

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urša Ilovar

**KONCEPT ZAPOSLOVANJA V JAVNEM IN ZASEBNEM
SEKTORJU**

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Urša Ilovar

Mentor: docent dr. Miro Haček

KONCEPT ZAPOSLOVANJA V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

Diplomsko delo

Ljubljana 2007

KONCEPT ZAPOSLOVANJA V JAVNEM IN ZASEBNEM SEKTORJU

Najti primerno zaposlitev je ena najpomembnejših nalog vsakega posameznika, in predstavlja pomembno poglavje v njegovem življenju. Še vedno prevladuje mnenje, da je služba v javni upravi varnejša, in s tem predstavlja neko eksistenčno varnost družine, po drugi strani pa je vstop v uslužbenko razmerje javne uprave bistveno težji, daljši, težavnejši so koraki do same zaposlitve, postopki so zelo strukturirani, ter predvsem prevladuje načelo objektivnosti. Na drugi strani pa so službe v gospodarstvu veliko fleksibilnejše, vse bolj je prisotno načelo subjektivitete, pri zaposlenih je več motiviranosti za delo in tudi v večji meri prevladuje zaposlovanje za določen čas. Sama zaposlitev za določen čas pa ni vedno mišljena negativno, ker je po mojem mnenju prisotna večja zavzetost zaposlenih k opravljanju njihovih nalog, ker se primarno bojijo za svoj obstoj. Več primerjalnih kazalcev med zaposlenimi v javnem in zasebnem sektorjem pove, da prvi delajo manj in manj učinkovito. Stremeti je potrebno tudi k temu, da bi bili postopki zaposlitve tako v javnem sektorju kot postopki zaposlitve v zasebnem sektorju primerljivi. Po izkušnjah, ki jih imam, celoten postopek zaposlovanja od razpisa pa do vstopa v uslužbenko razmerje v javnem sektorju traja še enkrat dlje kot postopek zaposlitve v gospodarskem sektorju.

Ključne besede: javni sektor, zasebni sektor, zaposlovanje, strukturiranost.

CONCEPT OF HIRING IN PUBLIC AND IN PRIVATE SECTOR

To find the most properly occupation is one of the most important task of every individual, and also present the most important chapter in his life. Every individual must be aware of his rights and also responsibilities he accepts with signing employment contract whether in public or private sector. It is common opinion that employment in public sector is much safer and presents social security for a family, but it is also much more difficult to be hire in this sector, process of employment is longer and far more structured. Jobs in private sector are less secure, but the process of employment is more flexible, more subjective, employees are more motivated for work, hiring for definite time is prevailing. Indicators show that employees in public sector work less and also less effective than those in private one. It would be fine if procedures for hiring in both sectors were comparable. Experiences show that procedure for hiring in public sector is double as long as procedure in private sector.

Key words: public sector, privet sector, hiring, structure.

KAZALO

1. UVOD	6
2. OPREDELITEV IN ORIS PODROČJA RAZISKOVANJA.....	8
2.1 NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	8
2.2 METODE	10
2.3 HIPOTEZE.....	11
3. POJMOVNO – TEORETIČNA IZHODIŠČA	12
3.1 UPRAVLJANJE IN UPRAVA	12
3.2 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA.....	13
3.3 RAZMERJE MED JAVNO IN ZASEBNO SFERO	16
3.4 JAVNI USLUŽBENCI.....	17
3.5 DELOVNO RAZMERJE, DELODAJALEC, DELAVEC	20
3.6 INDIVIDUALNA POGODBA O ZAPOSLOTVI	22
3.7 KOLEKTIVNA POGODBA O ZAPOSLOTVI.....	24
3.8 ZASEBNI SEKTOR.....	25
3.9 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	25
3.9.1 Načelo enakopravne dostopnosti	26
3.9.2 Načelo zakonitosti	26
3.9.3 Načelo strokovnosti	26
3.9.4 Načelo častnega ravnanja	26
3.9.5 Načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril	26
3.9.6 Načelo zaupnosti.....	27
3.9.7 Načelo odgovornosti za rezultate	27
3.9.8 Načelo dobrega gospodarjenja.....	27
3.9.9 Načelo varovanja poklicnih interesov	27
4. ZAPOSLOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV	29
4.1 NAČRTOVANJE ČLOVEŠKIH ZMOŽNOSTI V JAVNI UPRAVI.....	29
4.2 SISTEM IZBIRE KANDIDATOV	31
4.3 PRIDOBIVANJE KANDIDATOV ZA ZAPOSLOTITEV	32
4.3.1 Interno pridobivanje kandidatov.....	33
4.3.2 Javno oziroma eksterno pridobivanje kandidatov	34
4.3.3 Izbirni postopek	36

4.4 VSTOP V USLUŽBENSKO RAZMERJE	39
4.5 DELOVNA MESTA, POLOŽAJI IN NAZIVI JAVNIH USLUŽBENCEV	41
4.5.1 Delovna mesta.....	41
4.5.2 Položaji.....	42
4.5.3 Nazivi.....	44
4.6 PRENEHANJE DELA JAVNIH USLUŽBENCEV	46
5. KARIERNI IN POZICIJSKI SISTEM	48
6. ZAPOSLOVANJE V ZASEBNEM SEKTORJU	52
6.1 SPLOŠNO O POGODBI O ZAPOSLOITVI	53
6.2 OBLIKA POGODBE.....	55
6.3 STRANKE POGODBE.....	56
6.4 POGODBENA SVOBODA.....	56
6.5 PRAVICE IN OBVEZNOSTI STRANK PRI SKLEPANJU POGODB O ZAPOSLOITVI.....	57
6.6 VSEBINA POGODBE	58
6.7 OBVEZNOSTI POGODBENIH STRANK.....	59
6.8 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOITVI	60
7. SKLEP.....	63
8. LITERATURA IN VIRI:.....	66

1. UVOD

Okvirno področje, oziroma okvirna ideja diplomske naloge je bila oblikovana že skozi celoten študij na tej fakulteti. Zavedam se, da bom z zaključkom šolanja na Fakulteti za družbene vede, kot diplomirani politolog, potencialni kandidat za zaposlitev na raznih področjih v javni upravi in prav zaradi tega me še posebno zanima sam postopek zaposlovanja v javni upravi. Ne bom pa se osredotočila samo na javni sektor, ampak bom analizirala tudi postopke v zasebnem oziroma gospodarskem sektorju in s tem skušala primerjati korake zaposlitve v obeh sektorjih.

Želim si predvsem, da bi bilo zaposlovanje diplomantov, ki vstopajo v prvo uslužbenko razmerje nekoliko lažje in ne bi bilo toliko vezano na izkušnje, ki si jih je v času študija težko pridobiti. Da bi tako v javnem kot zasebnem sektorju s ponosom zaposlovali, nas, mlade polne znanja in delovnega zagona, kljub temu, da nimamo nekih dolgoletnih izkušenj na tem področju. Na žalost pa je slika precej drugačna, velik del diplomantov se sreča s problematiko zaposlovanja takoj po končanem študiju - na lastni koži preizkusijo kako je biti brezposeln. Delo, ki so ga med študijem opravljali v zasebnem sektorju, delodajalci raje zaupajo novemu študentu, saj so stroški dela študenta veliko manjši, kot pa stroški dela redno zaposlenega. Zaposlitev v javnem sektorju je težko dosegljiva, ker so za domala vsako delovno mesto potrebne delovne izkušnje, s tem da se izkušnje pridobljene v času študentskega dela ne priznavajo. Tako preveč diplomantov, z obilico delovne vneme in željo po dokazovanju svojega znanja, s svojo komaj pridobljeno delovno knjižico roma naravnost na zavod za zaposlovanje v vrsto iskalcev zaposlitve.

Zagotovo bo moral na tem področju še veliko postoriti minister za javno upravo dr. Gregor Virant, znan po dokaj korenitih reformah v javni upravi, ki napoveduje nove izboljšave in predvsem večji poudarek na vzgoji upravnih managerjev ter uvajanju veščin upravljanja človeških virov, katerih namen je, da bi bili slovenski uradniki še prijaznejši do državljanov.

Stremeti je potrebno tudi k temu, da bi bili postopki zaposlitve tako v javnem sektorju kot postopki zaposlitve v zasebnem sektorju primerljivi. Po izkušnjah, ki jih imam,

celoten postopek zaposlovanja od razpisa pa do vstopa v uslužbensko razmerje v javnem sektorju traja še enkrat dlje kot postopek zaposlitve v gospodarskem sektorju.

Sistem javnih uslužbencev potrebuje za zagotavljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev strokovnost oziroma ekspertnost, potrebuje javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, oziroma strokovnjake, brez katerih ni mogoče niti učinkovito oblikovati politik, niti jih izvajati (Haček 2001: 74).

Nikakor pa sistem ne bi smel temeljiti na neki zaprtosti, na načelu, da se večino delovnih mest razdeli po internih razpisih oziroma »javnih« razpisih za katere izve le peščico izbrancev z dobrimi zvezami v določenih elitnih krogih. Prav tako bi bilo smiselno tudi v javni upravi še več zaposlovati za določen čas, saj tudi ta dejavnik vpliva na boljšo delavnost in učinkovitost. V nasprotnem se javna uprava lahko izrodi v veliko gručo ljudi, ki zgolj vegetira, saj nima strahu pred izgubo službe, v najslabšem primeru je lahko premeščena na drugo delovno mesto znotraj sistema.

Družbeni položaj javnih uslužbencev je bil in je še danes v nekaterih pogledih bistveno drugačen od položaja oseb, zaposlenih v zasebnem sektorju. Po sodobnem pojmovanju je služba v javni upravi družbeno koristna funkcija, delo javnega uslužbenca pa ima močan vpliv saj odloča o zadevah, ki se tičejo celotne skupnosti (Haček 2001: 46). Obstaja pa dejstvo, da uslužbenec za to svoje delo in odgovornost, ki jo nosi, ni ustrezno nagrajen s čimer je povezana nemotiviranost pri delu. Po drugi strani pa je tudi res, da zaposleni v javnem sektorju po veliko kazalcih primerjalno z zasebnim delajo manj in manj učinkovito. Poraja se vprašanje ali je to zaradi manjše motiviranosti, ali zgolj zaradi dejstva, da jim več ni potrebno?!

Za samo javno upravo bi bilo dolgoročno zagotovo dobro, v kolikor bi v svoj sistem zaposlovanja vnesla nekaj dejavnikov, ki so značilni za zasebni sektor. Obstaja pa veliko vprašanje, kaj bi na to porekli zaposleni v javni upravi oziroma njihovi sindikalni zastopniki.

2. OPREDELITEV IN ORIS PODROČJA RAZISKOVANJA

2.1 NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je predstaviti in natančno opisati celoten sistem zaposlovanja javnih uslužbencev od izbire kandidatov in samega razpisa, ter nenazadnje do vstopa v uslužbenko razmerje. V nadaljevanju je moj namen predstaviti tudi postopke zaposlovanja v gospodarskih družbah oziroma koncept zaposlovanja v zasebnem sektorju, ki je opredeljen v zakonu o delovnih razmerjih.

Cilj moje diplomske naloge je vsekakor tesno povezan z namenom, ki se ga opredelila uvodoma. Koncept zaposlovanja v zasebnem sektorju bom skozi celotno diplomsko nalogo skušala primerjati s konceptom zaposlovanja v javnem sektorju. S tem bom ugotovila povezanost postopkov, zanimalo me bo predvsem to, v katerem sektorju se hitreje pride do zaposlitve, v krajšem času. In pa primerjala bi proceduralno zapletenost zaposlitve v javnem nasproti zasebnemu sektorju.

Strukturalno bo moja diplomska naloga z naslovom koncept zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju razdeljena v več delov.

Uvodoma se bom v poglavju pojmovno teoretična izhodišča opredelila na razlago oziroma daljše definicije vseh pojmov, ki so tesno povezane z diplomsko nalogo. Najprej bom podala definicijo uprave in upravljanja, s tem nadalje povezala in predstavila javno upravo in javno upravljanje, se nato usmerila na definicije javni uslužbenec, kaj pomeni delovno razmerje, delavec, delodajalec. Predstavila bom tudi najpomembnejšo vez med delodajalcem in delavcem, individualno in kolektivno pogodbo o zaposlitvi. Navsezadnje moram opredeliti svojo definicijo zasebnega sektorja, ki mi bo v veliko pomoč pri razlikovanju in klasifikaciji zaposlenih, katerih vstop v uslužbenko razmerje bom natančno opisovala. In kot zadnjo definicijo oziroma teoretično izhodišče, ki ga bom na kratko predstavila v omenjenem poglavju bodo načela sistema javnih uslužbencev.

V nadaljevanju se bom osredotočila na natančno analizo postopka oziroma koncepta zaposlovanja javnih uslužbencev, predstavila bom celoten proces klasifikacije delovnih mest, kako je to urejeno v zakonu o javnih uslužbencih, nadalje bom pojasnila celoten sistem izbire oziroma kako poteka izbiranje kandidatov. Vse to pa vodi do vstopa v uslužbensko razmerje in s tem povezan opis nazivov in položajev slovenskih javnih uslužbencev. Ne smem pozabiti omeniti tudi, kako javnemu uslužbencu preneha delovno razmerje, sicer je to v javnem sektorju veliko večja redkost, kot pa denimo prenehanje delovnega razmerja v zasebnem sektorju. *»Slabe delavce je mogoče odsloviti že sedaj, a so postopki zelo zapleteni, to bomo skušali urediti in se s tem približati zasebnemu sektorju (Petrovčič 2005: 69).«*

Nenazadnje bom del svoje diplomske naloge namenila tudi kariernemu in pozicijskemu sistemu javnih uslužbencev.

V naslednjem poglavju bom skušala, kot sem povedala že uvodoma, predstaviti in analizirati potek zaposlovanja v zasebnem sektorju, na kaj morajo biti pozorni tako delodajalci na eni kot delavci na drugi strani, ko podpisujejo pogodbo o zaposlitvi, za določen ali nedoločen čas. Čeprav iz izkušenj vemo, da je v zasebnem sektorju precej večji odstotek zaposlitev za določen čas, medtem ko je v javnem sektorju še vedno večji delež uslužbencev zaposlenih za nedoločen čas in s tem povezana varnost zaposlitve, ki je veliko večja kot v zasebnih družbah.

