in uprave lokalnih skupnosti in hkrati vedno znova poudarja, da država še vedno ne razume, da občina samostojno opravlja svoje naloge in da vse od državnega prevzema državnih nalog leta 1994 občina ni več I. stopnja države.

Upravnih postopkov v občinskih upravah pa ni veliko. Poleg drugostopenjskih odločb so upravni postopki na občinski ravni : na področju družbenih dejavnosti odmera za znižanje plačila vrtcev, na področju gospodarskih dejavnosti obračun turistične takse in dovoljenje za obratovalni čas (slednji šele v primeru, ko se stranka z izdanim dovoljenjem ne strinja), na področju urejanja prostora odmera komunalnega prispevka, ter na področju občinske inšpekcije in redarstva sankcioniranje kršiteljev v prometu, ter izdaja dovoljenj za uporabo javnih površin.

Zakon o javnih uslužbencev in priloga Uredbe o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v organih državne uprave in pravosodnih organih v zvezi z razvidom upravnih postopkov pa pod upravne postopke zajema tudi druga področja. Med drugim tudi delovna razmerja, kar se je izkazalo celo za upravičeno, saj novi Zakon o javnih uslužbencih določa, da je pri postopkih iz delovnega razmerja potrebno smiselno uporabljati določbe Zakona o splošnem upravnem postopku, v določenih primerih pa tudi določbe Zakona o pravnem postopku⁴⁰.

Iz izkušenj občin in iz svojih lastnih izkušenj delovanja v občinski upravi lahko trdim, da so imeli javni uslužbenci, ki so v občinsko upravo prešli iz državne uprave pri svojem delu težave. Svoje izkušnje v državni upravi so ves čas primerjali z delom, ki bi ga morali opravljati in so bili obremenjeni z načinom dela ki so ga bili navajeni, obremenjeni z upravnimi postopki. Seveda ne gre za pravilo, je pa zagotovo lep kazalnik razlik in težav pri delu. Namesto iskanja rešitev in logičnega razmišljanja, ter ukvarjanja s problemom ali zadevo iz občinske pristojnosti, ki bi jo bilo treba reševati individualno, so se zaradi obremenjenosti z načinom razmišljanja, ki so ga bili vajeni, težje spopadali z novimi delovnimi nalogami.

Kakorkoli že gotovo dejstvo je, da se občine ukvarjajo z drugačnimi problemi kot država, kar zahteva tudi specifične sposobnosti zaposlenih v občinskih upravah. Občine bi morale delovati predvsem kot podjetje da bi bile učinkovite. Tega se marsikatera občina še vedno ne zaveda.

Občine so pogosto usmerjene k aktivni politiki zaposlovanja v občini in prednost pri zaposlovanju v občinskih upravah dajejo svojim občanom, posebej še mladim občanom. Z razpisovanjem pripravništev, občane seznanjajo z delovanjem uprave, hkrati pa jim s tem zagotavljajo večje možnosti zaposlitve in ohranjanja konkurenčne prednosti, saj dan danes podjetja iščejo predvsem izdelane kadre z delovnimi izkušnjami. Res je da na ta način kadri tudi odhajajo iz uprav, se pa z spoznanjem in znanjem, ki so ga pridobili v

⁴⁰ Zakon o pravnem postopku (Uradni list RS, št. 36/04- ZPP-UPB2).

upravi zavedajo njihove vloge v skupnosti in se aktivno vključujejo v lokalno politiko in pomembno prispevajo k razvijanju kraja.

Za večjo učinkovitost občinskih uprav pa bi veljalo razmisliti tudi o združevanju občin v interni trg dela, v katerega bi bile vključene samo občine. Predstojniki uprav bi podpisali dogovor o sodelovanju, s tem pa si zagotovili bodoče strokovne kadre. Z vidika fleksibilizacije dela pa bi bilo lažje tudi povezovanje istih nalog na istem mestu kot to počne država s »horizontalnim povezovanjem poslovnih procesov, sodelovanjem različnih organov in » razbijanjem »organizacijskih pregrad« (Bagon 2005: 21).

Občine bi se lahko dogovorile za nov način sodelovanja med njimi. Četudi je izvedljivost bolj zapletena, saj gre za več delodajalcev pa sem mnenja da je vse skupaj le stvar dogovora in pripravljenosti občin za sodelovanje, pri tem pa nujno tudi za drugačne kadrovske prijeme in malce lobiranja. Mobilnost zaposlenih v smislu preseljevanja iz občine v občino je ob neustreznem organiziranju lahko razlog za prekinitev kariere javnih uslužbencev ki lahko pomembno prispevajo k razvoju občin.

Sodelovanje občin bi bilo mogoče vzpostaviti tudi po zgledu državne organiziranosti pri projektih, ki se financirajo iz strukturnih skladov in iz evropskih sredstev. »V organih državne uprave se v ta namen oblikuje posebna sistemizacija, po kateri so delovna mesta oblikovana povsem enako kot pri redni sistemizaciji, iz posebne oznake pa je razvidno, da se delo na teh delovnih mestih financira iz neproračunskih sredstev« (Bagon 2005: 21). Takšna ureditev v državni upravi ureja projektno organizirano delo na ravni države, določanje pogojev in zahtevnosti dela in plačila za opravljeno delo.

Smiselna uporaba bi veljala na ravni občin tako za medobčinsko povezovanje v medresorske delovne skupine in projekte kot tudi za reševanje istovrstnih del na enem mestu za tiste naloge, za katere se zahtevajo specialna znanja in izkušnje, strokovnjakov, tistih kadrov, ki pa bi ustrezali tem zahtevam pa primanjkuje in bi v smiselni organizacijski strukturi področje dela, ki ga uspešno opravljajo v okviru ene občine morebiti lahko opravljali za več občin hkrati.

Po mnenju gospe Korade Purg⁴¹ združevanje občin na interni trg dela izključno lokalnih skupnosti skladno z veljavno zakonodajo ni mogoče, četudi zakonodaja takšnega združevanja ne prepoveduje. Iz česar sledi, da po načelu, ki velja v civilnem pravu » vse kar ni prepovedano je dovoljeno » je takšna ureditev mogoča in jo tudi lahko utemeljimo,

⁴¹ Korade-Purg, Štefka, višja sekretarka na Ministrstvu za javno upravo, neformalni odgovor na vprašanje ali je možna vzpostavitev internega trga dela zgolj za lokalne skupnosti, ob koncu posveta na temo spremembe zakonodaje uslužbenskega sistema, Ljubljana 2006.

posebno še glede na dejstvo, da je povezovanje občin mogoče, če gre pri tem za povezovanje preko države. Prav tako se na internem trgu srečata ponudnik – javni uslužbenec iz ene občine in povpraševalka druga občina če sta seveda vključeni na državni interni trg.

Z gotovostjo si upam trditi, da bi na opisani način združevanja občin na sebi lastnem internem trgu učinkovito reševali tako daljše odsotnosti, potrebe po iskanju skupnih rešitev za zadovoljevanje potreb občanov s katerimi se srečuje večina občin, kot tudi povečali možnosti za uspešno kariero zaposlenih. Takšna možnost bo morda izvedljiva z uvedbo pokrajin.

4.3 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

Upravljanje človeških virov ali t.i. management kadrovskih virov (Human resources management – HRM) je splet različnih programov in dejavnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri (zaposlenimi, z njihovimi sposobnostmi, znanji, motiviranostjo in vrednotami) uspešno, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi. Pomeni upravljanje oziroma nadziranje in usmerjanje podjetja k zastavljenim si ciljem.

»Management sestoji iz naslednjih prvin (Možina v Žurga 2001: 26):

- *planiranje (opredeljevanja ciljev in poti za njihovo uresničevanje),*
- *organiziranje (ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev),*
- *vodenje (vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev),*
- *kontroliranje (proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje)».*

»UČV pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika. Segra vse od načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o sistemizaciji in organizaciji delovnih mest, načrti zaposlovanja, načrti izobraževanja in usposabljanja), štipendiranja, zaposlovanja, imenovanj, sklepanja pogodb, razporejanja ter motiviranja do plačne politike, ugotavljanja in ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja in sankcioniranja« (Haček 2001: 82).

»Temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, k sodelovanju zaposlenih, h globalnemu delovanju in končno h kakovosti« (Lipičnik v Haček 2001: 82).

»Organizacija na eni strani in kadri na drugi strani sta dve različni entiteti, med katerima management išče optimalno razmerje, da bi v čim večji meri dosegel cilje organizacije in omogočil zadovoljitev potreb in interesov zaposlenih« (Svetlik 1995).

Organizacija uspešno ravna s svojimi kadrovskimi viri v kolikor združuje oba cilja kot vzajemna in medsebojno odvisna. Cilj organizacije je povečanje učinkovitosti kar doseže z usmerjanjem kadrov in povečevanjem njihovih zmožnosti, hkrati pa zadovoljevati potrebe zaposlenih. Povečanje učinkovitosti zagotovi z vzpostavitvijo drugačnega odnosa do zaposlenih, pri čemer imajo vodstveni in vodilni delavci ključno vlogo. Slednji morajo biti kompetentni, izkušeni, prilagodljivi in inovativni. Svoje sodelavce morajo imeti za najpomembnejše dejavnike doseganja ciljev. Omogočati in spodbujati morajo njihovo samostojnost pri izvajanju dela in reševanju težav, spodbujati njihovo inovativnost ter ustvarjati ozračje, v katerem zaposleni prevzemajo odgovornost za svoje delo.

»Upravljanje človeških virov obsega načrtovanje kadrovske politike : pripravo aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrtov zaposlovanj, načrtov usposabljanja, štipendije, zaposlovanje, motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje, izpopolnjevanje, izobraževanje, varstvo pri delu, vodenje uradnih evidenc in analiz itd« (Kovač 2000: 18).

»Metode razvoja in upravljanja kadrovskih virov je potrebno razviti za vsako organizacijo (skupino ljudi) posebej, saj modeli, ki so bili pripravljeni za različne skupine v podjetjih niso popolnoma prenosljivi v druga okolja. Še večje težave pa zaradi specifičnih lastnosti, ki jih ima uprava, nastopijo pri prenosu teh modelov na področje upravnih dejavnosti« (Stare 1997: 247).

4.3.1 Upravljanje s kadri v javni upravi

»Naloge uprave postajajo vse celovitejše, zahteve uporabnikov javnih storitev pa vse večje. Notranji vzroki za spreminjane upravnega okolja so : spreminjanje vrednot in organizacijske upravne kulture, individualizacija ter zahteva zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja, med zunanje vzroke pa sodijo zahteva po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov ter naraščanje obsega in zahtevnosti upravnih nalog« (Lipičnik in Mežnar v Haček 2001: 81)

Novi Zakon o javnih uslužbencih in iz njega izhajajoči podzakonski akti, prinašajo v slovensko javno upravo številne novosti glede obravnave zaposlenih. Vsebina zakona se dopolnjuje z vsebino Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki po zgledu tujih dobrih praks značilnih za zasebni sektor, skupaj določata sistem upravljanja človeških virov v javni upravi in sicer : kadrovske načrtovanje in zaposlovanje, decentralizacijo upravljanja kadrovskih virov, povečanje interne mobilnosti, optimalno izrabo kadrovskih virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih managerjev, profesionalizacijo in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja, mehanizme za doseganje večje fleksibilnosti in racionalizacijo poslovanja, socialno partnerstvo, ter vzpostavitev enotnega plačnega sistema v javnem sektorju, ki zagotavlja enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, motivira in nagrajuje nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotavlja transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

Zakon določa, da se za posamezna področja javnega sektorja za potrebe vodenja kakovostne politike ravnanja s človeškimi viri in spremljanje stanja na tem področju vzpostavijo kadrovske evidence.

»Za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerjih se vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave kot informatizirana baza podatkov« (46. člen ZJU).

Organ pristojen za kadrovske zadeve vodi tudi evidenco internega trga, saj za uspešno notranje kadrovanje potrebuje zanesljive podatke o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah, ter podatke o javnih uslužbencih (podatke o delavčevih lastnostih, delovnih dosežkih, napredovanju, izobraževanju in podobno), ki želijo biti trajno ali začasno premeščeni oziroma njihovi predstojniki predlagajo takšno premestitev.

Ker so zaposleni s svojimi znanji, sposobnostmi in veščinami ključni dejavnik za uspešno, kakovostno in učinkovito izvajanje delovnih nalog, je potrebno zagotoviti njihovo učinkovito pridobivanje, načrtovanje kariere, motivacijo, ocenjevanje, nagrajevanje in napredovanje. Le ustrezna usposobljenost in strokovnost uradnikov, ter njihova motivacija za dosledno in dobro opravljeno delo, ter primerna organizacijska kultura in sistem vrednot zaposlenih pa lahko pripomore k vzpostavljanju partnerskega odnosa med državo in državljani ter prijazno in učinkovito upravo.

Vse te spremembe pomenijo spremembo celotnega sistema javne uprave, predvsem pa spremembo vodenja. Ključnega pomena so usposobljeni vodilni in vodstveni delavci, ki v javno upravo uvajajo poklicni management, nedvoumne standarde in ukrepe za večjo storilnost javne uprave, ter poudarjajo vse večjo disciplino in varčnost pri porabi sredstev, pri čemer pa vodenje pomeni "sposobnost vplivanja, spodbujanja in usmerjanja drugih za doseganje želenih ciljev" (Možina in soavtorji 1994: 525).

»Zagotovo na uspešnost javne uprave vpliva veliko dejavnikov, a med njimi je prav vodenje temeljnega pomena« (Brejc 1999: 12).

"Na management in upravno delovanje so odločilno vplivale tehnološke spremembe. Pojavne oblike kot so : zmanjšanje javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov, naraščanje nalog, tako glede zahtevnosti kot obsega, spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacija in zahtevnost zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja, so vodile v nove pristope na področju upravljanja človeških virov, organizacijskega managementa in delovnih procesov" (Ferfila in drugi 2002 : 183) – tako imenovani NUJS – Novo upravljanje javnega sektorja ali najnovejše pojmovanje istega fenomena : NJM (novi javni management, NPM -New Public Management).

»Nekateri avtorji razlikujejo med vodenjem in managementom, pri čemer je temeljni namen managementa zagotavljanje delovanja sistema, temeljni namen vodenja pa zagotavljanje smeri delovanja in spodbujanje sprememb, ki postaja vse večji del managerjevega dela. Z vodenjem se ozavešča zaposlene o smeri delovanja, predvsem tistih javnih uslužbencev, ki vizijo razumejo in so sposobni okrog sebe zbrati dovolj ljudi za njeno uresničitev, ter z motivacijo in zanosom zagotavljati gibanje uslužbencev v pravi smeri, pogosto z apeliranjem na temeljne vrednote in čustva⁴²« (glej Brejc 1999: 12–13)

Manager v lokalni skupnosti je župan. Ima veliko »manevskega prostora« in avtonomije. Pri vodenju je svoboden tako pri določanju sistemizacije ter določanju pristojnosti in odgovornosti posameznega delovnega mesta, določanju kriterijev in metod izbire in same izbire kadrov, kot tudi pri upravljanju javnih uslužencev, njihovem razvoju, napredovanju in spremljanju kariere.

⁴² Kotter, J. (1999): What leaders really do, a Harvard business review book, str. 36.

4.3.2 Karierni sistem

Karierni sistem oziroma karierni razvoj je poleg plačnega sistema, sistema nagrajevanja, procesa selekcije, izobraževalnega sistema - programov, v okviru katerih se izvaja razvoj zaposlenih ožji del kadrovskega managementa.

Načrtovanje kariere je temelj upravljanja človeških virov. Pri načrtovanju kariere posameznika je potrebno upoštevati njegove cilje, znanja in sposobnosti, ter tudi kadrovske potrebe organizacije, ki so povezane z njenimi poslovnimi cilji.

V že uveljavljenih kariernih sistemih v tujini se javni uslužbenci običajno izšolajo za javne uslužbenke na specializiranih šolah, njihova karierna pot pa se začne in konča v javni upravi. Na ta način sistem dosledno izkorišča razpoložljive kadrovske kapacitete znotraj uprave za oblikovanje upravnih strokovnjakov.

V državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo, pa se je uveljavil t.i. pozicijski sistem. Zanj značilno je da je vstop v javno upravo možen na kateremkoli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto objavi. Za zaposlitev lahko kandidira vsak, tudi kandidat izven uprave.

Slovenski sistem javnih uslužbencev je kombinacija obeh. Nova delovna razmerja z zunanji kandidati se sklepajo le v primeru da znotraj sistema ni ustreznega kandidata, posebnih izobraževalnih institucij v Sloveniji ni, znotraj sistema pa je zakonsko urejeno napredovanje.

Po načelu kariere ZJU v 29. členu določa: »Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela».

Načelo kariere zagotavlja možnosti za zadržanje odličnih in sposobnih posameznikov in možnosti za ustvarjanje privlačnosti zaposlitve v javni upravi.

Za strokovno usposobljenost se smatra strokovno znanje (izobrazba in druga funkcionalna in specialna znanja) in osebne sposobnosti posameznika za uporabo tega znanja. S tako vzpostavljenim kariernim sistemom, je ustvarjena podlaga, da lahko sposobni in uspešni, ter strokovno usposobljeni posamezniki vstopajo v upravo, v kateri jim je dana možnost, ustvariti si uradniško kariero. Že zaposlenim pa daje ustrezno motivacijo, da svojo uradniško kariero (z napredovanjem v višji uradniški naziv)

nadaljujejo, bodisi na svojem delovnem mestu ali pa s premestitvijo na bolj zahtevno delovno mesto.

»Pri predvidevanju kariernih poti oziroma pri oceni razvoja posameznika je potrebno upoštevati sposobnost posameznika za sprejemanja novih idej in zamisli oziroma njegovo željo po izkoriščanju priložnosti in prevzemu novih odgovornosti in pripravljenost na prejem nagrade za opravljene naloge po zaključenem delu. Pri tem je potrebno ohraniti pravo razmerje med osnovno samozavestjo in moralnim prepričanjem, da bo zaposleni lahko uskladi svoje prepričanje brez ogrožanja svoje osnovne integritete oziroma poštenosti« (Dukes 1988: 124).

Naštete vrednote imajo zasnovo v osebnosti posameznika in se lahko razvijejo s ciljem osebnega razvoja kot tudi organizacijskega.

»Cilji organizacije pri oblikovanju kariere :

- *pomagajo zaposlenim ugotoviti njihove zmožnosti in odlike, ki so povezane s sedanjim, pri načrtovanju kariere pa s posebnim poudarkom na prihodnjem delu,*
- *posebno pozornost posvetijo združevanju ciljev posameznikov in organizacije*
- *razvijajo možnost napredovanja zaposlenih v vseh smereh,*
- *dajejo pozornost pri kariernem načrtovanju tudi tistim zaposlenim, ki v svoji karieri že nekaj časa niso napredovali,*
- *zaposlenim dajejo možnost lastnega razvoja in razvoja kariere,*
- *nikoli ne gledajo le na lastne cilje, ampak delujejo v smislu povezovanja ciljev zaposlenih in ciljev organizacije« (Lipičnik 1998: 181).*

Pri načrtovanju kariere pa ne zadošča le postavitev ciljev, ki jih je potrebno doseči, pač pa tudi zavzeto in dosledno vodenje zaposlenega, ter posredovanje sprotnih povratnih informacij nadrejenega o napredovanju zaposlenega.

4.3.3 Plačni sistem

Nov plačni sistem temelji na Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZRP), ki sicer že velja, se pa za zaposlene v javni upravi razen za funkcionarje, uradnike na položajih in direktorje javnih zavodov še ne uporablja.

Trenutno je še vedno v veljavi Zakon o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih. Skladno z njegovimi določbami je plača javnih uslužbencev sestavljena iz : osnovne plače, dodatkov in dela plače za delovno uspešnost.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema uslužbenec ali funkcionar za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate v posameznem mesecu. Izražena je v količniku in se določi tako, da se osnovna izhodiščna plača (za prvi tarifni razred kolektivne pogodbe za negospodarstvo) pomnoži s količnikom delovnega mesta. T.i. količniki so določeni v sistemizacijah delovnih mest povzetih iz ZRP za posamezna delovna mesta po dejavnosti, ki so razvrščeni glede na zahtevano stopnjo izobrazbe ki se zahteva za delovno mesto in glede na zahtevnosti dela. Razvrščeni so v devet tarifnih skupin po stopnjah izobrazbe, znotraj teh pa v plačilne razrede.

Zaposlenim k osnovni plači pripadajo še dodatki, skladno z določbami Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade RS in upravnih organih⁴³ in sicer dodatek za : delovno dobo, posebna pooblastila in odgovornosti, nezdržljivost funkcije, posebne obremenitve in odgovornosti, prepoved dodatnega dela inšpektorjev, dvojezičnost, manj ugodne delovne pogoje – posebne obremenitve in psihofizične obremenitve, vodenje notranje organizacijske enote in delo v upravi, ter dodatkov ki jih določa Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami⁴⁴ ter drugi podzakonski predpisi.

Poleg zgoraj navedenih dodatkov pa zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen pripada k osnovni plači še del plače za delovno uspešnost ali t.i. stimulacija. Ta del plače lahko znaša največ 20 % osnovne plače, pripada pa mu največ štirikrat letno, glede na uspešno ocenjeno obdobje preteklih treh mesecev. Obseg finančnih sredstev namenjen stimulaciji v posameznem organu ali upravi lokalne skupnosti pa skupaj ne sme presegati 3 % celotnega obsega sredstev za plače.

Plača se določa z zahtevnostjo nalog in iz njih izhajajočo zahtevano usposobljenostjo, odgovornostjo, zahtevanimi pooblastili in omejitvami, psihofizičnimi in umskimi napori ter vplivi okolja. Prilagaja se razmerjem plač v določenem okolju in je odraz vrednotenja med posameznimi dejavnostmi in razmerji med njimi ter odraz notranje hierarhije po odgovornosti v posamezni organizaciji.

Plače so določene skladno z zgoraj navedenim, vprašanje časa pa je kdaj se jih bo oblikovalo in posledično obračunavalo po novem, skladno z določbami ZSPJS. Uporaba tega zakona je namreč vezana na dogovor države s sindikati in sprejemom Kolektivne

⁴³ Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade RS in upravnih organih (Uradni list RS, št. 35/96, 5/98, 33/00, 1/01, 63/01, 37/02 in 61/02).