Na samem koncu oziroma v zaključku diplomske naloge bom podala celovit pogled na sam problem, ga temeljito analizirala in podala oceno o zastavljenih hipotezah, ki jih bom predstavila v nadaljevanju diplomske naloge. V veliko pomoč pri potrditvi oziroma zavrnitvi opredeljenih hipotez mi bodo seveda metodološka izhodišča oziroma krajše metode raziskovanja, ki bodo vodilo skozi celotno diplomski nalogo.

2.2 METODE

V diplomski nalogi mi bo v največjo pomoč, oziroma moja temeljno metodo raziskovanja bo predstavljala analiza pisnih virov. Pomembna bo tako analiza primarnih kot tudi analiza sekundarnih virov.

V prvem delu diplomske naloge, ki vsebuje opredelitev oziroma kratke definicije temeljnih pojmov naloge, ki bodo vodilo moje naloge, mi bo v veliko pomoč pri raziskovanju zlasti deskriptivna metoda oziroma, konkretno, analiza sekundarnih virov (analizirala bom članke v revijah, internetne vire in nenazadnje knjige), v manjši meri pa se bom osredotočila na primarne vire.

Poleg analize primarnih virov se bom osredotočila tudi na samo primerjavo med konceptoma v obeh sektorjih, pri tem bom uporabila primerjalno, oziroma komparativno metodo. Primerjava med konceptom zaposlovanja v javnem in konceptom zaposlovanja v zasebnem sektorju predstavlja bistvo oziroma jedro diplomske naloge, zato mi bo omenjena metoda podala ključne ugotovitve, ki jih bom posredovala v samem zaključku analize. Komparativna metoda bo prisotna skozi večji del analize.

V nadaljevanju, se bom usmerila k uporabi deskriptivne metode oziroma, metode primarnih virov, in pa seveda tudi metode sekundarnih virov. Z omenjenima metodama bom temeljito predstavila koncept zaposlovanja v javnem in koncept zaposlovanja v zasebnem sektorju, ki pa ga bom s komparativno metode primerjala.

Na samem koncu diplomske naloge bom skušala vse analizirano primerjati, postaviti neke pomembne zaključke in s tem ovrednotiti zastavljeni hipotezi, oziroma jih potrditi ali zavrniti.

2.3 HIPOTEZE

Zaposlitev je pomemben korak vsakega posameznika, zato je še posebej pomembno, da smo seznanjeni s celotnim postopkom zaposlitve, zavedati se moramo svojih dolžnosti, ki so opredeljene v pogodbi, na drugi strani pa ne smemo pozabiti tudi na pravice, ki jih ima vsak posameznik. Skozi celotno analizo bom predstavila postopke zaposlitve v zasebnem in javnem sektorju

Skozi analizo bom preverjala postavljeni hipotezi:

Hipoteza 1:

Proces zaposlovanja v javnem sektorju je trdno strukturiran, poteka po ustaljenih postopkovnih korakih, medtem ko je zaposlovanje v zasebnem sektorju fleksibilnejše.

Hipoteza 2:

Za zaposlovanje v javni upravi so značilni objektivni formalni kriteriji, medtem ko v zasebnem sektorju prevladuje načelo subjektivitete.

Dejstvo je, da obstajajo razlike pri zaposlovanju v obeh sektorjih, in da javni sektor velja za razmeroma zaprt sistem, v katerega se težko pride, ko pa si enkrat njegov del, ponavadi ni bojazni, da bi izgubil službo. Hipotezi sta postavljeni z namenom, da prikažem v čem so glavne razlike pri zaposlovanju, da poskušam ugotoviti, zakaj v javnem sektorju več dajo na formalno izobrazbo, v zasebnem sektorju pa je poudarek na samem znanju.

V zasebnem sektorju se zaposluje glede na potrebe dejavnosti, ki jo podjetje oz. firma izvaja. Zaposluje se za čas, ko delodajalec zaposlenega res potrebuje in vse bolj redko za nedoločen čas. Za razliko od tega je javni sektor bolj velikodušen, saj se je še do nedavnega zaposlovalo za nedoločen čas, kar v veliki meri otežuje fleksibilno prilagajanje potrebam in je temelj togosti sistema.

3. POJMOVNO – TEORETIČNA IZHODIŠČA

V diplomski nalogi bom obravnavala koncept zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju, zato se bom na samem začetku naloge opredelila na razlago oziroma definicije posameznih teoretičnih pojmov, ki mi bodo v veliko pomoč v nadaljevanju analize diplomske naloge. S tem pa bom oblikovala nek teoretični okvir.

3.1 UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Pri poskusu opredelitve pojmov uprava in upravljanje naletimo na enake težave kot pri poskusu opredelitve kateregakoli pojma v družboslovju, saj je možnih veliko različnih opredelitev (Haček 2005: 19).

Sleherno človekovo delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali neka potreba sploh obstaja, nato pa kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb (Bučar v Haček 2001: 14).

S pojmom upravljanje in uprava se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami. Ljudje namreč ne moremo zagotoviti svojih potreb sami, le del potreb lahko zagotovimo na osebni ravni, na ravni družine ali neorganiziranih skupin. Zaradi tega v družbi nastajajo organizacije, v katerih ljudje prispevajo vsak svoj vložek, zato da bi skupaj zadovoljili potrebe. Pojem uprava je ožji od pojma upravljanje. Ob pogledu na celoten proces upravljanja v organizaciji bi lahko upravo označili kot tisti del procesa, ki poteka na instrumentalni ravni. Uprava je torej del upravljanja v organizaciji, in sicer, tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja. Uprava ne pomeni odločanja o ciljih, temveč izvrševanje teh ciljev- vendar ne neposrednega operativnega izvrševanja odločitev, temveč sprejemanje novih odločitev (Virant 1998: 16).

Osnovne značilnosti uprave so:

- uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije.
- v upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. Sem sodi tudi informacijska dejavnost, to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja,
- uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna,
- dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja (Haček 2001: 16).

Upravo lahko delimo na javno in poslovno. Poslovna je tisti del podjetja, ki skrbi za izvajanje njegove temeljne dejavnosti, torej tiste, zaradi katere je bilo podjetje sploh ustanovljeno. Javna uprava pa so organi in organizacije, ki opravljajo javne zadeve oziroma izvajajo dejavnost upravljanja v javnih zadevah (Brejc 2000: 14).

3.2 JAVNO UPRAVLJANJE IN JAVNA UPRAVA

S pojmom upravljanje in uprava se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč tudi v zasebnih organizacijah oziroma v zasebnem sektorju. Javno upravljanje je upravljanje v javnih zadevah. Proces javnega upravljanja poteka v organizacijah, ki jih imenujemo javnopravne skupnosti in najširša takšna skupnost je država. Poleg države obstajajo tudi ožje teritorialne javnopravne skupnosti, npr. občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti. Vse omenjene skupnosti delujejo zaradi zadovoljevanja javnih potreb, država zadovoljuje potrebe celotne skupnosti, lokalne skupnosti zadovoljujejo lokalne javne potrebe. Vse tisto, kar ni predmet javnega upravljanja, o čemer torej ne odločajo javnopravne skupnosti, je prepuščeno

svobodnim odločitvam zasebnopravnih subjektov. V procesu javnega upravljanja lahko govorimo o institucionalnem in instrumentalnem delu. Politično odločanje o ciljih sodi na institucionalno raven. Tisti del upravljanja v javnih zadevah, ki pomeni izvrševanje, konkretizacijo političnih odločitev, pa sodi na instrumentalno raven (Virant 1998: 19).

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, in sicer ne gleda na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave (Haček 2005: 24).

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. O javni upravi lahko govorimo tudi v formalnem ali materialnem smislu. Slednja pomeni proces odločanja o javnih zadevah, javna uprava v formalnem smislu pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi (Haček 2001: 28).

Javno upravo delimo na (Haček 2001: 29):

- državno upravo (je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi),
- lokalno samoupravo (je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem),
- nosilce javnih pooblastil oziroma javne službe (vse tiste, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in jih iz različnih vzrokov ni mogoče zagotoviti s sistemom tržne menjave -na primer zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, agencija za trg vrednostnih papirjev..).

Javni sektor pa je širši pojem, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sodi sem vse kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja:

- celotna javna uprava,
- javna podjetja,
- druge neprofitne organizacije (Haček 2001: 28).

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

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

Ena bistvenih značilnosti javne uprave je tudi odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Ko ugotavljamo učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave, pa se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi razčlenjenih ciljev, storitvene narave dejavnosti in stalnega vpliva politike. Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjer koli in na kateri koli način odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katere družbene koristi je treba zadostiti in kako, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti (Haček 2001: 30).

Javna uprava so državne organizacije teritorialnega tipa ter organizacije funkcionalne in personalne narave, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge. Te pa zagotavljajo dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, temveč jih mora zagotavljati država s svojim vmešavanjem in odrejanjem. Tako torej javna uprava zagotavlja (Haček 2001: 31):

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost),
- dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javnih koristi vsiliti (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba),
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati,
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (energetika).

Omeniti moram tudi naloge javne uprave, ki jih Šmidovnik natančno razdeli na pet kategorij. Naloge javne uprave po Šmidovniku so naslednje:

- policijske naloge,
- javne službe,
- pospeševalne in razvojne naloge,
- skrb za obstoj sistema,
- ustvarjalna vloga javne uprave.

3.3 RAZMERJE MED JAVNO IN ZASEBNO SFERO

Moja diplomska naloga temelji na zaposlovanju tako v zasebnem-gospodarskem sektorju, kot tudi v javnem oziroma negospodarskem sektorju, zato bom uvodoma na kratko podala razmerje med javno in zasebno sfero.

Razmerje med javno in zasebno sfero, med skupnostjo in posameznikom, je temeljno vprašanje sodobne družbe. Življenje v organizirani skupnosti zahteva podrejanje zasebnih interesov javnim. Življenje v državi pa je neizogibna usoda vsakogar izmed nas. Uravnavanje družbenih razmerij v državi pa, kot vemo ali bomo videli temelji na prisili. Vsaka odločitev, ki se sprejme v procesu javnega upravljanja, pomeni poseg v posameznikovo zasebno sfero. Javna sfera se je skozi zgodovino umikala zasebni, razen, kolikor je bila intervencija nujno potrebna za zagotovitev reda, varnosti in osnovnih pogojev proizvodnje in tržne menjave ter za zagotavljanje infrastrukturnih objektov in naprav, ki so omogočali proizvodnjo in menjavo. Sčasoma je začela država s svojimi intervencijami posegati v proizvodnjo in menjavo zaradi zagotavljanja enakomerne gospodarske rasti oziroma zaradi preprečevanja oscilacij v gospodarski rasti. V sodobni državi je ureditev razmerij med javno in zasebno sfero, med posameznikom in skupnostjo osrednje politično vprašanje oziroma osrednje vprašanje, na katero mora odgovoriti upravni proces (Virant 1998: 21).

3.4 JAVNI USLUŽBENCI

Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto. Tudi v organizacijah javne uprave lahko izvajajo funkcije organizacije samo ljudje, ki v teh organizacijah delajo. Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes vsaj v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe zaposlene v zasebnem sektorju. Sodobni pogled pa na službo v javni upravi gleda kot na družbeno koristno funkcijo. Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen kot pomen dela zaposlenega v zasebnem sektorju, predvsem z vidika vpliva njegovega dela, ki je širok in ni omejen le na eno organizacijo. Položaj javnih uslužbencev je specifičen tudi zato, ker se sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna in ker učinka njihovega dela skorajda ni mogoče izmeriti. Organi javne uprave niso izpostavljeni trgu, ki je najboljši pokazatelj uspešnosti in učinkovitosti v zasebnem sektorju, zato vrednosti njihovega dela ni mogoče ovrednotiti drugače kot s politično odločitvijo (Virant 1998: 187).

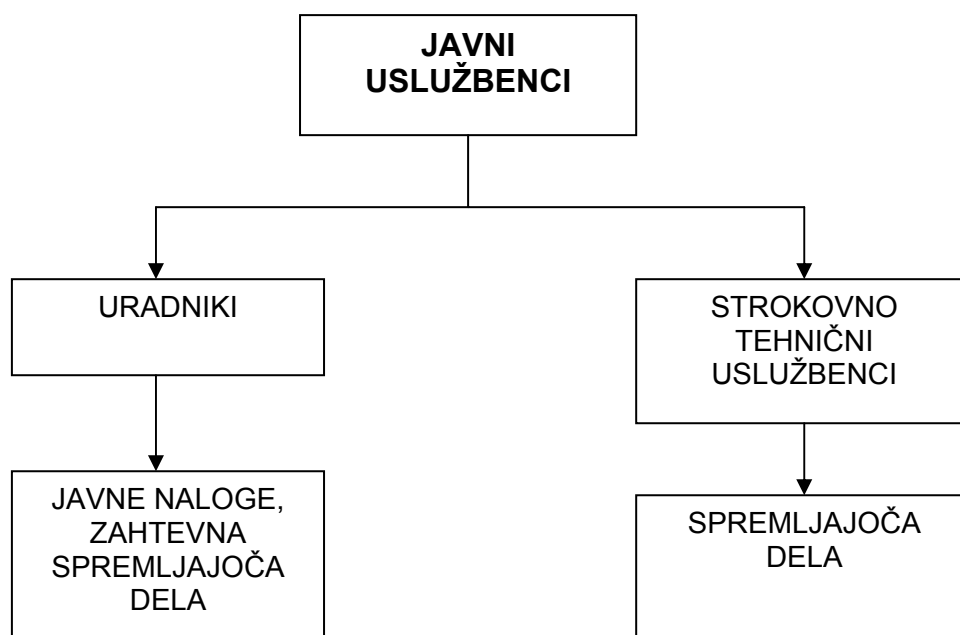
Izraz javni uslužbenec izhaja iz Anglije. Formalno se je začel uporabljati konec 18. stoletja za ločevanje civilnega osebja od vojaškega v Vzhodno indijski družbi (Bekke, Perry in Toonen 1996).

V Sloveniji smo z zakonom o javnih uslužbencih, v nadaljevanju ZJU določili, da je Javni uslužbenec posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (internet 3). Javni uslužbenec je oseba, ki opravlja službo v javni upravi in v okviru svojega poklica opravlja izvršna in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikujejo od opravljanja političnih nalog (Bučar v Haček 2005: 46).