⁴⁴ Zakon o varstvu pred naravnimi in drugimi nesrečami - ZVNDN (Uradni list RS, št. 64/94 in 28/06).

pogodbe za javni sektor. Vprašanje pa je ali je realno pričakovati konsenz v letošnjem letu, po štirih letih od uveljavitve zakona ?

S pričetkom uporabe zakona se bo dokončno oblikoval že uveljavljeni uslužbenski sistem, vzpostavljen pa bo tudi nov plačni sistem, ki bo veljal za celotni javni sektor, pri preoblikovanju katerega so bili zasledovani predvsem naslednji cilji (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.

Plačni sistem z namenom uresničevanja teh ciljev v upravo uvaja nove mehanizme za ustvarjanje zadovoljstva pri javnih uslužbencih. Za nagrajevanje odličnosti in s tem odpravljanje pomanjkljivosti in slabosti prejšnje ureditve, ki zaposlenim ni zagotavljala ustrezne stimulacije za uspešno delo.

Po novem bo plača sestavljena samo iz fiksnega dela in spremenljivega dela, nekdanji dodatki pa so že vključeni v osnovo plače. Plačni sistem daje več poudarka delovni uspešnosti. V osnovni plači bo tako všteto tudi napredovanje. Znesek osnovne plače pa se bo določi z uvrstitvijo v posamezni plačni razred iz plačne lestvice.

Dodatki po novem bodo kot del plače javnega uslužbenca in funkcionarja le dodatki za posebne pogoje, nevarnosti in obremenitve, ki niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije. Zakon našteva naslednje dodatke : položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za znanstveni naziv : specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ter dodatki, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije kot so: dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Na ta način lahko javni uslužbenec v tekočem letu prejme največ dve osnovni mesečni plači, ki se izplačata dvakrat letno in sicer v juliju in decembru istega leta.

Za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, pa se lahko javnim uslužbencem podeljujejo priznanja.

Temeljna načela urejanja plač v javni upravi naj bi bila v bodoče enotnost urejanja, transparentnost oziroma preglednost in primerljivost. Z namenom primerljivosti delovnih mest v celotnem javnem sektorju, ne le na področjih posameznih dejavnosti znotraj javne uprave in uresničevanja teh načel, je bila oblikovana 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. Z uveljavitvijo zgoraj omenjene kolektivne pogodbe bo uveljavljena tudi ta metodologija.

4.3.4 Sistem nagrajevanja

Ožji del sistema kadrovskega managementa je sistem nagrajevanja, ki vključuje eno ali več vrst nagrad. Njegov namen je razvoj zaposlenih, s pomočjo podatkov o njihovi delovni uspešnosti, ki naj bi imelo za rezultat učinkovitejšo organizacijo.

Temelj vsakega sistema nagrajevanja v organizaciji so jasno določljive nagrade in spodbude. Sistem vključuje permanenten nadzor, vodenje, podajanje informacij in povratno informacijo, kot tudi ocenitev dela zaposlenega.

Sistem nagrajevanja mora biti del vsakodnevnega upravljanja s kadri in sicer v obliki pogovora med vodjo in zaposlenimi z namenom, da se jasno in natančno določajo cilji zaposlenih, njihova kariera, izboljšujejo pa se tudi njihove sposobnosti za kakovostno opravljanje dela. Zaposleni morajo biti seznanjeni s podrobnejšimi kriteriji ocenjevanja, povezanimi z vsebino njihovega dela, ki so podlaga za ocenjevanje delovne uspešnosti.

Sistem nagrajevanja vključuje tako denarne kot nedendarne nagrade. Denarne, finančne nagrade so prikazane kot fleksibilni del plače in so vezane na delovno uspešnost in napredovanje (na primer del plače kot dodatek za delovno uspešnost), nedendarne pa na vrednote in kulturo organizacije (sistem vrednot, norm, organizacijske klime in managerskega stila vodenja), ki so namenjene razvoju posameznika in njegovi karieri. Le-te so povezane z močjo, statusom, samo zadovoljstvom in drugimi ugodnostmi, ki so izvedene z nagrajevanjem.

4.3.4.1 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Z namenom spodbujanja kariere javni uslužbencev in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju uslužbenski sistem uvaja novost in sicer : ocenjevanje delovne uspešnosti. Zakon o javnih uslužbencih je ob uveljavitvi določal ocenjevanje le za uradnike, ki naj bi se izvajalo glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitiet uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest.

Na tako določeni osnovi se danes na podlagi ZSPJS in uredbe Vlade ocenjuje delovna uspešnost uradnika glede na naslednje elemente: rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Ne glede na to, da je pred spremembo ZJU zavezoval delodajalce ocenjevati le uradnike, pa so gornji elementi skladni s pogoji za napredovanje na delovnem mestu za celoten javni sektor kot to določa Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, kar pomeni da veljajo tudi za strokovno tehnične delavce v upravi, zaradi česar je smotrno ocenjevati obe vrsti zaposlenih.

Delovna uspešnost uradnikov se ocenjuje enkrat letno za preteklo leto in sicer z eno izmed možnih predpisanih ocen : delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo in delo opravlja nezadovoljivo. S tem pa se logično izločijo iz ocenjevanja vsi tisti, ki imajo v trenutku ocenjevanja manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in po oceni nadrejenega njegovega dela še ni mogoče oceniti, ter javni uslužbenci zaposleni za določen čas.

Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je skladno z določbami ZSPJS podlaga za določitev gibljivega dela plače v obliki delitve sredstev za tiste javne uslužbence ki so nadpovprečno delovno uspešni.

Delovna uspešnost je osnovni pogoj za razvoj, napredovanje in kariero javnih uslužbencev. Je rezultat zmožnosti in motivacije. »V okviru razvoja kadrov jo razumemo kot delovni učinek, pri čemer ni tako pomembno kako posameznik dela, temveč kakšni so njegovi delovni rezultati« (Možina 2002: 62).

»Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti poteka v krogu po naslednjih korakih (Gruban splet 2003)⁴⁵ :

1. *definiranje vloge, z enim stavkom izraženo bistvo, smoter in pomen delovnega mesta v organizaciji,*
2. *dogovor o nalogah, ciljih in standardih, ki povedo, kaj in kako je treba delati,*
3. *usmerjanje in motiviranje se dogaja ves čas opravljanja dela oziroma izvajanja naloge,*
4. *spremljanje in analiziranje delovne uspešnosti, evalvacija,*
5. *izvedba letnih pogovorov, razgovorov,*
6. *priprava in izvajanje razvojnih načrtov”.*

Ključna v krogu tega sistema so usklajena pričakovanja o vlogi, nalogah, ciljih in pričakovanih rezultatih med sodelavcem in vodjo. Pri tem je potrebno posebno pozornost nameniti izbiri pretehtanih ciljev, ki vodijo v ustrezno in učinkovito vedenje, kar omogoča zmanjšanje napak pri delu, saj so zaposleni seznanjeni z navodili kako delo čim bolje opraviti.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je na četrtem mestu, saj naj bi bilo mogoče samo po prej izvedenih prvih dveh točkah. V javni upravi pa naj bi ti dve prvi točki nadomestil letni pogovor, s katerim se gornji cikel pravzaprav začne.

4.3.4.2 Napredovanje

Napredovanje je podsistem razvoja kadrov, za katerega je značilna soodvisnost med delovno uspešnostjo in posameznikovimi razvojnimi zmožnostmi, ter strokovnim izpopolnjevanjem, usposabljanjem ali izobraževanjem na višji stopnji zahtevnosti. Je motivator za učinkovitejše in produktivnejše delo in osebni razvoj posameznika, kot tudi mobilizator kadrovskega potenciala (kot plača in medosebni odnosi). Pomeni priznanje, možnost odločanja in statusni položaj.

Napredovanje je torej odvisno od delovne uspešnosti posameznika na njegovem delovnem področju in je pomembno zaradi načrtovanja kariere. Ocenjevanje delovne uspešnosti naj bi prispevalo k spremembam v ravnanju zaposlenih in naj bi omogočalo zaposlenim napredovanje, organizaciji pa pravično delitev sredstev za plače.

⁴⁵ Gruban, Brane (2003):Uvajanje sistema kompetenc, Model(iranje) poslovne uspešnosti, prosojnice, Založba GV izobraževanje, dostopno na : www.posveti.eu/datoteke/gruban.ppt.

Nova uslužbenska zakonodaja predvideva dve vrsti napredovanja: *vertikalno in horizontalno napredovanje*. Prvega definira ZJU⁴⁶ in je namenjeno le uradnikom pri napredovanju v višji uradniški naziv. Drugega pa opredeljuje ZSPJS in velja za vse javne uslužbence tako uradnike kot strokovno tehnične delavce. To pomeni, da lahko uradniki napredujejo tako vertikalno kot horizontalno, strokovno tehnični delavci pa le horizontalno. Za vse velja, da ob določenih izpolnjenih pogojih lahko napredujejo v višji plačni razred. Tako eno kot drugo napredovanje pa je odvisno od delovne uspešnosti zaposlenega na svojem delovnem mestu.

Vertikalno napredovanje

Uradnik svoje delo opravlja v nazivu za katerega izpolnjuje pogoje. Naziv pridobi še pred sklenitvijo delovnega razmerja oziroma pred premestitvijo. Praviloma je uradnik na začetku svoje uradniške kariere imenovan v najnižji naziv delovnega mesta, za katerega je sklenil delovno razmerje. Na omenjenem delovnem mestu pa se delo lahko opravlja v treh zaporednih nazivih, z izjemo ki jo določa Uredba o notranji organizaciji V aktu o sistemizaciji se pri sistemiziranju delovnih mest in določanju nazivov za ta delovna mesta, nazive povzema po ZJU, v katerem so nazivi razporejeni v pet kariernih razredov in šestnajst stopenj. Preko sistema nazivov je torej mogoča karierna pot z napredovanjem v višji naziv.

Napredovanje v višji naziv je vezano na oceno, ki jo uradniku enkrat letno določi njegov nadrejeni in je odraz uradnikovega dela. Ocenjuje se uradnikova samostojnost pri delu, natančnost, ustvarjalnost in zanesljivost. Dobra ocena je uradniku potrditev njegovega dela v preteklem letu, hkrati pa vpliva tudi na prihodnjo delovno uspešnost in zavzetost.

Uradnik je lahko ocenjen z oceno : odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Za napredovanje v višji naziv mora uradnik poleg pogojev, ki se zahtevajo za imenovanje v naziv pridobiti še ustrezne ocene :

- tisti v nazivu drugega do petega kariernega razreda napredujejo v za eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno » dobro » ali ko trikrat doseže oceno »odlično»,

⁴⁶ Določbe ZJU v zvezi z napredovanjem in ocenjevanjem javnih uslužbencev so bile s spremembo zakona črtane, nadomestila naj bi jih Uredba Vlade o napredovanju uradnikov v nazive, ki pa še ni sprejeta. Do njene uveljavitve naj bi se uporabljalo navodila, ki jih v zvezi s tem za državno upravo in uprave lokalnih skupnosti pripravlja ministrstvo za javno upravo, ter Pravilnik o napredovanju v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94).

- tisti v nazivu prvega kariernega razreda pa morajo za napredovanje v eno stopnjo višji naziv doseči šestkrat najmanj oceno »dobro« ali trikrat oceno »odlično«,
- v naziv prve stopnje pa napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno »odlično« (naziv višji sekretar, ki je rezerviran za uradnike v državni upravi, za katere velja tudi poseben režim imenovanja).

Uradnikom, ki so se izkazali z izjemnimi delovnimi dosežki in jih je zaradi njihovih posebnih sposobnosti potrebno nagraditi in motivirati, je omogočeno pospešeno napredovanje. Izjemoma lahko tak uradnik, katerega delo je po presoji nadrejenega zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ, z eno oceno » odlično » napreduje. Delež takih napredovanj pa ne sme presegati 5% vseh napredovanj v koledarskem letu.

Druga izjema pa je vezana na napredovanje v nazivu v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu. Tako lahko uradnik napreduje v za eno ali dve stopnji višji naziv oziroma najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu.

Napredovanje v eno stopnjo višji naziv za uradnika, ki ne izpolnjuje pogoja glede predpisane strokovne izobrazbe pa je tretja izjema (ki ureja zatečeno stanje, ki je nastalo z uvedbo ZJU, ki je v prehodnih in končnih določbah uradnikom, ki za delovno mesto niso izpolnjevali pogojev glede strokovne izobrazbe dovoljeval, da nadaljujejo z delom na istem delovnem mestu ne glede na to da niso izpolnjevali pogoja formalne izobrazbe) in je možna po preteku najmanj sedmih let v istem nazivu, če je bil uradnik v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno odlično in nikoli z oceno zadovoljivo ali nezadovoljivo. Izjema ne velja za napredovanje v uradniške nazive prvega kariernega razreda.

Koželj označuje novo ureditev v posameznih primerih kot togo, ki onemogoča mladim, sposobnim uradnikom v začetniških nazivih, ki so se pri svojem delu izkazali z odličnimi rezultati napredovanje v več kot dve stopnji višji naziv hkrati. Problem vidi predvsem v previsoko določenih zahtevanih delovnih izkušnjah, ki se za posamezni naziv zahtevajo.⁴⁷

Horizontalno napredovanje

⁴⁷ Glej Koželj, Barbara (2004): Natečajni in napredovanja javnih uslužbencev. Pravna praksa št. 13, 10–12.

Horizontalno napredovanje je poznal že star sistem, ki je še vedno v veljavi, saj se ZSPJS še ni začel uporabljati. Ureja ga Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi⁴⁸ (v nadaljevanju pravilnik). Po tem pravilniku, ki temelji na Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, lahko zaposleni na delovnem mestu napreduje v višji plačilni razred, ki je določen s količnikom. Zaposleni lahko napreduje največ za pet plačilnih razredov in sicer po preteku najmanj treh let od prve razporeditve oziroma od zadnjega napredovanja. Zaposleni, ki izpolni pogoje za napredovanje, napreduje za en plačilni razred, izjemoma pa hkrati za največ dva. Izpolnjevanje pogojev za napredovanje se preverja trikrat letno za vse zaposlene, ki do navedenih rokov dopolnijo zgoraj navedeno dobo najmanj treh let.

Pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje se upošteva:

- *dodatna funkcionalna znanja* (pridobljena in s potrdilom izkazana strokovna usposobljenost in dodatna specialna in funkcionalna znanja, ki omogočajo boljše in hitrejše opravljanje delovnih nalog in niso predpisana kot pogoj za razporeditev na delovno mesto),
- *interdisciplinarna usposobljenost* delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica (prvine usposobljenosti in opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti),
- *samostojnost in ustvarjalnost pri delu*,
- *ustvarjalnost* (predlogi izboljšav, predstavitev področja v javnosti, aktivnosti ki prispevajo k ugledu organa),
- *delovna uspešnost* (ocena : podpovprečen, povprečen, nadpovprečen)

V primeru, da je bil zaposleni ocenjen z oceno nadpovprečen in je z ocenjevanjem po kriterijih zbral še enkrat toliko točk kot je potrebnih za napredovanje v en plačilni razred, lahko izjemoma napreduje za dva plačilna razreda.

Izjema je tudi ta, da se v primeru nadpovprečni rezultatov zaposlenega, njegovo uspešnost in izpolnjevanje pogojev za napredovanje ugotavlja pred prej navedenim rokom treh let, vendar ne prej kot po preteku 18 mesecev. Zaposleni napreduje, v kolikor je zbral še enkrat toliko točk kot jih je potrebno zbrati za napredovanje za en plačilni razred v tarifnem razredu delovnega mesta, ki ga zaseda in je nadpovprečno delovno uspešen.

Nova ureditev pa dovoljuje uradnikom, ki napredujejo v višji naziv, napredovanje v posameznem nazivu največ za pet plačilnih razredov, javnim uslužbencem na

⁴⁸ Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02).

spremljajočih delih in nalogah, ki v nazivu ne morejo napredovati, pa napredovanje za največ deset plačnih razredov. V plačni razred je mogoče napredovati vsaka tri leta za en plačni razred, če za napredovanje javni uslužbenec izpolnjuje pogoje. Ob svojem prvem in drugem napredovanju pa lahko javni uslužbenec napreduje največ za dva plačna razreda.

V napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe, izpolnjevanje pogojev za napredovanje pa se ugotavlja enkrat letno.

Pogoj za napredovanje v višji plačni razred je delovna uspešnost, ki se ocenjuje glede na : rezultate dela; samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Kriterije v zvezi s tem določi Vlada z uredbo.

4.3.5 Letni razgovori

Eden ključnih elementov spremljanja kadrov in usmerjanja kariere je vodenje letnega pogovora s sodelavcem. Zakon določa da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem), s ciljem zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev. V smislu 105. člena ZJU pa letni razgovori niso osnova za ocenjevanje in tudi ne za odločitve o horizontalnem napredovanju, temveč so namenjene zgolj spremljanju dela strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev.

Vodje pri tem odigrajo pomembno vlogo, saj morajo biti usmerjeni v strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost. Le-ti naj bi bili kompetentni posamezniki z vizijo in definiranim programom dela, poznavanjem delovnega področja in poslanstva organizacije, ki dobro poznajo svoje kadre in njihove sposobnosti.

Da bi bil letni razgovor kaj najbolj učinkovit mora biti sistematično načrtovan. Nanj se morata pripraviti oba, tako nadrejeni kot podrejeni sodelavec, da tako zastavita program dela, skupne cilje, analizirata pretekle naloge in definirata težave in probleme, ki so povezane z delovnim področjem, ter si razjasnita obojestranska pričakovanja in zahteve. Le na ta način lahko dosežeta dogovor o nalogah in rezultatih dela, ki bo pozitivno vplival na nadaljnji razvoj javnega uslužbenca in na razvoj in dosego poslanstva in ciljev organizacije.

Na ta način nadrejeni in zaposleni načrtujeta karierni razvoj zaposlenega, pri čemer je nagrada za uspešno opravljanje dela pravzaprav kontinuiran proces nagrajevanja, v katerem zaposleni lahko uresničuje osebne cilje, kot tudi izboljšuje delo na svojem delovnem mestu.

4.3.6 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje – razvoj kadrov

»Problematika kadrov in njihovega izobraževanja v državni upravi se je spreminjala skupaj z razvojem države. Če sledimo razvoju moderne države, ki je nastala v času absolutističnih vladarjev 17. in 18. stoletja, lahko ugotovimo, da je temeljni znak moderne države v nasprotju s srednjeveško fevdalno državo – poleg uvedbe stalne vojske – prav vzpostavitev profesionalne uradniške uprave« (Šmidovnik 2003: 10).

Profesionalizacijo uprave pa omogoča in zagotavlja učinkovit in enoten sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, pri oblikovanju katerega je zakonodajalec sledil naslednjim ciljem (Miglič 2003): prilagoditi znanja in usposobljenosti spremembam v javni upravi, povečati učinkovitost izvajanja javnih nalog in zmanjšati stroške, omogočati horizontalno gibljivost in povečati prilagodljivost javnih uslužbencev novim situacijam, utrditev odnosov med upravo in uporabniki ter povečati kakovost upravnih storitev, večati motivacijo in pripadnost javnih uslužbencev, izboljšati upravljanje kadrovskega virov, podpirati karierni razvoj javnih uslužbencev.

V okviru tega sistema naj bi imeli javni uslužbenci v javni upravi možnosti za pridobivanje splošnega kot tudi posebnega znanja, potrebnega za učinkovito opravljanje dela v upravi, pri čemer naj bi bili posebnih ugodnosti deležni javni uslužbenci - uradniki.

Po zakonu ima javni uslužbenec, v praksi to pomeni uradnik, pravico da kandidira za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe. Kandidiranje in napotitev se izvajata po izvedenem internem natečaju, če so v proračunu za ta namen zagotovljena finančna sredstva. To pomeni da stroški takega izobraževanja bremenijo delodajalca. Prednost pri napotitvi imajo uradniki z višjim povprečjem letnih ocen v zadnjih treh letih. Njihova obveznost iz naslova napotitve na izobraževanje pa je, da morajo po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa kot je trajalo izobraževanje, v nasprotnem primeru pa vrniti sorazmerni del plačanih in revaloriziranih stroškov izobraževanja.

Za namene nadaljnega izobraževanja se oblikuje program, ki določi vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višino za to potrebnih sredstev. Letega predstojnik sprejme v mesecu dni po uveljavitvi proračuna. Najkasneje v roku treh mesecev po sprejetju programa pa pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih programa, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje.

Zakon o javnih uslužbencih zasleduje sistemsko usposabljanje, predvsem usposabljanje pripravnikov, ki se izvaja v okviru strokovnih izpitov na začetku upravne kariere. Posebno pozornost namenja usposabljanju vodilnih kadrov, ki poteka po posebej predpisanem programu, s katerim jim nudi specialna znanja s področja vodenja in upravljanja, kar je ključnega pomena za razvoj uprave in razvoj njenih kadrov.

5. ANALIZA RAZVOJA KADROV V LOKALNIH SKUPNOSTIH

Naloge lokalnih skupnosti so se kot posledica velikih sprememb v sodobni družbi (globalizacija in z njo povezana konkurenčna tržišča, hitre tehnološke spremembe, nova komunikacijska sredstva, nove strukture dela t.i. fleksibilizacija dela, spremembe v značilnostih in vrednotah prebivalstva, ter potrebe po vseživljenjskem učenju) in družbenega razvoja v zadnjih letih bistveno spremenile. Lokalne skupnosti postajajo vse bolj podobne podjetjem, zato je vpeljevanje metod upravljanja, ki so značilne za zasebni sektor ključnega pomena.

Iskanje novih rešitev in novih načinov vodenja in upravljanja v občinah pa zahteva tudi oblikovanje sistema razvoja kadrov, saj so zaposleni resurs, ki predstavlja organizaciji dodano vrednost.

Kot del celovite organizacijske strategije razvoja kadrovskih virov pomeni večje zagotavljanje in organizacijo učnih izkušenj pri delu, da bi tako izboljšali učinkovitost, dosegli organizacijske cilje ter skozi izboljšanje znanja, spretnosti in sposobnosti ter delovne zavzetosti ljudi na vseh ravneh dosegli stalno organizacijsko in individualno rast.

Kot strokovno področje, razvoj kadrov uporablja razvojne prakse za izboljševanje kakovosti, produktivnosti in večjega zadovoljstva zaposlenih, vodilnih in drugih članov organizacije. Njen cilj je doseči čim boljše kvaliteto delovnega življenja zaposlenih, ter najvišjo kakovost proizvodov in storitev v okolju in v kontekstu organizacije, kjer poteka razvoj, ter pozitivne učinke za vse deležnike.