Vseh zaposlenih v javnem sektorju ni mogoče primerjati med seboj. Tako kot v podjetju oziroma v privatnem sektorju ločimo zaposlene na tiste, ki izvajajo temeljno dejavnost in tiste, ki delajo v upravi podjetja, lahko v javnem sektorju v osnovi ločimo med zaposlenimi, ki izvajajo javne naloge oziroma javno službo, se pravi, da izvajajo osnovno dejavnost organizacije ali organa, od tistih, ki so sicer zaposleni v javnem

sektorju, vendar njihovo delo le omogoča izvajanje osnovne dejavnosti. Ta dela pogosto imenujemo spremljajoča dela in naloge spremljajoče dejavnosti. Z razvojem poslovnih sistemov in informacijsko komunikacijskih sredstev se na mnogih področjih zasebnega sektorja meja med temeljno dejavnostjo in upravo že težje določi in razlikovanje ni bistvenega pomena. V javnem sektorju pa je drugače. Javni uslužbenci, ki imajo pooblastila za odločanje v upravnih stvareh, se po svoji odgovornosti razlikujejo od uslužbencev, ki takšnih pooblastil nimajo. Referent, ki v upravnem postopku izda odločbo v neki zadevi, s tem odloči o zahtevi fizične ali pravne osebe. Referent v spremljajoči dejavnosti pa lahko v strokovnem smislu opravlja enako zahtev delo, vendar s svojim ravnanjem ne odloča o pravicah drugih oseb (Brejc 2004: 33).

Slika 3.4.1: Javni uslužbenci



Vir: Brejc 2004: 34.

Zakonodaja ločuje med pojmom javni uslužbenec in uradnik (Haček 2005: 51). Javni uslužbenci po omenjenem zakonu so torej vsi zaposleni v javnem sektorju. Zakon posebej obravnava tiste javne uslužbence, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, ter pri tem razlikuje (internet 3):

- uradniki, ki v organih opravljajo javne naloge (to so tiste naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa);
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa in za katere se zahteva najmanj visoka strokovna izobrazba,
- javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela so strokovno tehnični javni uslužbenci. Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa.

Funkcionarji v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci (Brejc 2004: 35).

Javni uslužbenci opravljajo delo (Zaviršek 2004: 24):

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

Bistvena razlika med političnimi funkcionarji in javnimi uslužbenci je, da prvi pridejo na položaj v upravi z neposredno ali posredno izvolitvijo oziroma imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, drugi pa opravljajo službo v upravi trajno kot svoj poklic na

podlagi sklenjenega delovnega razmerja. Položaj funkcionarja ni trajen, ampak je vezan na mandatno obdobje, za katero je bil izvoljen ali imenovan. Lahko pa seveda svoje delo opravlja tudi profesionalno, vendar mu ne zagotavlja trajnosti zaposlitve, saj je lahko ob političnih spremembah razrešen s svojega položaja tudi pred iztekom mandata (Brejc 2004: 49).

3.5 DELOVNO RAZMERJE, DELODAJALEC, DELAVEC

Uvodoma je potrebno predstaviti tudi zgoraj omenjene pojme, katerih definicije sem analizirala v Zakonu o delovnih razmerjih, v nadaljevanju ZDR. Ta zakon ureja individualna delovna razmerja tako v zasebnem sektorju kot tudi v javnem sektorju, le tega pa podrobneje ureja tudi zakon o javnih uslužbencih (oba omenjena sektorja sta vodilo moje diplomske naloge). Kolektivna delovna razmerja pa ureja poseben zakon, ki je v veljavi od leta 2006 dalje in sicer Zakon o kolektivnih pogodbah.

- Delovno razmerje je razmerje med delavcem in delodajalcem, v katerem se delavec prostovoljno vključi v organiziran delovni proces delodajalca in v njem za plačilo, osebno in nepretrgano opravlja delo po navodilih in pod nadzorom delodajalca.
- V delovnem razmerju je vsaka od pogodbenih strank dolžna izvrševati dogovorjene ter predpisane pravice in obveznosti (Belopavlovič 2003: 78) .

Ta člen določa bistvene elemente delovnega razmerja, po katerih se delovno razmerje loči od drugih obligacijsko pravnih razmerij. Pomembno je, da se vsako pravno razmerje, v katerem obstajajo elementi delovnega razmerja, določeni v tem členu, štejejo za delovno razmerje, ne glede na morebitno drugačno poimenovanje ali ureditev posameznih medsebojnih pravic in obveznosti pogodbenih strank v sami sklenjeni pogodbi. V primeru spora o obstoju delovnega razmerja med delavcem in delodajalcem se domneva, da delovno razmerje obstaja, če obstajajo elementi delovnega razmerja (Belopavlovič 2003: 30).

V prvem odstavku so določeni elementi delovnega razmerja. V skladu s tem določilom gre vselej za delovno razmerje, če gre za razmerje:

- med delavcem in delodajalcem,
 - ki je prostovoljno,
 - v katerem se delavec vključi v organiziran delovni proces delodajalca,
 - katerega predmet je opravljanje dela, ki se opravlja za plačilo, osebno, nepretrgano, po navodilih in nadzorom delodajalca (internet 5).
-
- Delavec po tem zakonu je vsaka fizična oseba, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi.
 - Delodajalec po tem zakonu je pravna in fizična oseba ter drug subjekt, kot je državni organ, lokalna skupnost, podružnica tujega podjetja ter diplomatsko in konzularno predstavništvo, ki zaposluje delavca na podlagi pogodbe o zaposlitvi.
 - Manjši delodajalec po tem zakonu je delodajalec, ki zaposluje deset ali manj delavcev.
 - V zakonu uporabljena izraza delavec in delodajalec, zapisana v moški spolni slovnični obliki, sta uporabljena kot nevtralna za ženske in za moške (internet 5).

Prvi in drugi odstavek vsebujeta definicijo delavca in delodajalca. Definicija izhaja iz opredelitve delavca in delodajalca kot pogodbenih strank pogodbe o zaposlitvi. Delavec je lahko samo fizična oseba, ki je v delovnem razmerju na podlagi sklenjene pogodbe o zaposlitvi, kar izhaja že iz enega od elementov delovnega razmerja, to je osebnega opravljanja dela po sklenjeni pogodbi o zaposlitvi. Opredeljen je tudi delodajalec, ki pa je lahko fizična, pravna oseba ali pa zgoraj omenjen drug subjekt. Novost tega zakona predstavlja določilo, ki opredeljuje manjšega delodajalca, za katerega v nekaterih primerih zakon določa manjše obveznosti iz delovnega razmerja oziroma manjše delodajalce razbremenjuje določenih obveznosti, ki so sicer določene za ostale delodajalce (Belopavlovič 2003: 32).

Za delovno razmerje je značilno, da se delavec vključi v delovni proces delodajalca, ki ga slednji organizira za izvajanje svoje dejavnosti, praviloma tako, da zagotovi delovna sredstva, material, prostor, potreben kapital in delo drugih potrebnih delavcev, ter upravljanje in vodenje resursov. Delavec je le del, člen organiziranega delovnega procesa, ki ga sam ne vodi in ne upravlja ter tudi ne nosi odgovornosti za uspeh oziroma rezultat podjetja, temveč v njem opravlja odvisno delo, po navodilih in pod nadzorom delodajalca. Bistveni element, ki opredeljuje delavca v delovnem razmerju, je prav njegovo odvisno delo, podrejen položaj v razmerju do delodajalca, za razliko od neodvisnega delavca. Delavec opravlja odvisno delo v okviru delovnega razmerja vedno za plačilo, delovno razmerje je vedno odplačno pravno razmerje. Če je opravljanje dela delavčeva glavna obveznost iz pogodbe o zaposlitvi, je plačilo za delo njegova glavna pravica oziroma glavna delodajalčeva obveznost iz pogodbe o zaposlitvi. Delavec mora delo, za katerega se je zavzel s pogodbo o zaposlitvi, opravljati osebno in ga ne more opravljati po drugi osebi. Ker je delovno razmerje dvostransko razmerje, mora vsaka pogodbeni stranka izpolniti obveznosti iz sklenjene pogodbe o zaposlitvi tako, kot se glasijo in ne more enostransko spreminjati dogovorjenih obveznosti (Belopavlovič 2003: 30).

3.6 INDIVIDUALNA POGODBA O ZAPOSLOTVI

Pogodba o zaposlitvi je osrednji institut delovnega prava. Je pravna podlaga za nastanek delovnega razmerja med posameznim delavcem in delodajalcem. Zakon ureja temeljna vprašanja v zvezi s pogodbo o zaposlitvi, ki so naslednja (internet 5):

- splošna vprašanja,
- oblika pogodbe o zaposlitvi,
- stranke pogodbe o zaposlitvi,
- pogodbeni svoboda,
- pravice in obveznosti strank pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi,
- vsebina pogodbe o zaposlitvi,
- obveznosti delodajalca,
- sprememba ali sklenitev nove pogodbe o zaposlitvi zaradi spremenjenih okoliščin,
- suspenz pogodbe o zaposlitvi,

- posebnosti pogodb o zaposlitvi,
- sprememba delodajalca,
- prenehanje pogodbe o zaposlitvi.

S pogodbo o zaposlitvi se delavec zaveže delodajalcu nuditi svoje delo, opravljati zanj določeno delo, delodajalec pa mu je zato dolžan plačilo. Delo in plačilo sta bistvena elementa pogodbe o zaposlitvi.

- S pogodbo o zaposlitvi se sklene delovno razmerje.
- Pravice in obveznosti na podlagi opravljanja dela v delovnem razmerju in vključitev v socialno zavarovanje na podlagi delovnega razmerja, se začnejo uresničevati iz dnem nastopa dela, dogovorjenim v pogodbi o zaposlitvi. Delodajalec je dolžan delavca prijaviti v obvezno pokojninsko, invalidsko in zdravstveno zavarovanje za primer brezposelnosti v skladu s posebnimi predpisi in mu izročiti fotokopijo prijave v 15 dneh od nastopa dela.
- Če datum nastopa dela ni določen, se kot datum nastopa dela šteje datum sklenitve pogodbe o zaposlitvi.
- Pravice in obveznosti na podlagi opravljenega dela v delovnem razmerju in vključitev v socialno zavarovanje na podlagi delovnega razmerja se začnejo uresničevati z datumom nastopa dela tudi v primeru, če delavec tega dne iz opravičenih razlogov ne začne delati.
- Opravičeni razlogi po tem zakonu, zaradi katerih delavec ne začne delati, so primeri, ko je delavec opravičeno odstoten z dela po zakonu ali kolektivni pogodbi, lahko pa jih s pogodbo o zaposlitvi določita tudi stranki sami (internet 5).

Poznamo tako pogodbe za določen kot tudi pogodbe za nedoločen čas. V praksi smo priča vse večjemu zaposlovanju za določen čas še posebej v zasebnem sektorju, medtem, ko v javnem sektorju še vedno v večji meri prevladujejo zaposlitve za nedoločen čas. Skozi svojo analizo bom same postopke za zaposlovanje dodobra spoznala.

- Pogodba o zaposlitvi se sklene za nedoločen čas, če s tem zakonom ni drugače določeno.

- Če s pogodbo o zaposlitvi čas trajanja ni pisno določen oziroma če pogodba o zaposlitvi za določen čas ni sklenjena v pisni obliki ob nastopu dela, se domneva, da je pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas (Belopavlovič 2003: 93).

3.7 KOLEKTIVNA POGODBA O ZAPOSLOTVI

V nadaljevanju ZOKP (internet 4):

- Ta zakon ureja stranke, vsebino, postopek sklenitve kolektivne pogodbe, njeno obliko, veljavnost in prenehanje, mirno reševanje kolektivnih delovnih sporov ter evidenco in objavo kolektivnih pogodb.
- Za vprašanja v zvezi s kolektivnimi pogodbami, ki niso urejena s tem ali drugim zakonom, se smiselno uporabljajo splošna pravila civilnega prava.
- Kolektivne pogodbe sklepajo sindikati oziroma združenje sindikatov kot stranka na strani delavk in delavcev in delodajalke in delodajalci oziroma združenja delodajalcev kot stranka na strani delodajalcev.
- Vlada republike Slovenije ali ministrstvo, ki ga pooblasti, oziroma drug z zakonom pooblaščen organ kot stranka na strani delodajalca sklepa kolektivne pogodbe, ki se sklepajo za zaposlene v državnih organih Republike Slovenije, upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencijah, javnih skladih, javnih zavodih, javnih gospodarskih zavodih in drugih osebah javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna samoupravnih lokalnih skupnosti.
- Združenja sindikatov in delodajalcev lahko sklepajo kolektivne pogodbe v skladu s svojim statutom in drugim ustreznim aktom.
- Kolektivna pogodba lahko vsebuje le določbe, ki so za delavce ugodnejše od določb, vsebovanih v zakonih, razen v primeru, ko Zakon o delovnih razmerjih določa drugače.
- Postopek za sklenitev kolektivne pogodbe se začne na pisni predlog ene od strank.

- Kadar nastopa kot stranka več sindikatov ali njihovih združenj oziroma več delodajalcev ali njihovih združenj, določi stranka za pogajanje pogajalsko skupino, podpisnik pogodbe pa je vsak od njih.
- Kolektivna pogodba se lahko sklene za določen ali nedoločen čas.

3.8 ZASEBNI SEKTOR

Zasebni sektor bi lahko opredelila kot sektor, ki ni javni oziroma je gospodarski sektor. »Zasebni sektor« predstavljajo vsa področja, ki ne sodijo v definicijo »javnega sektorja«, kot ga določa Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02)(internet 8).

Pomembna značilnost oziroma razlika v primerjavi z javnim oziroma negospodarskim sektorjem je predvsem ta, da se plače zaposlenih ne stekajo iz državnega proračuna in, da je v omenjenem sektorju prisotna konkurenca na trgu delovne sile in zaposlovanja. Glede na to kar sem skozi svoj študij že analizirala in proučila, je v zasebnem sektorju veliko več nagrajevanja in ocenjevanja, večja je prisotnost variabilnega dela plač medtem, ko je delo v javnem sektorju težko merljivo in večji del zaslužka je fiksni in ni odvisen od učinkovitosti samega dela. Zaposleni v zasebnem sektorju veliko lažje izgubi službo, če njegovo delo ni učinkovito, saj v zasebnem sektorju v večji meri prevladujejo zaposlitve za določen čas, medtem, ko je v javnem sektorju več zaposlitev za nedoločen čas, kar pomeni tudi relativno sigurnost zaposlenih.

»Tudi v upravi je seveda mogoče odsloviti slabe delavce, a so postopki zelo zapleteni in to bomo z reformo skušali odpraviti (Petrovčič 2005: 69).«

3.9 NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Zaposlovanje in delovanje v javni upravi je v primerjavi z zasebnim sektorjem manj svobodno in temelji na določenih načelih, ki jih bom na kratko analizirala v nadaljevanju. V javnem sektorju je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, zato je še bolj pomembno, da se varuje vrednota enake

dostopnosti do službe z razliko zasebnega sektorja, kjer je dopustno izbiro prepustiti subjektivni volji delodajalca.