V praksi je relativno malo takih organizacij, ki imajo urejen sistem razvoja kadrov. V javni upravi pa se je z reformo javne uprave in uveljavitvijo uslužbenskega sistema šele pričel uvajati. Po Beckerjevi Teoriji o človeškem kapitalu so ljudje organizacijsko premožene. Njihova vrednost izhaja iz njihovih kompetenc- spretnosti, znanja in izkušenj. Z vlaganjem v njihovo izobraževanje krepimo poslovni imperativ (povečujemo produktivnost, poslovni dobiček, večje plače), ter ustvarjamo pismeno in informirano družbo.

Skladno z uveljavljanjem novega sistema javnih uslužbencev se tudi lokalne skupnosti ukvarjajo z razvojem kadrov, pri čemer razvijajo novo kadrovsko politiko, ki se vse bolj ukvarja z ljudmi, z njihovim zadovoljstvom in uspešnostjo na delovnem mestu, s ciljem, da bi v čim večji meri izkoristile svoje razpoložljive kadrovske kapacitete. Skladno z navedenim tako zagotavljajo kvalitetno delovno okolje, ter širok spekter dejavnosti razvoja in izobraževanja kadrov.

Skrb za razvoj zaposlenih pa ni le kadrovska dejavnost, ki se ukvarja z razvojem kadrov z namenom zagotovitve večje konkurenčne prednosti, večje storilnosti, prilagojenosti delavca delu ter boljše kakovosti storitev. Zanj morajo skrbeti tudi zaposleni sami, z razvijanjem in izpostavljanjem kompetenc (svojih sposobnosti, pridobljeni znanj in veščin, ter konkretnih zmožnosti) in s sodelovanjem pri nastajanju in sprejemanju novih rešitev. Znano je namreč, da se na ta način poveča zavzetost za iskanje in izvajanje inovacij, zaposleni pa prevzemajo tudi moralno obvezo in odgovornost za njihovo uresničenje. Vzpostavitev sistema razvoja kadrov je povezana z optimalno izrabo strokovnih in delovnih zmožnosti zaposlenih in jim zagotavlja možnosti za horizontalno in vertikalno napredovanje. Povečajo se varnost zaposlitve, posameznikova poklicna fleksibilnost in možnosti za poklicno samo potrditev. Za ugotavljanje, izbiro in presojo zmožnosti zaposlenih pa je treba zahteve vgraditi že v samo sistemizacijo delovnih mest, ki kot temeljni kadrovski dokument zadeva organizacijo občinske uprave v smislu opredelitve potreb delovnega procesa in analize potrebnih kadrovskih virov za njegovo učinkovito izvajanje.

Sistemizacija je osnova za ključne kadrovske procese kot so : planiranje, zaposlovanje in izobraževanje delavcev, pri čemer je pri načrtovanju sistema razvoja kadrov nujno potrebno upoštevati tudi motive, interese in potrebe zaposlenih. Pred snovanjem sistemizacije je potrebno opraviti temeljito analizo dela, predvsem pa upoštevati tudi posebnosti glede psihofizičnih in osebnostnih lastnosti posameznika, ki naj bi opravljal dela in naloge posameznega sistemiziranega delovnega mesta. Le-te namreč pomembno vplivajo na uspeh pri delu. Če je namreč delovno mesto oblikovano preudarno, na način, da stimulira izkazovanje posameznih sposobnosti, ki so potrebne za doseganje pričakovanih delovnih rezultatov na tem delovnem mestu in jih posameznik ima, bo delo učinkovito opravljeno, kar bo posledično pripomoglo tudi k uspešnosti celotne uprave. Hkrati pa bo z uspešnostjo in obvladovanjem delovnega področja posameznik razvijal tudi sposobnosti, ki mu bodo nudile priložnosti za osebnostni razvoj in bodo ključne za napredovanje na strokovno zahtevnejša ali celo vodstvena delovna mesta. Na ta način so zaposleni bolj motivirani za delo, upravi pa zagotavljajo stalen razvoj in nenehno prilagajanje spremembam v okolju.

5.1 RAZVOJ ZAPOSLENIH V OBČINSKIH UPRAVAH

Pojem razvoj kadrov so avtorji prvotno uporabljali kot sinonim za izobraževalno dejavnost v organizaciji. V skladu s takšnim pojmovanjem naj bi bil usmerjen k dopolnjevanju in izpopolnjevanju znanj in sposobnosti zaposlenih glede na trenutne zahteve in bodoče

potrebe delovnega procesa. Kasneje je bilo ugotovljeno, da je potrebno poleg zahtev delovnega procesa upoštevati tudi motive, interese in potrebe zaposlenih po izobraževanju in izpopolnjevanju.

»Danes lahko razvoj kadrov pojmuje kot sistematični in načrtovan proces priprave, izvajanja in nadziranja vseh kadrovske - izobraževalnih postopkov in drugih ukrepov, namenjenih strokovnemu, delovnemu in osebnostnemu razvoju zaposlenih« (Florjančič in Jereb v Možina idr. 2002: 416).

Iz prvotne kadrovske dejavnosti vezane predvsem na izobraževanje je pojem razvoj kadrov postopoma pridobival vedno širše razsežnosti. Cilj razvoja se dandanes nanaša predvsem na zadržanje zaposlenih v upravi, ter na izboljšanje dela tako posameznikov, skupin, kot tudi celotne uprave. Njegovi učinki naj bi bili vidni predvsem v večji storilnosti, prilagodljivosti delavca delu in boljši kakovosti storitev, zato je ključnega pomena, da so zaposleni pripravljani in motivirani za pridobivanje novih znanj, spretnosti in sposobnosti.

Rezultate pa lahko pričakujemo le s sistematično načrtovanim razvojem in naložbo v znanje, ki zaposlenim zagotavlja možnosti za strokovni, delovni in osebnostni razvoj, vertikalno in horizontalno napredovanje, ter materialne in nematerialne ugodnosti kot so večja plača, ter povečanje zanesljivosti zaposlitve in s tem socialne varnosti, posameznikove poklicne fleksibilnosti in mobilnosti in možnosti za poklicno samopotrjevanje.

Načrtovanje karier koristi posamezniku in organizaciji, v kateri dela. Tako posameznik z načrtovanjem bolje spozna svoje sposobnosti ter pridobi možnosti za njihovo načrtno izpopolnjevanje, kar vodi k večjemu osebnemu zadovoljstvu. Izbira korakov za doseg te možnosti je odvisna od posameznikovih lastnosti, sposobnosti, predvsem pa od socialnih situacij, v katerih se znajde. Organizacija po drugi strani pa prek načrtovanja karier odkriva in zagotavlja managerski in strokovni potencial ter načrtuje upokožitev in odhode. Pri načrtovanju je ključnega pomena poznavanje samega sebe (negativni pojavi kariernega razvoja – podcenjevanje ali precenjevanje lastnih sposobnosti).

Z ratifikacijo Evropske listine o lokalni samoupravi se je Slovenija zavezala, da bo v okviru sodobnejše lokalne samouprave, ki naj bi temeljila na demokratičnih odnosih in pravicah občanov, da sodelujejo pri upravljanju javnih zadev, dosegla tudi spremembe v upravni kulturi, z drugačno obravnavo zaposlenih.

Vedno več aktivnosti naravnanih v zadovoljevanje potreb posameznika in družbe se preusmerja in prenaša na lokalno raven, saj je smoter delovanja lokalnih skupnosti prav v

dejavnostih, ki so širšega javnega pomena, s katerimi se ustvarjajo življenjske razmere za delo občanov v njihovih naseljih. Sodobna občina se srečuje z vedno bolj zahtevnimi in vedno bolj kompleksnimi nalogami, vezanimi na potrebe in zahteve občanov. Zato mora za reševanje le-teh zagotoviti ustrezno, strokovno podkovan kader, ki bo sposoben te naloge tudi reševati, spremeniti pa mora tudi odnos do zaposlenih, saj je »ravnanje s človeškimi viri del procesa, ki pomaga organizaciji doseči njene cilje« (Cuchway v Stare 1999: 278).

Odnos do zaposlenih in ukvarjanje z njimi je bilo v preteklosti v občinah bolj ali manj odvisno od politike in strateških odločitev vrhovnih managerjev–županov, ter vloge direktorjev občinskih uprav v procesu kadrovanja, kot tudi od podpore strokovnih kadrovskih služb.

V zvezi z ugotavljanjem mnenj in odnosov zaposlenih v upravah lokalnih skupnosti do področja človeških virov je bila v letu 1999, v okviru raziskovalnega dela na Visoki upravni šoli Univerze v Ljubljani in za potrebe podiplomskega študija na Fakulteti za organizacijske vede v Kranju Univerze v Mariboru izvedena raziskovalna naloga z naslovom "Človeški viri v lokalni samoupravi". Raziskava je temeljila na metodi vprašalnika zaprtega tipa, cilj raziskave pa je bil pridobiti mnenja in stališča zaposlenih o stanju na področju človeških virov v občinah.

5.1.1 Raziskava "Človeški viri v lokalni samoupravi" izvedena v letu 1999

Rezultati raziskave⁴⁹ so pokazali, da je bilo za kadrovske področje na občinah razmeroma slabo poskrbljeno, tako področje planiranja kadrov, razvoja in spodbujanja potencialov zaposlenih, kot tudi za strategijo kadrovanja. Ocene so prikazale odnos lokalne samouprave do kadrovskega področja kot enega izmed bistvenih podsistemov vsake sodobne organizacije. Ta odnos se je kazal predvsem v neustreznih kadrovskih odločitvah, ki so obremenjevale in oteževale delovanje občinskih uprav, največkrat pa so bile posledica napačne kadrovske politike oziroma ne strokovne podkovanosti tistih, ki odločajo.

Zelo nizko ali na sploh ena najnižjih ocen v raziskavi pa je bila ocena o izoblikovanosti sistema razvoja zaposlenih. Ugotovljeno je bilo, da bi ustrezna sprememba upravne kulture, ki bi v ospredje postavila zaposlenega povečala osnovne možnosti za uspešnejše

⁴⁹ Glej Stare, Janez (1999): zbornik referatov, VI. Dnevi slovenske uprave: Človeški viri v lokalni samoupravi – stanje in perspektive. Visoka upravna šola, Portorož, str. 281-289.

delovanje občinskih uprav, pri čemer je bilo ugotovljeno, da bi veljalo spodbuditi tudi razvoj vodilnih in jih usposobiti predvsem za vodenje.

Izsledki raziskave pa so pokazali tudi potrebo po spremenjenem načinu informiranja in komuniciranja med zaposlenimi. Še zlasti pa naj bi se zaposlene seznanjalo s potrebnimi informacijami, ki se tičejo poteka in uspeha njihovega dela. Delavska participacija in demokratično vodenje naj bi povečalo tudi uspešnost in učinkovitost delovanja občine.

Ugotovitve, ki izhajajo iz raziskave opisujejo stanje v občinah v letu 1999, prepričana pa sem da so bile dobra podlaga pri pripravah na reformo javne uprave in pri vzpostavitvi novih pristopov k upravljanju človeških virov na področju lokalne samouprave.

V potrditev moji navedbi citiram Hačka z opredelitvijo cilja reforme javne uprave (Haček 2001), ki je bil : vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal vsem njenim zaposlenim enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje. Vsebinsko 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 določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanje delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev.

Novosti je zagotovo prinesel novi uslužbenški sistem, vzpostavljen z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih v letu 2002, ki je del omenjene reforme javne uprave.

5.1.2 Uslužbenški sistem

Novi uslužbenški sistem izhaja z predpostavko da so strokovni in kakovostni javni uslužbenci predpogoj za izboljšanje dejavnosti upravnih služb, ki vodijo k odličnosti, konkurenčni prednosti in zadovoljnim občanom. V sistemu razvoja kadrov naj bi javni uslužbenci ustrezali zahtevam in pričakovanjem glede kompetenc in delovne uspešnosti ter osebne zavzetosti za uspešno in učinkovito opravljanje njihove vloge v organizaciji.

Na področju upravljanja s človeškimi viri Zakon o javnih uslužbencih uvaja nova orodja za pomoč pri vodenju, ki vodjem služijo za objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti in izpolnjevanja pričakovanih in zastavljenih si ciljev. Z ocenjevanjem in nagrajevanjem javnih uslužbencev in njihovega dela se spodbuja učinkovitost in osebna zavzetost javnih

uslužbencev, uspešnost in kvaliteta ter omogoča razvoj njihovih zmožnosti in karierni razvoj. Pri tem pa posamezniku omogoča tudi osebni, delovni in strokovni razvoj z dodatnim izobraževanje, usposabljanjem in izpopolnjevanjem (2003, www.gov.si/ksv/posvet.htm).

Zakon o javnih uslužbencih zavezuje tudi uprave lokalnih skupnosti k vzpostavitvi sistema razvoja kadrov. " V prvi vrsti pa se spremembe nanašajo na spremembe v vodenju saj ima vodilno osebje največ pristojnosti in odgovornosti, pa tudi moč, da sproži procese spreminjanja" (Brejc 1999: 12).

Enega izmed instrumentov vodenja in razvoja sodelavcev predstavlja redni letni pogovor s sodelavcem, ki nadrejenemu služi kot pomoč pri vodenju in razvoju podrejenih, sodelavcem pa nudi možnost aktivnega sooblikovanja njihovega sedanjega in bodočega delovnega in poklicnega položaja. To učinkovito orodje lahko zagotavlja dialog med nadrejenim in njegovimi sodelavci, predvsem pa povratno informacijo o realizaciji zastavljenih ciljev, o uspešnosti in medsebojnem komuniciranju (2003, www.gov.si/ksv/posvet.htm).

5.1.3 Razvoj kadrov danes – Analiza ankete Mestne občine Maribor

V zvezi z ugotavljanjem organizacijske klime v upravi lokalne skupnosti Mestne občine Maribor je po naročilu občine, Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor, v letu 2007 izdelal analizo ankete, katere namen je bil izmeriti zadovoljstvo zaposlenih in ugotoviti pomanjkljivosti v strukturi mestne uprave, izsledke ankete pa primerjati z rezultati anket med zaposlenimi v Mestni občini Kranj, Velenje in Celje.

Čeprav je inštitut analiziral le vzorec mestnih občin, ki se glede določenih dejavnikov razlikujejo od » navadnih » občin, pa menim, da bi bili rezultati z vzorčenjem navadnih občin v primerjavi z mestnimi glede zadovoljstva zaposlenih z delom v občinski upravi precej podobni. Od povprečja bi odstopale kvečjemu občine, ki imajo malo zaposlenih (do 10 zaposlenih). Zaposleni v teh občinah so deležni bistveno večje pozornosti in spremljanja razvoja, na žalost pa kariernih poti v smislu vertikalnega napredovanja občinska uprava ne zagotavlja v zadostni meri, saj nima zadostnega manevrskega prostora in tudi ne zadostne finančne podpore. Predvidevam, da v omenjenih občinah razvoj zaposlenih temelji bolj na t.i. «job enrichment»-u ali »job rotation«-u.

Rezultati analize v zgoraj omenjenih mestnih občinah so pokazali da z odlokom določene organizacije občinskih uprav niso vedno odraz dejanskega stanja, saj glede na dejstvo, da je Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih državne uprave in v pravosodnih organih, ki predpisuje notranjo organizacijo, obvezujoča le za državo oz. organe državne uprave, vsaka občina zase, po lastni oceni najbolj smotrne organiziranosti določi model organizacijske strukture. Le-ta pa je odvisna od strateških ciljev lokalnega managementa, velikosti občine in tipa občine, števila zaposlenih v občinski upravi, obsega finančnih virov za delovanje uprave v proračunu občine ipd. Izkazalo se je da ni enotnega modela, ki bi lokalnim skupnostim zagotavljal večjo učinkovitost, zato so le-te bolj ali manj ustrezne. Posledica nepravilnosti v organizacijski strukturi oz. njeni neustreznosti pa je nezadovoljstvo zaposlenih.

Nezadovoljstvo se nanaša predvsem na : sistem in način stimuliranja zaposlenih za uspešno opravljeno delo, strokovno vodenje (usmerjanje, organiziranje dela, strokovno svetovanje itn.), izobraževanje in zaposlovalno politiko - zaposleni so mnenja, da niso ustrezno in primerno stimulirani za kvalitetno opravljeno delo in da je način ocenjevanja njihovega dela "nepošten"; da ni primernega vodenja, saj je organizacija dela neprimerna, strokovna podpora vodilnih nezadostna, dostop do informacij za kvalitetno opravljanje nalog oslabiljen in sredstva za izvedbo nalog nezadostna; da je preveč administriranja ter da se v občinsko upravo zaposlujejo ljudje, ki niso zadostno usposobljeni za opravljanje nalog, ter na slabe delovne odnose in neprimerno organizacijo dela - posamezniki se ne čutijo kot del celote; da posamezniki ne prispevajo k uspehu oddelka; da zaposleni porabijo mnogo časa za reševanje zadev, ki ne spadajo v njihovo pristojnost; da niso primerno stimulirani za uspešno opravljeno delo; da predpostavljeni ne ocenjuje njihovega dela pošteno, da nadrejeni in podrejeni nista enakih misli, kako bi delo moralo biti opravljeno, da nadrejeni ne dajejo primernih informacij za izvedbo nalog, da je organizacija dela na posameznem delovnem mestu neprimerna, da zaposleni niso seznanjeni s tem, čemu dajejo predpostavljeni poudarek pri ocenjevanju njihovega dela. (analiza Maribor 2007: spletna stran www.maribor.si/dokument.aspx?id=6912).

Iz ugotovitev raziskave izhaja :

- da v večini organizacijskih enot Mestne občine Maribor zaposleni večino časa namenjajo izvajanju operativnih nalog in premalo (ali celo nič) študijsko analitičnim nalogam, ki so pogoj za kvalitetno izvajanje "regulativnih" nalog občine, ter da je pri tem izvajanju med zaposlenimi zelo malo sodelovanja, projektnega vodenja pa sploh ni,
- da ni jasne razmejitve pristojnosti med enotami ter med vodilnimi delavci v mestni upravi, predvsem in najpomembnejše pa je to, da ni jasne razmejitve pristojnosti med

županom in direktorjem občinske uprave, (župan bi po položaju namreč moral usmerjati in nadzirati delo uprave, voditi politiko občinske uprave, direktor občinske uprave pa voditi in strokovno usmerjati delo uprave, saj v nasprotnem primeru župan dejansko jemlje kredibilnost direktorju občinske uprave),

- da ni celovitega kadrovskega načrtovanja, ki bi zagotavljal učinkovito zaposlovalno politiko in
- da je v občinski upravi nezadosten pretok informacij, ki posledično vodi k nekvalitetnem izvrševanju upravnih nalog.

Iz ugotovitev raziskave in ob predpostavki, da vzorec analiziranih občin kaže na dejansko stanje v lokalnih skupnostih je moč sklepati, da se ukvaranje s človeškimi viri in razvoj kadrov še zdaleč nista uveljavila v zadostni meri.

V veliki meri je glavni krivec nezadovoljive ureditve tega področja nejasna razmejitev pristojnosti med županom in direktorjem občinske uprave oziroma nezadostno zavedanje o pomembnosti človeških virov s strani vrhovnega vodje – župana.

Po mnenju Artičeve (2004: 9) je »problem kadrovanja v slovenski javni upravi v tem, da je premalo strokovno usposobljenih in izkušenih uradnikov, kar je posledica nestimulativnega plačilnega sistema. Velika fluktuacija mladih, visoko izobraženih in strokovnih uradnikov dolgoročno slabo vpliva na strokovno in kakovostno delo javne uprave«.

6. SKLEP

Ljudje so največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne uprave. Irska je ta fenomen odkrila že desetletja pred nami in dandanes uspešno žanje, kar je takrat bolj ali manj po naključju sejala. Investiranje v ljudi se izplača, saj so ljudje konstanta, ki upravi zagotavlja, da se sistem ne poruši. Vsaka štiri leta se praviloma zamenja oblast, ki postavlja nova pravila, ki so v skladu z novimi političnimi prepričanji in usmeritvami. Vse do vzpostavitve novega načina delovanja, ki ustreza novim strateškim ciljem in poslanstvu opcije na oblasti, pa se v prehodnem obdobju občinska uprava izkaže kot tisti zanesljivi aparat, ki služi tej oblasti in strokovno, nevtralnno in politično korektno, ter profesionalno izvaja svoje naloge in zagotavlja obstoj sistema.

S ciljem profesionalizacije uradnikov je zakonodajalec v okviru reforme javne uprave v novem uslužbenskem sistemu vzpostavil interni trg dela, ki javnim uslužbencem omogoča razvoj kariere. Sistem torej mobilnost kadrov znotraj javne uprave omogoča, njena realizacija pa je odvisna od dejanske uporabe danih možnosti. Tako od interesov in usmeritev managementa, strokovnosti uradnikov, ki se ukvarjajo s človeškimi viri v upravi, kot tudi kulture in etike v javni upravi in njenega sistema vrednot, prepričanj, stališč, norm in običajev.

V okviru državne uprave je notranje kadrovanje še enostavneje urejeno kot je bilo do sedaj, saj je delodajalec v katerem koli organu državne uprave Republika Slovenija. Prehajanje kadrovskih virov znotraj državne uprave je podobno urejeno kot kadrovanje znotraj velikih sistemov v gospodarstvu. Gre za premeščanje iz enega delovnega mesta na drugega, brez prekinitve in novega sklepanja pogodbe o zaposlitvi. V praksi je teh premestitev bolj malo, posebno še tistih, izvedenih na lastno željo.

V sistem internega trga dela, se lahko vključijo tudi lokalne skupnosti. Same ali prek reprezentativnega združenja. Tako javni uslužbenci, zaposleni v upravah teh lokalnih skupnosti enakopravno kandidirajo za delovna mesta v državni upravi kot tam zaposleni uslužbenci in obratno. Razlika med prehajanjem virov znotraj državne uprave in med državno upravo in lokalno skupnostjo je le v tem, da gre v prvem primeru kot že rečeno zgolj za premeščanje, v drugem pa za prenehanje delovnega razmerja in sklenitev novega. Tovrstnih prehajanj pa je bore malo. Še manj teh pa je iz lokalne skupnosti v lokalno skupnost, ki vedno poteka preko države, ki deloma zavira prost pretok po nalogah sorodnih si kadrov.