Prejšnja ureditev sistema javnih uslužbencev ni poznala kataloga načel, po katerih uradništvo deluje in ki med drugim zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, smotrnost, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabnikom. Načela izražajo temeljne vrednote, ki jim želi zakonodajalec slediti pri urejanju uslužbenskega razmerja (Haček 2005: 52).

Skupna načela sistema javnih uslužbencev (internet 3):

3.9.1 Načelo enakopravne dostopnosti

Zaposlovanje javnih uslužbencev se izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

3.9.2 Načelo zakonitosti

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

3.9.3 Načelo strokovnosti

Javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoj za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec.

3.9.4 Načelo častnega ravnanja

Javni uslužbenec ravna pri izvrševanju javnih nalog častno in v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev te spoštovanja človekovega dostojanstva in tudi izven delovnega časa zagotavlja ugled javnega uslužbenca.

3.9.5 Načelo omejitve in dolžnosti v zvezi s sprejemanjem daril

Javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge, ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. Za

darila manjše vrednosti se štejejo darila, katerih vrednost ne presega 15.000 tolarjev oziroma katerih skupna vrednost v posameznem letu ne presega 30.000 tolarjev, če so prejeta od iste osebe. Za protokolarna darila se štejejo darila funkcionarjev ali javnih uslužbencev drugih držav in mednarodnih organizacij, dana ob obiskih, gostovanjih ali drugih priložnostih, ter druga darila, dana v podobnih okoliščinah. Prepoved oziroma omejitev iz prvega odstavka tega člena velja tudi za zakonca javnega uslužbenca, osebo, s katero javni uslužbenec živi v zunajzakonski skupnosti, in njegove otroke, starše ter osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu. Javni uslužbenec je dolžan darovalca opozoriti, da darila, ki presegajo vrednost iz prvega odstavka tega člena, postanejo last delodajalca. Če darovalec pri darilu vztraja, je javni uslužbenec oziroma oseba iz drugega odstavka tega člena darilo dolžna izročiti delodajalcu oziroma organu delodajalca, ki je pooblaščen, da z njimi razpolaga.

3.9.6 Načelo zaupnosti

Javni uslužbenec mora varovati tajne podatke, ne glede na to, kako jih je izvedel. Dolžnost varovanja velja tudi po prenehanju delovnega razmerja. Dolžnost varovanja tajnih podatkov velja, dokler delodajalec javnega uslužbenca te dolžnosti ne razreši.

3.9.7 Načelo odgovornosti za rezultate

Javni uslužbenec odgovarja za kvalitetno, hitro in učinkovito izvrševanje zaupanih javnih nalog.

3.9.8 Načelo dobrega gospodarjenja

Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

3.9.9 Načelo varovanja poklicnih interesov

Javnega uslužbenca mora delodajalec varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela.

Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja. Če se v sodnem postopku javnemu uslužbencu stroški pravne pomoči povrnejo, jih javni uslužbenec povrne delodajalcu. Način izvajanja plačane pravne pomoči iz tega odstavka določi vlada.

Za naslov svoje diplomske naloge sem si izbrala koncept zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju. Sam postopek oziroma sam koncept celotnega zaposlovanja javnih uslužbencev je določen po strogih merilih oziroma je opisan v zakonu o javnih uslužbencih. Na drugi strani pa je zaposlovanje v zasebnem sektorju v veliki meri odvisno od delodajalca do delodajalca, seveda pa se morajo pri pravilih o zaposlitvi svojih delavcev, zasebni delodajalci omejiti in morajo ravnati v skladu z veljavnim zakonom o delovnih razmerjih.

Posebnost ureditve sistema javnih uslužbencev je določena stopnja privilegiranosti položaja javnega uslužbenca nasproti zasebnemu sektorju, seveda pa na drugi strani obstajajo tudi določene omejitve. Trendi urejanja sistema javnih uslužbencev vodijo v smeri približevanja zasebnemu sektorju in prožnejšim oblikam upravljanja človeških virov. Kljub temu se ohranja relativna specifičnost ureditve v javnem sektorju. Morda je zanimivo poudariti, da javni uslužbenci tovrstnim reformam v glavnem nasprotujejo, saj se s tem stalnost njihove zaposlitve ter drugi privilegiji gotovo ne povečujejo (Haček 2005: 60).

V nadaljevanju se bom najprej usmerila na zaposlitve javnih uslužbencev.

4. ZAPOSLOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Nadalje se bom temeljito posvetila analizi zaposlovanja javnih uslužbencev, skušala bom predstaviti celoten potek od prijave na delovno mesto, do izbora kandidatov, samih razpisov, skratka vse, kar sodi v proces oziroma sam koncept zaposlovanja v javnem sektorju.

Pomembno izhodišče sistema javnih uslužbencev je načelo enake dostopnosti do javne službe vseh državljanov. To pomeni, da nihče ne sme biti odklonjen iz razlogov, kot so spol, rasa, veroizpoved in podobno. Načelo enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi zahteva cel spekter skupnih standardov zaposlovanja v javni upravi, ki jih danes nimamo ne na državni ne na lokalni ravni. Možnost enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi vključuje obvezen javni razpis vseh prostih delovnih mest v upravi, ki je vgrajen kot varovalka za preprečevanje nepotizma in prijateljskih vezi pri pridobivanju teh mest (Haček 2001: 80).

Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev praviloma vsebuje štiri ključne korake:

- oglaševanje oziroma javna objava prostega delovnega mesta v javnem sektorju,
- preizkus ali drugačno preverjanje znanja oziroma sposobnosti prijavljenih kandidatov,
- priprava seznama usposobljenih kandidatov,
- izbira usposobljenih kandidatov (Denhardt v Haček 2001: 77).

4.1 NAČRTOVANJE ČLOVEŠKIH ZMOŽNOSTI V JAVNI UPRAVI

Strategija organizacije je temelj za številne konkretne aktivnosti tudi na področju človeških virov. Čeprav se zavedamo težavnosti načrtovanja človeških virov, predvsem zaradi stalno se spreminjajočega okolja, moramo za vsako kratkoročno obdobje, predvideti kakšne človeške zmožnosti bomo potrebovali in v kakšnem številu. Temeljni akt načrtovanja človeških zmožnosti v javni upravi je sistematizacija delovnih mest. V državni upravi se s sistematizacijo določijo delovna mesta,

potrebna za izvajanje nalog državnega organa. Ker je zelo težko predvideti vpliv različnih dejavnikov na organizacijo, je tudi težko podrobneje opredeliti delovna mesta in število uslužbencev na teh delovnih mestih. V organizacijah in organih se na te dileme odzovejo tako, da v sistematizaciji predvidijo več delovnih mest kot jih trenutno potrebujejo. Dejanska realizacija sistematizacije pa je odvisna od konkretnih okoliščin (Brejc 2004: 38).

Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik. Sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi. V drugih državnih organih sistemizacijo določi predstojnik, če zakon ali splošni akt državnega organa ne določa drugače. Skupna izhodišča za sistemizacijo v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo. K sistemizaciji organa državne uprave je potrebno pridobiti soglasje vlade (internet 3).

Načrtovanje človeških zmožnosti v javni upravi je neprekinjen proces, ki poteka sočasno s sprejemanjem proračuna. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas. Predlog kadrovskega načrta za upravne enote poda minister, pristojen za upravo, na predlog načelnikov upravnih enot. Predlog kadrovskega načrta za organ v sestavi poda minister. Za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva in za državna pravobranilstva se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Predlog skupnega kadrovskega načrta pripravi (internet 3):

- za organe državne uprave ministrstvo, pristojno za upravo,
- za sodišča Vrhovno sodišče Republike Slovenije,
- za državna tožilstva Državno tožilstvo Republike Slovenije,
- za državna pravobranilstva Državno pravobranilstvo republike Slovenije.

Organizacije v javnem sektorju, ki ustvarjajo večino svojih prihodkov na trgu, so glede načrtovanja novih zaposlitev bolj svobodne. Pomembno je, da proračunska sredstva uporabljajo namensko, druga sredstva pa po načelih dobrega gospodarja. To seveda ne pomeni, da lahko s proračunskimi sredstvi ravnajo negospodarno (Brejc 2004: 39).

4.2 SISTEM IZBIRE KANDIDATOV

V preteklosti sta se uveljavila dva sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev (Virant 1998: 198):

- **MERIT SISTEM**, ki temelji na zaposlovanju po merilih strokovnosti. Ta sistem zagotavlja izbor strokovno usposobljenih oseb in trajnost uslužbenčevega položaja ter varuje vrednoto enake dostopnosti do službe v javni upravi. Zagotavlja kontinuirano delovanje uprave, ki je politične spremembe ne pretresejo (Virant 1998: 198). Omenjeni sistem je veliko bolj primeren za spreminjajočo se družbo države v demokratičnem prehodu, saj omogoča izbiro strokovno usposobljenih oseb in trajnost zaposlitve. Stabilna uprava je namreč eden od ključnih pogojev demokratične države (Haček 2001: 78).
- **SPOIL SISTEM ali SISTEM DELITVE PLENA**, ki temelji na zaposlovanju po političnih kriterijih. Če je v javni upravi v veljavi omenjeni sistem po zamenjavi na oblastnih položajih (v parlamentu in vladi oziroma na predsedniškem položaju), pride do velikih sprememb vsaj glede javnih uslužbencev na najvišjih položajih. Ta sistem ima številne slabosti, zmanjšuje se strokovnost dela, saj merilo izbire javnih uslužbencev ni strokovnost, poleg tega takšen sistem zaposlovanja povzroča nestabilne službe v javni upravi. To pa ima še dodatno negativno posledico, saj relativna nestabilnost demotivira ljudi pri zaposlovanju v javni upravi. Neprestane menjave na najvišjih mestih v upravi preprečujejo kontinuirano delo uprave. Značilno za ZDA (Virant 1998: 198).

V slovenskem sistemu javnih uslužbencev je odločilen kriterij strokovnosti, saj ne poznamo tako imenovanih političnih uradnikov oziroma pri nas je v rabi tako imenovan merit sistem. Politični kriteriji pridejo do izraza v glavnem pri zasedanju funkcionarskih položajev, pri čemer velja obratno sorazmerno načelo, da višji kot je

funkcionarski položaj, bolj so politični kriteriji poudarjeni. Dosledna uporaba spoli sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela ter povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov (Haček 2001: 78).

Pri najvišjih mestih v javni upravi se pogosto uporablja kombiniran sistem izbire po političnih in strokovnih kriterijih, saj so na teh mestih pri odločanju močno prisotni tudi vrednostni elementi. Obstajajo nekateri argumenti, da morajo imeti osebe, ki delajo na delovnih mestih, enako vrednostno, politično orientacijo kot njihovi politični predstojniki, ki so del strukture politične oblasti (npr. minister), sicer lahko pride med njimi do trenj, ki imajo negativne posledice za delovanje upravnega organa (Virant 1998: 198).

4.3 PRIDOBIVANJE KANDIDATOV ZA ZAPOSILITEV

Pridobivanje kandidatov za zaposlitev si navadno predstavljamo zelo poenostavljeno, na osnovi sistematizacije delovnih mest za prosto delovno mesto objavijo razpis in nato izberejo kandidata. Je takšno ravnanje res tako preprosto, predvsem pa primerno? Če namreč res želimo pridobiti najboljšega kandidata, je treba storiti mnogo več. Preden se odločijo za razpis ali drugo obliko pridobivanja novega kandidata, se je potrebno vprašati, ali je to delovno mesto sploh še aktualno, ali bi enak uspeh dosegli s prerazporeditvijo del na druge zaposlene, ali je mogoče del nalog sploh opustiti? Morda se lahko del nalog avtomatizira, del nalog se lahko odda zunanjim izvajalcem po pogodbi ali bi jih izvajali z nadurami, morda pa s povečanjem intenzivnosti dela. Če odgovori na zastavljena vprašanja izkažejo potrebo po novem uslužbencu, sledi vprašanje, ali se bo novega delavca iskalo v organizaciji ali izven nje, gre torej za interno ali eksterno pridobivanje človeških virov (Brejc 2004: 40).

O zaposlitvah odloča predstojnik. Odločitev o zaposlitvi sprejme, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- Da se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto,
- Da ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev,

- Da je delovno mesto določeno v sistematizaciji, razen v primerih iz drugega odstavka 55. člena tega zakona, da je delovno mesto prosto oziroma so podane okoliščine, iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto in da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom (internet 3).

Upoštevanje strokovnih meril pri izbiri javnih uslužbencev in enakost (nediskriminacijo) pri izbiri je mogoče zagotoviti na več načinov. Znana sta predvsem dva načina: **objava** in **javni natečaj** (Virant 1998: 198).

4.3.1 Interno pridobivanje kandidatov

Pr internem pridobivanju je smiselno izpostaviti pomembno pravilo, ki naj ga poznajo vsi zaposleni, pri iskanju uslužbencev za nova delovna mesta imajo prednost že zaposleni, če izpolnjujejo vse zahteve za razpisana delovna mesta. Takšno ravnanje omogoča zaposlenim, da si načrtujejo kariero znotraj organizacije, hkrati pa prisilijo vodstvo organizacije, da razmišlja o razvoju človeških virov v lastni organizaciji. Če bi se takoj odločili za eksterno pridobivanje kandidatov, bi lahko s tem prezrli sposobne zaposlene, ki upravičeno pričakujejo napredovanje in s tem ustvarili nesoglasja in verjetnost, da bodo sposobni zapuščali organizacijo (Brejc 2004: 40).

Prednosti internega razpisa po Desslerju so (Svetlik v Brejc 2004: 40, 41):

- zaposleni vidijo, da organizacija ceni njihove sposobnosti, kar vzpodbuja moralo in delovno uspešnost,
- notranji kandidati so navadno bolj privrženi organizaciji in manj verjetno jo bodo zapustili,
- če gre za napredovanje, to povečuje lojalnost zaposlenih in omogoča dolgoročno usmerjeno kadrovanje za vodstvena delovna mesta,
- verjetnost, da bodo dobro ocenili oziroma izbrali kandidata, je pri notranjih kandidatih večja kot pri zunanjih,
- notranji kandidati potrebujejo manj uvajanja in usposabljanja kot zunanji.

Šibke plati internega kadrovanja pa so (Brejc 2004: 41):

- zaposleni, ki kandidirajo za prosta delovna mesta in pri tem ne uspejo, lahko postanejo nezadovoljni. Zato jih je potrebno nujno obvestiti o tem, zakaj niso bili izbrani in kaj morajo storiti, da bi bili v prihodnje uspešnejši,
- če organizacija nima dobro izdelanega sistema napredovanja in razvoja kadrov, se pogosto zgodi, da pri notranjem kadrovanju izberejo uslužbenca, ki je na vrsti za napredovanje in ne uslužbenca, ki najbolj ustreza prostemu delovnemu mestu,
- če je notranji kandidat izbran na prosto vodstveno delovno mesto, ima lahko težave z uveljavljanjem svoje avtoritete, saj ga zlasti njegovi sodelavci še vedno obravnavajo kot člana skupine in ne kot nadrejenega,
- največji problem je vse večja zaprtost organizacije, saj doma vzgojeni kadri številnih problemov ne vidijo, ali pa jih neuspešno rešujejo na ustaljene načine. Gre za pomanjkanje inovacij.

Nekatere organizacije dajejo prednost internemu kadrovanju, druge pa so odprte za razpise na katere se lahko prijavi kdorkoli. Vsako kadrovanje ima tako dobre kot tudi slabe strani, ravno zaradi tega je težko reči, katero je boljše. Če organizacija ali njen del stagnira, če ne daje pričakovanih rezultatov, je javni ali eksterni razpis boljša rešitev, saj je očitno potreben nov človek, ki je neobremenjen z navadami in tradicijo organizacije. Lahko pa je razpis zgolj formalnost, saj je kandidat izbran že vnaprej, to pa zmanjšuje zanimanje sposobnih kandidatov, da bi se potegovali za določeno delovno mesto (Brejc 2002: 41).

4.3.2 Javno oziroma eksterno pridobivanje kandidatov

Sistem javnega natečaja zagotovi izbiro na podlagi objektivnejših meril, v javnem natečaju se določijo tako pogoji kot merila za izbiro, nato pa se v posebnem izbirnem postopku po vnaprej določenih merilih in izmed kandidatov izbere najprimernejšega (Virant 1998: 199).

Kandidat, ki se prijavi na javni razpis oziroma javni natečaj, mora ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje, ki jih

določa 4. člen zakona o delavcih v državnih organih. Ta navaja, da v državnem organu lahko sklene delovno razmerje tisti, ki ob splošnih pogojih, določenih z zakonom, izpolnjuje še posebne pogoje in sicer (Haček 2001: 79):

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

Postopek javnega natečaja je mehanizem, ki zagotavlja varovanje dveh vrednot: enakopravne možnosti zaposlitve na uslužbenskem mestu pod enakimi pogoji in strokovnosti javnih uslužbencev. Za razliko od zasebnega sektorja, kjer lahko delodajalec prosto izbira med kandidati, delodajalcu v javnem sektorju te možnosti ne bi smeli v celoti dopustiti. Seveda pa je objektivnost v praksi težko zagotoviti (Virant 1998: 199).

V slovenski javni upravi se javni razpis navadno objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, poleg te objave pa v enakem natečajnem roku lahko tudi v dnevnem časopisju, ter na spletni strani ministrstva pristojnega za upravo. Poleg javnih zavodov za zaposlovanje obstajajo tudi zasebni zavodi in agencije, ki iskalcem in ponudnikom zaposlitve pomagajo najti in izbrati ustrezno zaposlitev oziroma kandidata. Oglasi v medijih, objave na oglasnih deskah, na javnih mestih, štipendiranje, posebne akcije po izobraževalnih institucijah so prav tako lahko učinkovite pri zaposlovanju. V zadnjem času se uveljavljajo svetovalni centri na visokih šolah in fakultetah, kjer se srečujeta ponudba in povpraševanje (Brejc 2004: 42).

Vsaka objava javnega natečaja mora po 59. členu ZJU vsebovati najmanj naslednje podatke o prostem delovnem mestu:

- osnovne podatke o organizaciji,
- naziv in kratek opis razpisanega delovnega mesta,
- lokacijo delovnega mesta,

- zahtevane kvalifikacije, izkušnje in dokazila,
- okvirne podatke o plači in ugodnostih,
- način in rok prijave,
- obvestilo, kdaj bodo kandidati obveščeni o izidu razpisa,
- podatke o osebi, ki daje podrobnejše informacije v zvezi z razpisom.

Pridobivanje in izbira kandidata nista enosmerna procesa, v katerih organizacija odloči koga bo izbrala. Je dvosmeren proces, kjer mora biti tudi kandidat prepričan, da organizacija, delovno mesto, ki mu ga ponuja, nagrajevanje in drugi pogoji, ustrezajo njegovim potrebam, pričakovanjem in njegovi predstavi o karieri (Brejc 2004: 44).

4.3.3 Izbirni postopek

Na razpisana delovna mesta se navadno prijavijo številni kandidati, med njimi so takšni, ki pogoje izpolnjujejo in takšni, ki jih ne. Najprej je potrebno izločiti vse tiste vloge, ki so prišle prepozno, zato jih iz formalnih razlogov ne morejo upoštevati, izločijo pa tudi vse tiste vloge, iz katerih jasno izhaja, da kandidati ne izpolnjujejo pogojev. Kaj je potrebno storiti z nepopolnimi prijavami? Če je bilo v razpisu oznanjeno, da nepopolnih vlog na obravnavajo, potem tako tudi ravnajo. Če pa tega v razpisu ni bilo opredeljenega, bodo kandidati, ki domnevno izpolnjujejo pogoje, pozvani da v določenem roku svojo vlogo dopolnijo (Brejc 2004: 45).

Pristojni uslužbenec pregleda prispele prijave in sestavi seznam kandidatov, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo pogoje za sklenitev delovnega razmerja. Če je prijav veliko, jih smiselno razvrstijo v nekaj skupin. Pomembno je to, da imajo tisti, ki o tem odločajo čim jasnejšo predstavo o tem, kakšen naj bo novi sodelavec. Upoštevati je potrebno, kakšne lastnosti mora kandidat imeti in katerih ne sme imeti, katere pa so želene lastnosti in sposobnosti (Brejc 2004: 45).

Na podlagi izbranih kriterijev dobijo seznam najustreznejših kandidatov. Če je potrebno izbrati samo enega kandidata, potem je potrebno temu prilagoditi tudi metode. Da bi med kandidati, ki izpolnjujejo pogoje, lahko izbrali najustreznejšega lahko uporabimo naslednje metode (Brejc 2004: 46):

- analiza prijave in življenjepis (biografski podatki so že sami po sebi osnova selekcije, kajti iz njih je mogoče razbrati, kakšne so delovne izkušnje, zanimanja, socialne dejavnosti, navade, hobiji... Življenjepis zadeva preteklost in kandidati si prizadevajo, da prikažejo le dobre plati, po drugi strani pa ni nujno, da kandidatovo slabo ravnanje v preteklosti pomeni, da bi tako ravnali tudi v prihodnosti),
- vprašalnik (kandidati različno obsežno in podrobno opisujejo svoje življenje, izkušnje, zato se v organizaciji pogosto odločajo za vprašalnik, s katerim pridobijo dodatne podatke o kandidatih. Standardiziran vprašalnik tudi prispeva k objektivnejšim podlagam za izbiro),
- pogovor ali intervju (gre za najpogostejšo obliko pri spoznavanju kandidatov. Uporablja se le za omejeno število kandidatov, torej tistih, ki sodijo v prvo skupino, če pa je tudi ta prevelika, pa na osnovi prevladujočega kriterija prvih pet do deset kandidatov). Poznamo več vrst intervjujev:
 - neposredni intervju (vsem kandidatom se zastavlja enak nabor vprašanj),
 - panelni intervju (kandidata se povabi med sodelavce oddelka v katerem bo kasneje delal, če bo seveda izbran. Vodja pogovora spremlja vsebino pogovora, hkrati pa opazuje odzive obeh strani, pri kandidatu in sodelavcih),
 - globinski intervju (uporablja se za ugotavljanje kandidatovih mnenj, nagnjen in namer, kandidatu se predstavi določene okoliščine in nato jih mora on razložiti. Ta intervju je uporaben predvsem pri izbiri strokovnega in vodilnega osebja),
 - stresni intervju (na nekaterih delovnih mestih se stresne okoliščine vrstijo druga za drugo in v takšnih razmerah se bolje obnesejo iznajdljivejši kandidati, zato se za takšno delovno mesto kandidata spravi v neprijeten položaj in s tem vidi kako reagira v določeni situaciji).

Obstajajo tudi vprašanja katerih se na razgovorih ne sme uporabljati oziroma se jih ne smejo posluževati:

- kakšne so vaše osebne značilnosti, lastnosti in sposobnosti, ki bi lahko vplivale, da bi slabo delali?
- Koliko dni ste bili lansko leto bolni?
- So vas kadarkoli obravnavali kot človeka, ki ima mentalne težave?
- Vaše zdravstvene težave in bolezni v vaši družini (Brejc 2004: 47)?

Pri izbiri kandidatov se poslužujejo tudi različnih testov, zaposlitveni testi so objektivna in standardizirana merila za pridobivanje podatkov o interesih, znanju, sposobnostih, vedenji in drugih lastnosti posameznika (Svetlik v Brejc 2004: 47).

Nekaj najpogostejših testov, ki se v praksi uporabljajo: test kognitivnih sposobnosti in zmožnosti, test dosežkov, osebnostni test, test interesov, test delovnega primera, simulacija, sodelovanje v skupini, test odvisnosti, test fizičnih sposobnosti (Pynees v Brejc 2004: 47,48).

Na osnovi uporabljenih in zgoraj naštetih metod pri izbiri kandidatov pridejo do manjše skupine kandidatov, ki ustrezajo postavljenim zahtevam. Sledi še zdravniški pregled, ki pokaže zdravstveno stanje kandidata. Praksa kaže, da sodi zdravniški pregled med pomembne dejavnike selekcije kandidatov. Ponekod celo začnejo zbiranje kandidatov z zdravniškim pregledom (Brejc 2004: 49).

Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah tako, da se kandidati postopno izločajo. Opravi se v obliki preverjanja strokovne usposobljenosti iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega pogovora ali v drugi obliki (internet 3).

Javne in interne natečaje za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Izbere se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov ni dovolj strokovno usposobljen, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju. Natečajna komisija ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Pogodbo sklene s tistimi, ki so po njeni presoji najprimernejši. Drugim kandidatom se vroči sklep o tem, da niso bili izbrani (Brus 2002: 38,39).

Praksa kaže, da so zgoraj navedene metode koristen pripomoček pri izbiri kandidatov, vendar pa so ključni ljudje, ki odločajo o izbiri. Če je za organizacijo značilna nizka stopnja formalne izobrazbe, če prevladuje povprečnost, če znanju dajejo le formalen pomen, dejansko pa poudarjajo, da šola ni vse, v takem okolju tudi

ni prave volje, da bi pridobili kakovostne sodelavce. Če pomeni dober kandidat grožnjo pridobljenim mestom že zaposlenih, če ogroža ustaljena razmerja, je velika verjetnost, da ne bo izbran. Ljudje, ki odločajo o izbiri in nimajo ustrezne izobrazbe ali sposobnosti, težje prenesejo sposobne kandidate in so mnogo popustljivejši do tistih, ki imajo pomanjkljivo izobrazbo. Zato je primerneje, da je pri odločanju o izbiri kandidatov oziroma v vlogi vodje procesa zaposlovanja, oseba ki po svojih zmožnostih sodi med najboljše v organizaciji. Pridobivanje novih ljudi je vsaj toliko pomembno kot osnovna dejavnost organizacije (Brejc 2002: 49).

Pred dokončno izbiro kandidata je treba omogočiti kandidatom, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo pogoje za sklenitev delovnega razmerja, da se seznanijo z vsebino kolektivne pogodbe in s splošnimi akti osebe v javnem sektorju. Z izbranim kandidatom sklenejo pogodbo o zaposlitvi (Brejc 2004: 49).

4.4 VSTOP V USLUŽBENSKO RAZMERJE

V sistemih, kjer uslužbenska razmerja ureja javno pravo, javni uslužbenec vstopi v uslužbenko razmerje z imenovanjem v naziv (lahko pomeni tudi delovno mesto) z odločbo in ne sklene pogodbe kot zaposlen v zasebnem sektorju, za individualna pogajanja tu ni namreč ni prostora (Virant 1998: 200).

Delavci v državnem organu oziroma organu lokalne skupnosti so praviloma zaposleni za nedoločen čas. Novost pri realizaciji načela ločitve politike in stroke predstavlja tudi določba, ki omogoča sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas določenega števila javnih uslužbencev na delovnih mestih (Haček 2005: 55).

Pogodba o zaposlitvi se po ZJU lahko sklene za določen čas (internet 3) :

- za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu),
- za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca,
- za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekt z omejenim časom trajanja in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev,

- za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja,
- za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine,
- v primerih, ko je v organu pričakovati spremembo obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev, pri čemer se takšna delovna mesta v sistematizaciji posebej označijo.

V drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas. Pogodba o zaposlitvi za določen čas se lahko sklene, če so zagotovljena finančna sredstva (internet 3).

S podpisom pogodbe o zaposlitvi in nastopom dela postane izbrani kandidat član kolektiva. Čeprav je v procesu zaposlovanja pridobil nekaj informacij o organizaciji, v katero prihaja, mu je potrebno že prvi dan omogočiti čim preglednejše spoznavanje novega delovnega okolja in ga uvajati v delo. Spoznavanje delovnega okolja in uvajanje v delo poteka po določenih naslednjih korakih (prijazen odnos do delavca, seznanjenje s cilji organizacije, predstavitev delovnega mesta, uporaba tehničnih sredstev, posebej pomembno je uvajanje v delo, opozorila na napake in posebnosti, seznanitev z novimi sodelavci, ter drugimi osebami v organizaciji, seznanitev z socialnim okoljem in navadami, ki v tem okolju veljajo...). Namen spoznavanja delovnega okolja je v tem, da bi se novi sodelavec že prvi dan čim bolje počutil v novem okolju in izognil morebitnim neprijetnostim. Uvajanje v delo pa kaže na čimprejšnji dober delovni učinek. Oboje skupaj tudi prispeva k osebnemu zadovoljstvu novega uslužbenca (Brejc 2004: 52).