Iz navedenega sklepam, da je mogoče potrditi hipotezo 1 da: **Uslužbeni sistem omogoča prehajanje kadrovskih virov iz državne uprave v lokalne skupnosti in**

obratno, ni pa možno prehajanje kadrovskih virov iz ene lokalne skupnosti v drugo brez posredovanja države.

»Večjo fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela javnih uslužbencev zagotavlja karierni razvoj. Le-ta ne pomeni le napredovanja po hierarhični lestvici navzgor, temveč tudi v stroki, na različnih vrstah dela. Pomeni širjenje strokovne usposobljenosti in zmožnosti za opravljanje več delovnih področij. Pri razvoju kadrov je treba zagotoviti, da bodo razlike med delovnimi zahtevami in dejanskim znanjem in sposobnostmi čim manjše, kar pomeni zahtevo po usmerjenem in načrtnem usposabljanju, izpopolnjevanju in izobraževanju zaposlenih« (2003, www.gov.si/ksv/posvet.htm). Na ta način država racionalizira upravo, zato nove zaposlitve pravzaprav sploh niso več potrebne.

Javna uprava v sistemu razvoja kadrov išče možnosti celovite ureditve kadrovskega upravljanja, ki bo v pomoč pri uveljavljanju skupnih standardov in meril za uspešno delo. S pomočjo različnih standardov in projektov : poskusni projekt- SiOK (primerjalno raziskovanje organizacijske klime v slovenskih organizacijah), ki je kot model, vzpostavljen posebej za javno upravo, predstavil povezanost in potrebnost ugotavljanja organizacijske klime, kulture in zadovoljstva zaposlenih z uspešnim uvajanjem sistema upravljanja človeški virov, standard ISO (sistem kakovosti, s poudarkom na proizvodu) in standard »Vlagatelji v ljudi«, ki je po načinu merjenja in pridobivanja podoben standardom ISO, poudarja pa razvoj zaposlenih kot temeljno in merljivo kakovost, ter projekt CAF (skupni evropski ocenjevalni okvir za javni sektor) izboljšuje sistem upravljanja s človeškimi viri, ki ga uprava povzema iz dobrih podjetniških praks in benchmarkinga in ki poudarja vlogo managerjev in vodij v vsaki organizaciji.

Za uspešno vodenje in delovanje organizacije so ključnega pomena motivatorji, sredstva s katerimi razpolaga organizacija za zadovoljevanje organizacijskih ciljev in potreb posameznikov, ter motivi ki vodijo zaposlene do uresničevanja posameznih in skupnih ciljev.

Po Herzbergu bodo zaposleni dosegali normalne delovne rezultate, če bomo v delovno okolje vgradili najmočnejše higienske dejavnike kot so : plača, ki je podobna plači za enako ali podobno delo v drugih organizacijah, ustrezna organizacija dela, na podlagi katere zaposleni opravljajo delo za katero so zadolženi in primeren odnos vodij do zaposlenih, torej takšen odnos, ki daje zaposlenemu občutek priznavanja in njegove vrednosti, ter nadpovprečne delovne rezultate, ki zahteva posebno motiviranost in zavzetost za delo, le v kolikor bomo poleg higienikov v delovno okolje vgradili tudi najmočnejše motivatorje, kot so : dobri medsebojni odnosi, možnost pridobivanja in uporabe znanja pri svojem delu,

zanimivo in pestro delo, ter samostojnost in odgovornost pri delu, pri čemer pa motivatorji ne morejo nadomestiti higienikov.

Na področju upravljanja s človeškimi viri se občinske uprave šele preizkušajo, kar je posledica pomanjkanja kadrovske strokovnjakov in managerjev, ki bi se zavedali pomembne vrednosti njenih kadrov. Praviloma vsaka štiri leta se zamenja vrhovni manager, ki pravila vodenja in upravljanja s kadri postavi na glavo. Po možnosti je še sam tako prepričan v svoje managerske sposobnosti da kadrovske pristojnosti ne delegira na direktorja občinske uprave in sam upravlja s kadri, za kar največkrat sploh ni usposobljen.

Razmejitev pristojnosti med županom in direktorjem občinske uprave še zlasti v zvezi z pristojnostmi v okviru Zakona o splošnem upravnem postopku in Zakona o javnih uslužbencih je ključnega pomena. Poizkusi politizacije stroke, ki jo predstavlja direktor občinske uprave (pa tudi vodje notranjih organizacijskih enot) so pereč problem vse od osamosvojitve Slovenije dalje in ponovne uvedbe lokalne samouprave.

Zakona o javnih uslužbencih določa (34. člen ZJU) da *lahko* predstojnik – župan, za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca pooblasti uradnika z univerzitetno ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem in najmanj petimi leti službene dobe. Na ta način vodja kadrovskega poslovanja (ki je praviloma direktor občinske uprave) lahko dobi vsa pooblastila, ki jih ima po tem zakonu predstojnik. Bistveno je, da predstojnik odloča ali bo pooblastilo dal ali ne in velikokrat tudi o tem ali bo imel direktor sploh kakšne pristojnosti v zvezi s kadrovskim poslovanjem in vodenjem občinske uprave ali ne. Torej je v primeru lokalnega urejanja razvoja kadrov politika nad stroko in dogaja se, da je tudi direktor občinske uprave imenovan na svoj položaj po politični liniji in ne po strokovni plati, ne glede na omejitve, ki izhajajo iz javnega natečaja in ki naj bi zagotovile strokovnost.

Zakon določa, da se delo uradnikov ocenjuje enkrat letno in sicer januarja za preteklo leto. Ocena je pogoj za napredovanje v nazivu. V kolikor župan ne imenuje vodje kadrovskega poslovanja vsi vodje notranjih organizacijskih enot izgubijo pravico do napredovanja, saj ob zamenjavi oblasti ne morejo biti ocenjeni. Predhodnemu predstojniku je mandat že potekel, novi predstojnik pa ob nastopu mandata še ne more oceniti njihovega dela, oceniti pa jih ne more niti direktor saj za ocenjevanje ni dobil pooblastila. Gre za enega izmed primerov neustrezne ureditve razmerij in z zakonom določenih rokov za izvedbo določene naloge.

Poleg tega zakon predpisuje le instruksijske roke in naloge, ki pa z izjemo ugotovljenih nepravilnosti v reviziji postopkov s strani upravnih inšpektorjev niso sankcionirani.

Menim, da je glede na navedeno mogoče potrditi hipotezo 2: **Področje kariernega razvoja v lokalnih skupnostih je urejeno parcialno in posledično nezadovoljivo.**

In upam si trditi, da se bodo velike spremembe na področju kariernega razvoja zaposlenih v lokalnih skupnostih zgodile v naslednjih dveh mandatih do leta 2014.

V lokalno sfero so se namreč prebili podjetniki, novoizvoljeni župani na lokalnih volitvah, ki se kot izkušeni managerji z dolgoletnimi izkušnjami v zasebnem sektorju zavedajo, da med občinami in podjetji ni bistvene razlike v upravljanju. Tako občina kot podjetje morata delovati skrbno, gospodarno, učinkovito, v skladu s poslanstvom in strateškimi cilji vodstva, pri tem pa svojim strankam-občanom nuditi kakovostne storitve. Za uspešno delovanje in soočanje s spremembami pa je nujno potrebno skrbno slediti zaposlenim in poskrbeti za njihovo dobro počutje na delovnem mestu, ki je posledica dobre organiziranosti, zdrave organizacijske klime in dobrih medosebnih odnosov, ter spodbujati njihov razvoj, ki hkrati razvija in bogati podjetje ali občino in se posredno izraža tudi v zadovoljstvu uporabnikov – občanov.

7. LITERATURA IN VIRI:

Članki v revijah oziroma zbornikih:

Armstrong, Michael (1987): Human Resources Management: A case of the emperor's new clothes? *Personnel Management* 19(8), 30–35.

Bagon, Judita (2001): Kadrovska funkcija in upravljanje človeških virov. Predgovor. *Kadrovske informacije* 2(3), 5–7. Ljubljana: Bilten Kadrovske službe Vlade RS.

Bagon, Judita (2003/a): Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije* 10, 11–16. Ljubljana: Bilten Kadrovske službe Vlade RS.

Bagon, Judita (2003/b): Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije* 11, 7–11. Ljubljana: Bilten Kadrovske službe Vlade RS.

Bagon, Judita (2004): Letni pogovori in ocenjevanje uradnikov v letu 2004. *Kadrovske informacije* 14, 28–33. Ljubljana: Bilten Kadrovske službe Vlade RS.

Bagon, Judita (2005): Fleksibilna organizacija in nagrajevanje projektne delo, Fleksibilno organiziranje dela tudi v javni upravi. *Revija HRM* 7, 20–23.

Brejc, Miha (1999): Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi. *VI. Dnevi slovenske uprave, Portorož, Zbornik referatov* 7–5. Ljubljana: Visoka upravna šola.

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

Florjančič, Jože (1994): Delitev dela kadrovske funkcije med vodstveno strukturo in kadrovskimi delavci. V Jože Florjančič (ur.): Globalni in kadrovski management. *Moderna organizacija* 178–188.

Horvat, Mitja (2004): Upravnoppravna zadeva in lokalna samouprava. *Javna uprava* 40(3), 479–500.

Jereb, J. (1991): Razvoj kadrov kot strateški dejavnik podjetja. *Organizacija in kadri* 24(3–4).

Jerovšek, Tone (1994): Razmerja med državo in samoupravo. *Javna uprava* 30(1), 45–54.

Kanižar, Ratislav (2005): Javni uslužbenci, Ocenjevanje uradnikov. *Pravna praksa* 1, 22.

Kohont, Andrej (2003): Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v okviru reforme sistema javnih uslužbencev. *Javna uprava* 39(3), 257–400.

Korade-Purg, Štefka (2003): Prilagajanje organizacije in sistemizacije delovnih mest novi zakonodaji. *Kadrovske informacije* 10, 19–21. Ljubljana: Bilten Kadrovske službe Vlade RS.

Kovač, Polonca (2000) : Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–293.

Kovač, Polonca (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33(1), 18–25.

Kovač, Polonca (2003): Uprava: Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave. *Pravna praksa* 22(22–23), 6

Kovač, Polonca in Bojan Stanonik (2000) : Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37(2), 316–329.

Koželj Barbara (2004): Natečaji in napredovanja javnih uslužbencev. *Pravna praksa* 23(13), 10–12.

Koželj Barbara (2004): Nove možnosti za javne uslužbence. *Revija Slovenska uprava* 2.

Pečar, Zdravko (2002): Uvajanje managementa kakovosti v slovensko upravo. *VIII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Pečarič, Mirko (2006): Prehodi uradništva v smeri sodobnega spodbujevalca samoorganizacije ljudi. *Javna uprava* 42(1), 45–69.

Prašnikar, Astrid (2004): Partnerski odnos država – lokalna skupnost. *Deset let lokalne samouprave, vizija 1994, praksa 2004* 68–75. Maribor: Skupnost občin Slovenije.

Rakar, Iztok (2006): Etično upravljanje občin. *Pravna praksa* 25/770(48), 28.

Stare, Janez (1997): Upravljanje s človeškimi viri v upravi. *Zbornik znanstvenih razprav* 245–255. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Stare, Janez (1999): Človeški viri v lokalni samoupravi – stanje in perspektive. *VI. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov* 277–290. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Šmidovnik, Janez (1994): Pojem lokalne samouprave. *Javna uprava* 30, 9–19.