4.5 DELOVNA MESTA, POLOŽAJI IN NAZIVI JAVNIH USLUŽBENCEV

4.5.1 Delovna mesta

Po 78. členu zakona o javnih uslužbencih se uradniška delovna mesta in strokovno tehnična delovna mesta razvrščajo glede na :

- zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela,
- druge okoliščine delovnih razmer.

Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo. Strokovno tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo, lahko pa tudi s kolektivno pogodbo. Strokovno-tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo. Strokovno-tehnična delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo. (Brejc 2004: 53).

Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, lahko pa tudi drugi pogoji, če tako določa zakon. Delo na posameznih uradniških delovnih mestih in položajih se praviloma lahko opravlja v treh nazivih. Za uradniška delovna mesta v organih, ki morajo po zakonu uporabljati kot uradni jezik tudi jezik narodne skupnosti, se kot pogoj določi tudi znanje tega jezika. Za strokovno-tehnična delovna mesta se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določijo stopnja in smer izobrazbe ter delovne izkušnje, lahko pa tudi znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti ali drugi pogoji, če tako določa zakon. Merila za določanje pogojev za delovna mesta za organe državne uprave, druge državne organe, pravosodne

organe in uprave lokalnih skupnosti se določijo v aktih iz drugega in tretjega odstavka 78. člena tega zakona (internet 3).

4.5.2 Položaji

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, oziroma uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe – 80. člen (Brus 2002: 43).

Položaji so po ZJU naslednji:

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje notranjih organizacijskih enot – 1. skupina, ki je najvišja,
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje notranjih organizacijskih enot,
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje notranjih organizacijskih enot,
- v vladnih službah: direktor in vodje notranjih organizacijskih enot,
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje notranjih organizacijskih enot.

Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe.

Položaje v drugih državnih organih določi organ s splošnim aktom (Brejc 2004: 53).

Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta (79. člen), lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja. Pogoji za pridobitev položaja in naziv, v katerem se lahko opravlja položaj, se določijo v aktu o sistemizaciji v skladu z merili, določenimi v aktu iz drugega in tretjega odstavka 78. člena tega zakona. Za pridobitev položaja se uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo zasedbo delovnega mesta, če ni drugače določeno (internet 3).

Ne glede na določbo 81. člena ZJU se (internet 3):

- položaj generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja uprave lokalne skupnosti pridobi z odločbo o imenovanju.
- Direktorja uprave lokalne skupnosti imenuje tisti, ki mu je direktor neposredno odgovoren.
- Načelnika upravne enote imenuje minister, pristojen za upravo.
- Generalne sekretarje in generalne direktorje v ministrstvih, direktorje organov v sestavi ministrstev in direktorje vladnih služb imenuje vlada na predlog ministra oziroma funkcionarja, ki mu je direktor vladne službe odgovoren.

Položaj iz drugega odstavka tega člena se pridobi za dobo petih let. Uradniki se za položaje iz drugega odstavka tega člena izbirajo na podlagi javnega natečaja. Najkasneje tri mesece pred potekom obdobja imenovanja mora biti zaključen postopek javnega natečaja za položaj. V istem roku lahko funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, uradnika ponovno imenuje na isti položaj brez internega oziroma javnega natečaja. Z osebo, ki je bila za položaj iz drugega odstavka tega člena izbrana na javnem natečaju in pred tem ni imela statusa uradnika, se sklene pogodba o zaposlitvi za obdobje petih let. V pogodbi o zaposlitvi, v aneksu k tej pogodbi oziroma v sklepu o premestitvi, se lahko določijo položajni dodatek in druge pravice v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi in kolektivno pogodbo (internet 3).

Uradnik iz drugega odstavka 82. člena ZJU, se z odločbo razreši s položaja (internet 3):

- če to sam zahteva oziroma s tem soglaša;
- če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi;
- v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog na položaju;
- v primeru prenehanja delovnega razmerja v skladu s sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi oziroma odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca.

4.5.3 Nazivi

Tabela 4.5.3.1: uradniški nazivi (85. člen ZJU)

KARIERNI RAZRED	STOPNJA	NAZIV	IZOBRAZBA
1	1	višji sekretar	Univerzitetna ali visoka strokovna s specializacijo ali magisterijem
	2	sekretar	
	3	podsekretar	
2	4	višji svetovalec I.	Visoka strokovna
	5	višji svetovalec II.	
	6	višji svetovalec III.	
3	7	svetovalec I.	Visoka strokovna
	8	svetovalec II.	
	9	svetovalec III.	
4	10	višji referent I.	Višja strokovna
	11	višji referent II.	
	12	višji referent III.	
5	13	referent I.	srednja
	14	referent II.	
	15	referent III.	
	16	referent IV.	

Vir: Brejc 2004: 54

Uradniki opravljajo javne naloge v nazivu. Poznamo 16 nazivov, ki so razporejeni v pet kariernih razredov. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika v javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum njegove pridobitve.

Pogoji za imenovanje v naziv so naslednji (internet 3):

- predpisana stopnja izobrazbe (za vsak karierni razred posebej),
 - strokovni izpit (državni izpit iz Javne uprave),
 - aktivno znanje uradnega jezika.
-
- Predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda je univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem (internet 3).
 - Predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda je najmanj visoka strokovna izobrazba (internet 3).
 - Predpisana izobrazba za nazive četrtega kariernega razreda je najmanj višja strokovna izobrazba (internet 3).
 - Predpisana izobrazba za nazive petega kariernega razreda je najmanj srednja splošna ali srednja strokovna izobrazba (internet 3).

Lahko se določijo še dodatni pogoji, npr. delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom. V naziv se lahko izjemoma imenuje posameznik, ki nima ustreznega strokovnega izpita, pod pogojem, da ga opravi najkasneje v enem letu, sicer se imenovanje v naziv razveljavi. V upravi lokalne skupnosti se lahko imenuje v naziv posameznik, ki opravi delni strokovni izpit (Brus 2002: 46).

V organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti in v drugih državnih organih imenuje uradnike v nazive predstojnik, v naziv višji sekretar v organih državne uprave imenuje uradnike vlada (Brus 2002: 46).

Pridobljen naziv ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja uradnika, z razrešitvijo in z izvedenim napredovanjem v višji naziv. Uradnik se razreši naziva (internet 3):

- v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu s tem zakonom;
- v primeru premestitve iz poslovnih razlogov;
- na lastno željo oziroma s soglasjem uradnika;
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

4.6 PRENEHANJE DELA JAVNIH USLUŽBENCEV

Ureditev prenehanja pogodbe o zaposlitvi, še posebej možnost za prenehanje zaposlitve na iniciativo delodajalca je eno najpomembnejših vprašanj delovne zakonodaje (Kresal 2002: 290).

Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določa zakon o delovnih razmerjih (internet 5):

- s potekom časa, za katerega je bila sklenjena,
- s smrtjo delavca ali delodajalca- fizične osebe,
- s sporazumno razveljavitvijo,
- z redno ali izredno odpovedjo,
- s sodbo sodišča,
- po samem zakonu, v primerih, ki jih določa ta zakon,
- v drugih primerih, ki jih določa zakon.

Preneha tudi po samem zakonu o javnih uslužbencih (internet 3):

- če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, razen. Če ga ne opravi zaradi razlogov, ki niso na njegovi strani, delovno razmerje mu preneha naslednji dan po poteku roka, določenega s pogodbo o zaposlitvi,
- z dnem prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi uradniku ugasneta naziv in položaj,
- za posamezne načine prenehanja pogodbe o zaposlitvi se uporablja zakon o delovnih razmerjih, če ta zakon ne določa drugače.
- Javnemu uslužbencu lahko delovno razmerje preneha ali pa je premeščen na delovno mesto, ki ne ustreza njegovemu nazivu, zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javnofinančnih ali podobnih razlogov.
- Uradnik, čigar delo na delovnem mestu, na katerem dela, ni več potrebno, se premesti na delovno mesto, ki se opravlja v istem nazivu in za katero izpolnjuje pogoje ter je zanj ustrezno strokovno usposobljen, če je tako delovno mesto v organu prosto; strokovno-tehnični uslužbenec se premesti na

delovno mesto, ki je ovrednoteno z najmanj enako osnovno plačo in za katero izpolnjuje pogoje ter je zanj ustrezno strokovno usposobljen, če je tako delovno mesto v organu prosto (internet 3).

- Pri trajnem prenehanju potrebe po delu, ko javni uslužbenec postane odvečna delovna sila, se zaposlenemu javnemu uslužbencu zagotovijo vse pravice, ki jih določa zakon. Če je mogoče se s prerazporeditvijo ali prekvalifikacijo delovno razmerje še naprej vzdržuje. Če pa to ni mogoče, se delavcu zagotovi nadomestilo plače za čas trajanja šestmesečnega odpovednega roka in odpravnina (Haček 2001: 80, 81).

5. KARIERNI IN POZICIJSKI SISTEM

V svetu, ter prav tako v Sloveniji sta se izoblikovala dva tipa uslužbenskih sistemov – karierni in pozicijski sistem (Haček 2005: 53).

Tabela 5.1: primerjava pozicijskega in kariernega sistema javnih uslužbencev

	POZICIJSKI SISTEM	KARIERNI SISTEM
sistem izobraževanja	ni posebnih izobraževalnih institucij	posebne izobraževalne institucije
vstop v službo	katerokoli delovno mest	vstop v uslužbenko mesto določene kariere
zaposlovanje na višjih delovnih mestih	odprto za vse	odprto le za javne uslužbence
napredovanje	ni zakonsko urejeno	zakonsko urejeno
splošna značilnost	odprtost do zasebnega sektorja, mobilnost med zasebnim in javnim sektorjem	zaprtost

Vir: Virant 1998: 202

- **POZICIJSKI SISTEM** je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo (bolje rečeno kjer o posebnem uslužbenkem razmerju v pravnem smislu sploh ni mogoče govoriti, saj je delovno razmerje v javnem sektorju izenačeno z delovnim razmerjem v zasebnem sektorju). Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoče na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko opredeljen (Virant 1998: 201). Pozna samo klasifikacijo uradniških mest oziroma položajev. Predstavlja nasprotje kariernemu sistemu (Haček 2005: 53).
- V **KARIERNEM SISTEMU** (le ta zahteva posebno javnopravno politično ureditev) pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časoma napredujejo na višja

delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno. V kariernem sistemu se običajno javni uslužbenci usposablajo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v javno upravo. Diploma takšne inštitucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Kariera javnega uslužbenca se tako začne po zaključku izobraževanja in ponavadi traja do upokojitve (Virant 1998: 201).

Pomemben element kariernega sistema je državni izpit iz javne uprave, ki je vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Preostali elementi kariernega sistema so: interni natečaj ter sistem izobraževanja in usposabljanja. Zaposleni neprestano pridobivajo tista znanja, ki so potrebna za njihovo kakovostno delo in za njihov strokovni razvoj (Haček 2005: 54).

Skratka, če strnem bistvene značilnosti enega in drugega sistema:

KARIERNI SISTEM:

- temelji na posebnih izobraževalnih ustanovah, ki odpirajo pot v upravo,
- posamezniki se že mladi odločijo za kariero v javni upravi, vstopi v najnižji karierni razred,
- kariera do upokojitve,
- zagotavlja varnost, stabilnost zaposlitve,
- obstajata dve piramidi, ena za nazive in druga za položaje (Haček, predavanja: 15.3.06)

POZICIJSKI SISTEM:

- možnost vstopa tudi v kasnejših letih, lahko direktno na vrh,
- značilni so prehodi iz gospodarstva v upravo in obratno,
- pozna samo klasifikacijo delovnih mest, položajev (Haček, predavanja: 15.3.06).

Nobena država ne uporablja čistih tipov, še najbližje čistemu kariernemu tipu je Francija. Slovenski sistem javnih uslužbencev se je iz pozicijskega spremenil v mešanico pozicijskega in kariernega, malo bližje je mogoče kariernemu predvsem iz vidika, da poznamo dve ločeni piramidi. Posebnih institucij, od koder bi se avtomatično rekrutirali uslužbenci v javno upravo in katerih diploma bi bila pogoj za

vstop v uslužbenko razmerje, nimamo. Element kariernega sistema v Sloveniji predstavlja napredovanje, sistem usposabljanja in izobraževanja, interni in javni natečaji. Na drugi strani pa elemente pozicijskega sistema v Sloveniji lahko zasledimo predvsem možnost vstopa v starejših letih, možnost vstopa na višje položaje od zunaj (Haček, predavanja: 15.3.06).

Napredovanje je zakonsko urejeno in zakon daje prednost napredovanju in prerazporejanju javnih uslužbencev pred zaposlovanjem novih.

Karierni sistem ima določene prednosti in slabosti, slabosti in prednosti pozicijskega sistema pa so njegova zrcalna slika. Karierni sistem omogoča izkoriščanje kadrovskih kapacitet znotraj uprave, načrtovanje osebnega strokovnega razvoja in napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila upravnega strokovnjaka. Pozicijski sistem pa je bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskih virov tudi iz zasebnega sektorja (Virant 1998: 202).

Ekspertna skupina PHARE (ki jo sestavljajo dr. Pirnat, dr. Rusch in dr. Virant) je predlagala kombinacijo med obema sistemoma. Karierni sistem naj bi veljal za vsa uslužbenska mesta razen najvišjih vodstvenih in strokovnih delovnih mest, kjer naj bi se zagotovila odprtost do zasebnega sektorja. To pomeni, da naj bi se na podlagi javnega natečaja zaposlovali uslužbenci na vstopnih mestih posameznih karier, na višja mesta pa naj bi napredovali na podlagi internih natečajev, izvedenih znotraj javne uprave. Na najodgovornejša vodstvena in strokovna uslužbenska mesta pa naj bi se znova zaposlovalo na podlagi javnega natečaja, kar bi omogočilo odprtost v tistem delu javne uprave, ki zahteva posebno sposobne in ustvarjalne ljudi. Kot alternativa pa je predlagan sistem javnih natečajev za vsa prosta uslužbenska mesta, pri čemer pa bi javnim uslužbencem (osebam, ki že delajo v javni upravi) lahko zagotovili določeno izhodiščno prednost pri izbiri (Virant 1998: 203).

Kot je razvidno iz analiziranega je sam sistem zaposlovanja v javnem sektorju po mojem mnenju precej zapleten in dokaj dolgotrajen postopek, v nadaljevanju bom analizirala koncept zaposlovanja v zasebnem sektorju in skušala postaviti neke vzporednice med obema konceptoma.

Na področju zaposlovanja v javni upravi se dogajajo koreniti spremembe, ki se bodo najverjetneje še nadaljevale zlasti z nastopom dela novega ministra za javno upravo dr. Gregorja Viranta: *»Sam nerad uporabljam besedo reforma, ampak raje govorim o stalnih izboljšavah v javni upravi. Tako kot tudi v zasebnih podjetjih govorijo o stalnih izboljšavah. Reforma se nekega dne začne in se nekega dne tudi konča. V upravi pa gre za stalen proces izboljšav. Če govorimo samo o kadrih, naj povem, da je bil velik korak narejen s sprejemom določenih zakonov, naslednji korak pa bo njihovo uvajanje v praksi (Petrovčič 2005: 69).«*

»Trenutno se ukvarjamo z oblikovanjem modela kadrovskega managementa. Na podlagi zakona je bil izdelan model upravljanja človeških virov v upravi, opravljamo letne pogovore z zaposlenimi. Dopolnjevali bomo merila delovne uspešnosti, ki so podlaga za letno oceno, ta pa za napredovanje. Poudarek bo na konkurenčnem profilu delovnih mest. Naslednja sprememba pa bo sistemska, šli bomo v spremembo zakonodaje. Poenostavili bomo postopke ugotavljanja nesposobnosti za delo in v tem pogledu izenačili zaposlene v upravi z zaposlenimi v gospodarstvu. Število zaposlenih naj bi se zmanjšalo, predvsem v civilnem delu uprave (razen v policiji in vojski) za približno en odstotek na leto (Petrovčič 2005: 69)«.

»V nekaterih elementih je nova zakonodaja naredila sisteme in procese precej toge, denimo postopki javnih razpisov podaljšujejo čas od razpisa do zaposlitve in so res nekoliko predolgi. Kritike so tudi na prevelik poudarek delovnim izkušnjam. Tako mladi ne morejo prek vrste napredovati na pomembna delovna mesta. V podjetjih pa nasprotno lahko postane direktor že z dvajsetimi leti. Te kritike sprejemam, vendar poudarjam, da je treba v upravi vedno tehtati med redom in enotnostjo in managersko svobodo (Petrovčič 2005: 69).«

6. ZAPOSLOVANJE V ZASEBNEM SEKTORJU

Kot sem omenila že uvodoma, je zaposlovanje v javnem sektorju bistveno bolj zapleteno kot zaposlitev delavcev v zasebnem sektorju. Pri zaposlovanju delavcev v gospodarskih dejavnostih prevladuje kriterij subjektivitete, medtem, ko v javnem sektorju celoten postopek poteka po strogem, določenem zaporedju.

Sem mnenja, da mora vsak posameznik poznati osnoven koncept pri zaposlovanju, kaj mora pogodba vsebovati, kaj so njegove pravice in seveda tudi dolžnosti, samo tako bo prihajalo do manjših kršitev na področju delovne zakonodaje. V medijih smo priča velikim krivicam, ki se dogajajo delavcem še posebej na področju storitvenega sektorja oziroma pri manj izobraženih ljudeh, ravno zaradi tega, ker premalo poznajo svoje pravice in so zavržbo službe, pripravljeni storiti vse ne da bi se o zadevi poučili. Delavcu ni potrebno vedno storiti vsega, kar mu dodeli delodajalec, postaviti je potrebno neke meje, vsak posameznik se mora znati postaviti zase in stati za svojimi dejanji in tako bo tudi odnos delavec delodajalec boljši in delo učinkovitejše.

V primerjavi s prejšnjim Zakonom o delovnih razmerjih, ki je urejal tako individualna kot kolektivna delovna razmerja, je novi zakon uredil le individualna razmerja, torej razmerja, ki nastajajo med delavcem in delodajalcem na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Kolektivna razmerja, ki izhajajo iz kolektivnih pogodb, pa so urejena s posebnim Zakonom o kolektivnih pogodbah (Belopavlovič 2003: 26).

Nekaj pomembnih opredelitev, ki se nanašajo na individualna delovna razmerja, kot so na primer definicijo delavca, delodajalca, kaj je pogodba o zaposlitvi in podobno sem podrobno opredelila že uvodoma, zato teh definicij v tem poglavju ne bom ponavljala.

Najpomembnejše poglavje v Zakonu o delovnih razmerjih je prav gotovo poglavje, ki obravnava pogodbo o zaposlitvi, vključno z obliko in strankama pogodbe, pogodbeno svobodo, pravicami in obveznostmi strank pri sklepanju pogodbe, obveznostmi v času trajanja pogodbe, vsebino oziroma obveznimi sestavinami pogodbe, njenim spreminjanjem in prenehanjem. Prav v tem delu se novi zakon bistveno razlikuje od starega, ki je v določeni meri že vzpostavil pogodbeno razmerje delavec-delodajalec,

vendar ga ni v celoti razčlenil, zlasti kader je šlo za spreminjanje ali prenehanje delovnega razmerja. Za popolno vzpostavitev pogodbenega razmerja je bilo potrebno na novo definirati pogodbo o zaposlitvi, ki pa ne more biti čista pogodba po civilnem pravu, temveč mora dejansko vsebovati določene posebnosti. Upoštevati je namreč potrebno, da je delavec v tem pogodbenem razmerju šibkejša stranka, ki jo je potrebno z zakonom posebej zaščititi. Če je s pravno systemskega vidika, zlasti v primerjavi s prejšnjim zakonom najzanimivejše poglavje o pogodbi o zaposlitvi, je iz interesnega vidika delavcev in delodajalcev najpomembnejši tisti del zakona, ki določa pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja (Belopavlovič 2003: 26).

Posebej je potrebno opozoriti na načelo, ki izhaja iz splošnih določb, da se glede sklepanj, veljavnosti, prenehanja in drugih vprašanj pogodbe o zaposlitvi smiselno uporabljajo splošna pravila civilnega prava, če ta vprašanja niso s samim zakonom izrecno drugače urejena (Belopavlovič 2003: 26).

6.1 SPLOŠNO O POGODBI O ZAPOSLOTVI

S pogodbo o zaposlitvi se sklene delovno razmerje (internet 5).

Drugo poglavje zakona je namenjeno pogodbi o zaposlitvi, o kateri sem že uvodoma namenila nekaj besed. Zakon jasno določa pogodbeno načelo delovnega razmerja, s tem, da pogodbo o zaposlitvi opredeljuje kot posebno pogodbo delovnega prava, s katero se to razmerje sklene. Zakon tudi natančno določa, kdaj začnejo učinkovati pravice, obveznosti in odgovornosti delavca ter kdaj se delavec vključi v socialno zavarovanje. To se zgodi z dnem nastopa dela, dogovorjenim v sami pogodbi, če takega dogovora ni, pa se kot datum nastopa dela šteje datum sklenitve pogodbe o zaposlitvi. To velja tudi v primeru, ko delavec iz opravičenih razlogov na ta dan ne začne delati (Belopavlovič 2003: 34).

Ob sklenitvi delovnega razmerja je delodajalec dolžan delavca vključiti v socialno zavarovanje. Obveznost prijave temelji na predpisih o matični evidenci zavarovancev

in uživalcev pravic iz pokojninskega in invalidskega zavarovanja, s katerim je za prijavo določen 8 dnevni rok. Delovno razmerje je po svoji naravi trajno razmerje, zato se pogodba o zaposlitvi praviloma sklepa za nedoločen čas. Če trajanje razmerja v pogodbi ni posebej določeno, se domneva, da je bila pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas. Izjeme od tega pravila oziroma primere, ko je delovna razmerja mogoče sklepati za določen čas, zakon izrecno ureja v 52. in 53. členu (Belopavlovič 2003: 35).

V zakonu je pogodba za določen čas opredeljena kot izjemoma, vendar pa vemo, da v praksi temu ni tako, saj v gospodarstvu oziroma zasebnem sektorju v večini primerov zaposlujejo za določen čas in le izjemoma za nedoločen čas.

Agencije praviloma ne zaposlujejo za nedoločen čas in s tem prispevajo že k tako visokemu številu zaposlenih za določen čas. Slovenija je v EU po številu pogodb za določen čas na tretjem mestu. Zato iz Bruslja že dobivamo opozorila, da število zaposlenih za določen čas raste prehitro, je opozoril Miklič. V EU se sicer skuša področje urediti v skladu z načelom nediskriminacije teh delavcev, a področna direktiva še ni bila sprejeta (internet 2).

Pogodba o zaposlitvi za določen čas je eden izmed institutov, ki zagotavlja fleksibilnost delovnega razmerja, vendar pa se njena preširoka uporaba lahko kaj hitro sprevrže v izigravanje določil o odpuščanju delavcev, ki delavcem ob odpovedi zagotavljajo pravice, kot so odpovedni rok in odpravnine. Interesi delodajalcev in delavcev so pri sklepanju pogodbe o zaposlitvi za določen čas različni. To nakazujejo različne ureditve tega instituta v posameznih evropskih državah. Po dolgotrajnem usklajevanju s socialnimi partnerji je zakon sklepanje pogodb o zaposlitvi za določen čas omejil tako časovno kot tudi po vsebini (Belopavlovič 2003: 40).

Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene za določen čas, če gre za :

- izvrševanje dela, ki po svoji naravi traja določen čas,
- nadomeščanje začasno odsotnega delavca,
- začasno povečan obseg dela,
- zaposlitev tujca ali oseb brez državljanstva, ki ima delovno dovoljenje za določen čas, razen v primeru osebnega delovnega dovoljenja,

- poslovodne osebe,
- opravljanje sezonskega dela,
- delavca, ki sklene pogodbo o zaposlitvi za določen čas zaradi priprave na delo, usposabljanja ali izpopolnjevanja za delo oziroma izobraževanja,
- pripravo oziroma izvedbo dela, ki je projektno organizirano.....(Belopavlovič 2003: 93).

Zakon opredeljuje vrsto drugih pogodb glede na namen sklenitve kot so npr. pogodba o zaposlitvi zaradi opravljanja javnih del, pogodba o zaposlitvi s krajšim delovnim časom, pogodba o zaposlitvi za opravljanje dela na domu, pogodba o zaposlitvi s poslovodnimi osebami.

Med splošnimi določbami je potrebno opozoriti tudi na 11. člen zakona, ki določa, da se, če z zakonom ni drugače določeno, glede sklepanj, veljavnosti, prenehanja in drugih vprašanj pogodbe o zaposlitvi smiselno uporabljajo pravila civilnega prava. Posebej pa kaže opozoriti tudi na drugi odstavek citiranega člena, ki pravi da se ob ugotovljenih elementih delovnega razmerja, mora skleniti pogodba o zaposlitvi in ne kakršnakoli druga civilna pogodba.

6.2 OBLIKA POGODBE

Pogodbo o zaposlitvi je treba skleniti v pisni obliki. Kljub predpisani obliki pogodbe pa kršitev te določbe ne pomeni neveljavnosti pogodbe. Na zahtevo sindikatov je bilo v zakon vneseno določilo, da mora delodajalec delavcu izročiti pisni predlog pogodbe o zaposlitvi praviloma tri dni pred predvideno sklenitvijo. S tem želi delavcu omogočiti, da se lahko v miru in temeljito seznani z vsebino pogodbe, po potrebi pa se lahko o njej tudi posvetuje z ustreznimi strokovnjaki. Če delavcu pogodba ni bila vročena v pisni obliki, jo lahko zahteva kadarkoli v času trajanja delovnega razmerja (Belopavlovič 2003: 35).

6.3 STRANKE POGODBE

Stranki pogodbe o zaposlitvi sta delodajalec in delavec. Natančnejše definicije sem podala v samem uvodu diplomske naloge. Delodajalec je vsakdo, ki zaposluje delavca in je lahko pravna ali fizična oseba. V zvezi s strankami pogodbe zakon našteva, kdo v imenu strank sklepa pogodbo o zaposlitvi. Delavec ima sposobnost skleniti pogodbo po dopolnjeni starosti 15 let. Pogodba o zaposlitvi, sklenjena z osebo, ki še ni dopolnila 15 let, ni veljavna. Tuji državljani lahko sklenejo pogodbo, če izpolnjujejo pogoje po zakonu o zaposlovanju tujcev. Pogoje za opravljanje dela lahko določa zakon, kolektivna pogodba ali pa jih zahteva delodajalec sam. delodajalec mora vnaprej določiti pogoje za opravljanje dela na delovnem mestu s splošnim aktom (Belopavlovič 2003: 36).

6.4 POGODBENA SVOBODA

Zakon pojmuje pogodbeno svobodo kot svobodno odločitev delodajalca, s katerim od kandidatov bo sklenil pogodbo o zaposlitvi. Vendar pa za pogodbe o zaposlitvi veljajo, klub načelni pogodbeni svobodi, določene zakonske prepovedi in obveznost upoštevanja vnaprej danih oziroma zahtevanih pogojev. To pomeni, da zakon zavezuje tako delavca, da izpolnjuje pogoje za zaposlitev, kot tudi delodajalca, da lahko sklene pogodbo o zaposlitvi samo s tistim od kandidatov, ki te pogoje izpolnjuje. Posledice kršitev teh zakonskih določb se določajo po pravilih civilnega prava (Belopavlovič 2003: 36).

Veliko agencij za zaposlovanje, ki opravljajo dejavnost zagotavljanja delavcev drugemu delodajalcu, krši delovnopravno zakonodajo in kolektivne pogodbe, so na novinarski konferenci opozorili v Zvezi svobodnih sindikatov Slovenije (ZSSS). Namesto za nedoločen, zaposlujejo za določen čas, delavci so plačani slabše, kot določa zakon, praviloma niso usposobljeni za varno opravljanje dela, nimajo dodatkov za nočno in nadurno delo ter ne morejo stavkati, so nanizali predstavniki ZSSS. V Sloveniji je to področje zanemarjeno, je ocenil izvršni sekretar ZSSS Gregor Miklič in pojasnil, da se od leta 1998, ko je zakon o delovnih razmerjih omogočil opravljanje dejavnosti, uveljavlja model zaposlovanja pri agencijah, ki je v

nasprotju z njenim bistvom. "Temeljna ideja je omogočiti delodajalcem, da čim prej dobijo delavce, ko nenadoma nastane potreba po povečanju zaposlitve," je dejal in poudaril, da morajo biti ti delavci v skladu z zakoni in mednarodnimi pogodbami zaposleni za nedoločen čas (internet 2).