Šmidovnik, Janez (1995): Prenos pristojnosti iz dosedanjih občin na državo. *Pravna praksa* 4/95, 2–4.

Šmidovnik, Janez (1998): Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije (strukturni problemi). *Podjetje in delo* 24(6–7), 1070–1081.

Šmidovnik, Janez (2003): Pomen znanja in izobraževanja upravnih kadrov v kontekstu razvoja države in njene uprave. *Uprava* 1(1). Ljubljana: Fakulteta za upravo Univerze v Ljubljani.

Virant, Gregor (1994): Občina in njene izvirne pristojnosti de lege in de lege ferenda. *Javna uprava* 30(1), 55–63.

Vlaj Stane (2000): Primerjalni prikaz pristojnosti občin. *VII. Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov* 381–400. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Žurga, Gordana (2003) : Vloga benchmarkinga in dobrih praks za organizacijsko učenje in stalno izboljševanje. *Konferenca Dobre prakse v slovenski javni upravi 2003, Zbornik referatov* 5–22. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

Samostojne publikacije :

Artič, Ksenija (2004): *Izjema javne službe od prostega gibanja delavcev – aplikacija v slovenskem pravu*. Seminarska naloga. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.

Bagon, Judita in soavtorji (1991): *Poti do dela in zaposlitve, Vodič za brezposelne in zaposlene*, izbrana poglavja. Ljubljana: Panta Rhei.

Bratton, J. in Gold, J. (1999): *Human Resource Management, Theory and Practice*. London: MacMillan Press Ltd.

Brejc, Miha (2002): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list SRS.

Cvetko, R. (2002): *Razvijanje delovne kariere*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče RS.

Dukes, J.A. (1988): *Assessing management people: a practical guide*. London: Routledge.

Ferfila, Bogomil (ur.), Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik (2002): *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Florjančič Jože in Janez Jereb (1998): *Načrtovanje kadrov in njihovega razvoja*. Možina Stane (ur.), Management kadrovskih virov. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Flynn, Norman in Franz Strehl (1996): *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice-Hall/ Harvester Wheatsheaf.

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

Haček Miro (2003): *Odnos med državo in lokalno samoupravo v Republiki Sloveniji, Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan založba d.o.o.

Holt Larsen, Henrik in Chris Brewster (2000): *Human Resource Management in Northern Europe - Trends, Dilemmas and Strategy*. UK & USA: Blackwell business.

Horton, Silvia in David Farnham (1996): *Managing people in the public sector*. London: Mac Millan Press Ltd.

Lawton, Alan in Aidan Rose (1992): *Organisation and management in the public sector*. London: Pitman.

Lipičnik, Bogdan (1997): *Človeški viri in ravnanje z njimi*. Ljubljana: Ekonomska fakulteta.

Lipičnik, Bogdan (1998): *Ravnanje z ljudmi pri delu (Human Resource Management)*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Lynn, L., Heinrich in C. Hill (2001): *Improving Governance : A New Logic for Empirical Research*. Washington, DC: Georgetown, University Press.

Možina, Stane in soavtorji (1994): *Management*. Radovljica: Didakta.

Možina, Stane (2002): *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Noe, R. Et.al. (1999): *Human Resources Management*. New York

Pečar, Zdravko (2001): *Menedžment v javnem sektorju*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Perry, J. L. (ur.) (1990): *Handbook of public administration*. London: Jossey-Bass publishers.

Price, Alan (2000): *Principles of Human Resources Management – An active learning approach*. Oxford: Blackwell Publishers.

Pusić, E. (1985): *Upravni sistem*. Zagreb: Grafični zavod.

Rakočević, Slobodan (1991): *Državna uprava, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.

Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš (1991/ 1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

Rman, Milan (2003): *Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management*, Globalizacija in državna uprava. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Rohr, J. (1999): *Public service, ethics, and constitutional practice (Studies in government and public policy)*. Kansas: University press of Kansas.

Svetlik Ivan (1995): *Kakovost delovnega življenja v Svetlik I., Kakovost življenja v Sloveniji*. Ljubljana: Založba FDV.

Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola univerze, Edvarda Kardelja v Ljubljani, Dopisna delavska univerza Univerzum.

Šmidovnik, Janez (1995): *Lokalna samouprava*. Zbirka Pravna obzorja. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Treven, Sonja (1998): *Management človeških virov*. Ljubljana: Zbirka manager.

Verbič, Dušan (2003): *Management v samoupravni lokalni skupnosti (organizacijska in informacijska sestavina)*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila (Lex localis).

Virant, Gregor (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Virant, Gregor (2002): Kje in kam gre slovenska uprava? V Zvone Vodovnik (ur.): *Zbornik referatov*, 517–526. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Virant, Gregor (2005): *Sodobna javna uprava – prijazna in učinkovita*. Zbornik povzetkov, Konferenca Sodobna javna uprava Portorož. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.

Vlaj, Stane (1998): *Lokalna samouprava, Občine in pokrajine*. Knjižna zbirka, Teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Vlaj, Stane (2001): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Vlaj Stane (2004): *Lokalna samouprava: Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Vrtačnik, Zlatka (2003): *Vloga javne uprave pri prenosu oblasti*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Zupan, N. (2001): *Nagradite uspešne*. Ljubljana: GV Založba d.o.o.

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

Žurga, Gordana (2004): *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Pravni viri :

Državni zbor Republike Slovenije (1994): *Zakon o razmerjih plač v državnih organih in organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih*. Ljubljana: Uradni list RS 18, 1014–1023 in 1996(36), 3073–3074.

Državni zbor Republike Slovenije (1994): *Zakon o upravi*. Ljubljana: Uradni list RS 67, 3720–3728.

Državni zbor Republike Slovenije (1995): *Zakon o prevzemu državnih funkcij, ki so jih do 31.12.1994 opravljali organi občin*. Ljubljana: Uradni list RS 29, 2093–2095.

Državni zbor Republike Slovenije (1996): *Zakon o ratifikaciji Evropske listina lokalne samouprave*. Ljubljana: Uradni list RS – Mednarodne pogodbe 15, 285–290.

Državni zbor Republike Slovenije (1999): *Zakon o javnih financah*. Ljubljana: Uradni list RS 79, 12394–12411; 2000(124), 13693; 2001(79), 8056–8058; 2002(30), 2639–2645.

Državni zbor Republike Slovenije (2001): *Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava EPA 185-III*. Ljubljana: Poročevalec Državnega zbora 31, 3.

Državni zbor Republike Slovenije (2002): *Zakon o delovnih razmerjih*. Ljubljana: Uradni list RS 42, 4075–4105.

Državni zbor Republike Slovenije (2004): *Zakon o pravnem postopku – uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: Uradni list RS 36.

Državni zbor Republike Slovenije (2005): *Zakon o državni upravi – uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: Uradni list RS 113, 12218–12226.

Državni zbor Republike Slovenije (2005): *Zakon o lokalni samoupravi – uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: Uradni list RS 100, 10496–10514.

Državni zbor Republike Slovenije (2006): *Zakon o javnih uslužbencih – uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: Uradni list RS 32 in 2007(33), 4612–4613.

Državni zbor Republike Slovenije (2006): *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju- uradno prečiščeno besedilo*. Ljubljana: Uradni list RS 110, 11393–11412.

Minister za notranje zadeve (2003): *Pravilnik o kadrovskih načrtih v državnih organih*. Ljubljana: Uradni list RS 63, 9908–9910 in 2005(75), 7996; 2006(60), 6582–6585.

Minister za pravosodje v soglasju z ministrom za delo, družino in socialne zadeve in ministrom za finance (1994): *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*. Ljubljana: Uradni list RS 41, 2645–2656 in 1994(56), 3268–3269; 1995(33), 2344–2345; 1997(23), 1884; 2001(67), 6876; 2002(38), 3764–765.

Skupščina Republike Slovenije (1990): *Zakon o delavcih v državnih organih*. Ljubljana: Uradni list RS 15 in 1991(5); 1991(18); 1991(22); 1991-I(2); 1993(4), 137; 1997(70), 5477–5479; 1999(38), 4470.

Skupščina Republike Slovenije (1990): *Zakon o delovnih razmerjih*. Ljubljana: Uradni list RS 14, 1991(5); 1993(71), 3691–3692.

Skupščina Republike Slovenije (1990): *Zakon o funkcionarjih v državnih organih*. Ljubljana: Uradni list RS 30, 1991(18); 1991-I(2); 1993(4), 137–138.

Skupščina Republike Slovenije (1991): *Ustava Republike Slovenije*. Ljubljana: Uradni list RS 33, 1373–1386.

Skupščina Socialistične federativne republike Jugoslavije (1989): *Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja*. Ljubljana: Uradni list SFRJ 60, 1469–1478.

Ustavno sodišče Republike Slovenije (1996): *Sodba št. U-I-98/95 z dne 11. julij 1996*. Ljubljana: Uradni list RS 44, 3832–3841.

Vlada Republike Slovenije (2001): *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ljubljana: Uradni list RS 8, 735–738.

Vlada Republike Slovenije (2003): *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ljubljana: Uradni list RS 58, 6845–6951 in 2003(81), 12032–12034; 2003(109), 14889–15020; 2004(43), 5487–5498; 2004(138), 16415; 2005(35), 3298–3302; 2005(60), 5999; 2005(72), 7698–7699; 2005(112), 12033–12041; 2006(49), 5275–5277, 2006(140), 16308; 2007(9), 814.

Vlada Republike Slovenije (2006): *Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*. Ljubljana: Uradni list RS 139, 16177–16182.

Vlada Republike Slovenije in sindikati negospodarskih dejavnosti in državnih organov (1991): *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Uradni list RS 18, 612–619 in 1992(53), 3033 ter 1993(34), 1828–1829.

Internetni in drugi viri :

Bagon, Judita (2003): *Ključ do boljše uprave je v ljudeh*. Dostopno na <http://www.gov.si/ksv/lps.htm> (27. junij 2007).

Evropska listina lokalne samouprave (ELLS) z uvodnimi pojasnili Staneta Vlaja in Vesne Juvan Gotovac - delovno gradivo za pripravo na državni izpit iz javne uprave. Ljubljana: Uradni list RS.

Gruban, Brane (2003): *Uvajanje sistema kompetenc, Model(iranje) poslovne uspešnosti*. Dostopno na www.posveti.eu/datoteke/gruban.ppt (27. junij 2007).

Ivančič, Angela (2005): *Razvoj in izobraževanje kadrov*- zapiski s predavanj. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za lokalno samoupravo: *Kazalniki uspešnosti po občinah*. Dostopno na <http://www.fu.uni-lj.si> (27. junij 2007).

Pretnar, Vitomir: *Od kadrovskega upravljanja do ravnanja z ljudmi pri delu (HRM)*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokument/doc/Pretnar-kadrovski_forum_tekst.doc (27. junij 2007).

Vlaj, Stane (2004): *Lokalna samouprava – zapiski s predavanj*. Dostopno na <http://www.student-info.net/fu/fgg/bazastudent/juvss3/119/datoteke/III%20%20Lokalna%20Samouprava%20-%20zapiski%201%20-%20oktober%202004%20-%20Zalec.doc> (20. junij 2007).

Žezlina, Janez (2006): *Upravljanje s človeškimi viri – povzetek dogodka*. Dostopno na www.socius.si/si/knjiznica/ (20. junij 2007).