6.5 PRAVICE IN OBVEZNOSTI STRANK PRI SKLEPANJU POGODB O ZAPOSLOITVI

Med pravicami in obveznostmi strank pri sklepanju pogodb o zaposlitvi zakon loči pravice in obveznosti, ki jih ima v zvezi s tem delodajalec, ter tiste, ki jih ima kandidat za zaposlitev.

- **Delodajalec** mora prosta delovna mesta objaviti. S tem je posredno zagotovljeno uresničevanje ustavnega določila, da je vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako delovno mesto. Objava mora vsebovati pogoje za opravljanje dela in rok za prijavo, ki ne sme biti krajši od osmih dni. Za javno objavo se šteje tudi objava v uradnih prostorih Zavoda Republike Slovenije za zaposlovanje. Izjemoma se lahko pogodba sklene tudi brez objave, npr. če gre za štipendista, invalida, družbenika v pravni osebi, družinskega člana pri fizični osebi, funkcionarja, poslovodno osebo, delavca, ki je že zaposlen s krajšim delovnim časom ali za določen čas. Posebej je potrebno upoštevati v objavi enako obravnavanje glede na spol. Delodajalec ne sme prostega delovnega mesta objaviti samo za moške ali samo za ženske, razen, če je določen spol nujen za opravljanje dela. V postopku izbire ima delodajalec pravico zahtevati le tista dokazila, ki se nanašajo na izpolnjevanje pogojev za opravljanje dela. Izrecno pa je prepovedano, da bi delodajalec od kandidata zahteval podatke o družinskem in zakonskem stanju, načrtovanju družine in o nosečnosti, če to ni neposredno povezano z delovnim razmerjem. Predhodni zdravstveni pregledi, na katere mora delodajalec napotiti delavca pred nastopom dela, so določeni v okviru predpisov s področja varnosti in zdravja pri delu, stroški teh pregledov pa bremenijo delodajalca. Zakon dopušča tudi predhodni preizkus kandidatovega znanja. Med obveznosti delodajalca sodi tudi obveznost, da

kandidata pred sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi seznaniti z delom, pogoji dela ter pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja (Belopavlovič 2003: 37).

- Med obveznostmi **kandidata** zakon določa dolžnosti predložitve vseh potrebnih dokazil o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela ter obveščanje o vseh, njemu znanih dejstvih in okoliščinah, ki bi ga lahko kakorkoli onemogočali ali omejevali pri delu. Na vprašanje, ki niso v neposredni zvezi z delovnim razmerjem, kandidat ni dolžan odgovarjati. Med pravice kandidata pa sodita tudi pisna seznanitev neizbranega kandidata z dejstvom, da ni bil izbran, ter zahteva, da se mu vrne vsa predložena dokumentacija (Belopavlovič 2003: 37).

6.6 VSEBINA POGODBE

Iz direktive Evropske unije, ki ureja obveščenost delavcev, izhaja, s čim mora biti delavec vnaprej seznanjen. Zakon izrecno določa obvezne sestavine pogodbe o zaposlitvi. Pogodba o zaposlitvi mora tako vsebovati:

- Podatke o pogodbenih strankah z navedbo njunega prebivališča oziroma sedeža,
- datum nastopa dela,
- naziv delovnega mesta oziroma podatke o vrsti dela, za katero delavec sklepa pogodbo o zaposlitvi, s kratkim opisom dela, ki ga mora opravljati po pogodbi o zaposlitvi,
- kraj opravljanja dela, če ni navedenega točnega kraja, velja, da delavec opravlja delo na sedežu delodajalca,
- čas trajanja delovnega razmerja in določilo o načinu izrabe letnega dopusta, če je sklenjena pogodba o zaposlitvi za določen čas,
- določilo, ali gre za delovno razmerje s polnim ali krajšim delovnim časom,
- določilo o dnevnem ali tedenskem rednem delovnem času in razporeditvi delovnega časa,
- določilo o znesku osnovne plače delavca, ki mu pripada za opravljanje dela po pogodbi o zaposlitvi, ter o morebitnih drugih plačilih,

- določilo o drugih sestavinah plače delavca, o plačilnem obdobju, plačilnem dnevu in o načinu izplačevanja plače,
- določilo o letnem dopustu oziroma načinu določanja letnega dopusta,
- dolžino odpovednih rokov,
- navedbo kolektivnih pogodb, ki zavezujejo delodajalca, oziroma splošnih aktov delodajalca, ki določajo pogoje delavca.

Stranki pa se lahko dogovorita tudi za druge dodatne pravice oziroma obveznosti (Belopavlovič 2003: 38).

6.7 OBVEZNOSTI POGODBENIH STRANK

Zakon posebej navaja obveznosti delavca in posebej obveznosti, ki jih ima na podlagi pogodbe o zaposlitvi delodajalec.

- Med obveznosti delavca sodijo vestno opravljanje dela na delovnem mestu, za katero je sklenil pogodbo, upoštevanje delodajalčevih navodil ter upoštevanje prepisov o varnosti in zdravju pri delu. Med obveznosti delavca sodijo tudi prepoved škodljivega ravnanja, varovanje poslovne skrivnosti ter prepoved konkurence med trajanjem delovnega razmerja, v primeru dogovorjene konkurenčne klavzule pa tudi po prenehanju pogodbe o zaposlitvi. Če spoštovanje konkurenčne klavzule onemogoča pridobitev zaslužka, primerljivega delavčevi prejšnji plači, mu mora delodajalec za ves čas spoštovanja prepovedi mesečno izplačevati denarno nadomestilo (Belopavlovič 2003: 39).
- Med obveznosti delodajalca pa zakon uvršča obveznost zagotavljanja dela in obveznost plačila, za katero sta se stranki pogodbeno dogovorili, obveznost zagotavljanja varnih delovnih razmer v skladu s predpisi o varnosti in zdravju pri delu ter obveznost varovanja delavčeve osebnosti, kamor sodita tako varovanje dostojanstva delavca pri delu kot varstvo delavčevih osebnih podatkov (Belopavlovič 2003: 39).

Če ena ali druga stranka krši pogodbene obveznosti, je to lahko razlog za odpoved pogodbe.

6.8 PRENEHANJE POGODBE O ZAPOSLOTVI

V delu, ki ureja prenehanje pogodbe o zaposlitvi, navaja zakon različne razloge oziroma načine prenehanja ter v zvezi s tem tudi različne pravice in obveznosti delavcev in delodajalcev. Pogodba o zaposlitvi preneha veljati, tako kot določa 75. člen ZDR:

- s potekom časa, za katerega je bila sklenjena,
- s smrtjo delavca ali delodajalca-fizične osebe,
- s sporazumno razveljavitvijo,
- z redno ali izredno odpovedjo,
- s sodbo sodišča,
- po samem zakonu v primerih, ki jih določa zakon,
- v drugih primerih, ki jih določa ta zakon (internet 5).

Medtem ko prvi trije izmed omenjenih načinov prenehanja pogodbe niso problematični in jih je poznala tudi že prej veljavna zakonodaja, pa je odpoved pogodbe o zaposlitvi precejšnja novost. Možnost, da pogodbeni stranki odpovesta pogodbo o zaposlitvi, izhaja iz pogodbene narave delovnega razmerja. Pri tem zakon loči redno odpoved (odpoved z odpovednim rokom) in izredno odpoved (odpoved brez odpovednega roka), ki učinkuje z vročitvijo odpovedi drugi stranki (Belopavlovič 2003: 46).

Pri redni odpovedi lahko delavec odpove pogodbo brez obrazložitve, delodajalec pa mora svojo odpoved obrazložiti ter dokazati utemeljenost odpovednega razloga. Razloge delodajalca lahko strnem v tri skupine:

- primeri, ko obstajajo poslovno utemeljeni razlogi ekonomske, organizacijske, tehnološke ali podobne narave,
- primeri, ko obstajajo osebno utemeljeni razlogi zaradi delavčeve nesposobnosti, ker delavec ne dosega pričakovanih rezultatov ali ne izpolnjuje prepisanih pogojev za opravljanje dela, tako da ne izpolnjuje pogodbenih obveznosti,

- primer, ko delavec krši svoje pogodbenne ali druge obveznosti iz delovnega razmerja in je odpoved pogojena s krivdnim ravnanjem delavca (Belopavlovič 2003: 47).

Izredno odpoved pogodbe o zaposlitvi lahko poda katerakoli od pogodbenih strank po pogojem, da obstajajo z zakonom določeni odpovedni razlogi in da ob upoštevanju vseh okoliščin in interesov obeh strank nadaljevanje delovnega razmerja do izteka odpovednega roka oziroma do poteka časa, za katerega je bila pogodba sklenjena ni več mogoče. Gre za primere, ko so njuni odnosi tako zaostreni, da nadaljnje razmerje ni mogoče (Belopavlovič 2003: 50).

Med odpovedne razloge na strani delodajalca, ki dopuščajo, da delavec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi zakon uvršča:

- nezagotavljanje dela in neizplačevanje nadomestila plače,
- izplačevanje bistveno zmanjšanega plačila za delo,
- ponavljajoče se ali večkratno nepravočasno izplačevanje plačila za delo,
- nezagotavljanje varnosti in zdravja pri delu,
- žaljivo in diskriminatorno ravnanje glede na spol,
- spolno nadlegovanje (Belopavlovič 2003: 48).

Med odpovedne razloge na strani delavca, ki dopuščajo, da delodajalec izredno odpove pogodbo o zaposlitvi, so po zakonu naslednji:

- če delavec krši pogodbeno ali drugo obveznost iz delovnega razmerja in ima kršitev vse znake kaznivega dejanja,
- če delavec naklepoma ali iz hude malomarnosti huje krši pogodbenne ali druge obveznosti iz delovnega razmerja,
- če delavec ne opravi uspešno poskusnega dela,
- če se delavec v roku petih delovnih dni po prenehanju razlogov za suspenz pogodbe o zaposlitvi neopravičeno vrne na delo,
- če delavec v času odsotnosti z dela zaradi bolezni ali poškodbe ne spoštuje navodil pristojnega zdravnika oziroma pristojne zdravniške komisije ali, če v tem času opravlja pridobitno delo ali brez odobritve pristojnega zdravnika

oziroma pristojne zdravniške komisije odpotuje iz kraja svojega bivanja (Belopavlovič 2003: 48).

Omenila bi še komentar gospoda Dušana Semoliča, predsednika zveze svobodnih sindikatov republike Slovenije. Prava pot je po mnenju Semoliča pot socialnega dialoga in socialnega partnerstva ter pot znanja. Semolič je opozoril tudi na "*nerazumno širjenje zaposlovanja za določen čas*", ki bo prizadelo predvsem mlade. Mladi, je poudaril Semolič, potrebujejo več zaposlitev za nedoločen čas. Po mnenju Semoliča mora Slovenija konkurenčnost graditi na znanju, inovacijah, z vlaganjem v tehnološki razvoj ter na socialnih pravicah. Prava pot je pot socialnega dialoga in socialnega partnerstva, meni Semolič. Kot je še povedal, se sindikati zavzemajo za razvoj, ki postavlja v ospredje človeka kot takega (internet 1).

7. SKLEP

Z analiziranjem velikega števila virov, kot so monografska dela, študijska gradiva, raznimi internetnimi viri, analizo člankov na konkretno tematiko, analizo intervjujev, ki sem jih našla na internetu ali v člankih, skratka analizo tako primarnih kot tudi sekundarnih virov sem dobila dokaj korenit vpogled v sam postopek oziroma koncept zaposlovanja tako v javnem kot zasebnem sektorju.

S tem znanjem, ki sem ga osvojila bom v samem zaključku diplomske naloge skušala strniti nekaj najpomembnejših ugotovitev in s tem ovrednotiti v uvodu postavljeni hipotezi, ki sta predstavljali glavno vodilo same naloge.

Uvodoma sem podala temeljite definicije bistvenih teoretičnih pojmov, ki so bili vodilo moje naloge. Opredelila sem pojem uprave in upravljanja, s katerima se ne srečujemo samo na področju javne sfere, temveč povsod tam, kjer imamo opravka z organizacijami. Temu sledi javna uprava oziroma uprava v javnih zadevah in pa javno upravljanje, ki je definirano kot upravljanje v javnih zadevah. Pomemben pojem predstavlja pojem javnega uslužbenca, katerega družbeni položaj je vsaj po nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe zaposlene v zasebnem sektorju. Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen kot pomen dela zaposlenega v zasebnem sektorju, predvsem z vidika vpliva njegovega dela, ki je širok in ni omejen le na eno organizacijo. Na področju zasebnega sektorja sem v pojmovno teoretičnem delu predstavila oziroma na kratko opredelila zasebni sektor in kako se loči od javnega. Nadalje sem predstavila delovno razmerje, kot temeljno razmerje med delavcem in delodajalcem. Ne smem pozabiti omeniti tudi pogodbe o zaposlitvi, ki predstavlja osrednji institut delovnega prava. Je pravna podlaga za nastanek delovnega razmerja med posameznim delavcem in delodajalcem.

Javne uslužbenke v Sloveniji najdemo na vseh ravneh državne in lokalne uprave. Ker so javni uslužbenci plačani iz davkoplačevalskega denarja, je izjemno pozornost potrebno nameniti tudi njihovem zaposlovanju. Možnost, da se ob neracionalnem zaposlovanju le-teh javna uprava v državi močno poveča, kar za sabo prinese tudi povečanje stroškov, je namreč nenehno prisotna. V Sloveniji je uveljavljeno pravilo,

da se ob odprtju delovnega mesta, kandidatko oziroma kandidata za to mesto skuša najprej najti znotraj organa, če to ni mogoče se išče drugje v javni upravi, in šele kot zadnja možnost sledi zaposlitev preko javnega natečaja. Ob izbiri kandidata se ta preveri skozi uveljavljeni postopek preverjanja njegove izobrazbe in strokovnega znanja, tako da se neprimerni oziroma manj primerni kandidati skozi proces izbiranja izločajo. Javne in interne natečaje za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Glavni kriterij za zaposlitev je načeloma strokovnost kandidata, čeprav včasih prevlada tudi interes poznanstev, ter tudi politične primernosti kandidata.

Načeloma je v RS za javne uslužbence uveljavljen tako imenovani karierni sistem. To pomeni, da gre v večini primerov za karierne uslužbence, ki v sistem vstopijo na nižjih ravneh, največkrat neposredno po končanem študiju in potem napredujejo na višje položaje sorazmerno z rastjo njihovih funkcionalnih znanj in pridobivanjem uporabnih izkušenj. Eden od kriterijev pri napredovanju naj bi bila tudi kakovost dela oziroma sama delavnost uslužbenca. Eden od dejavnikov, ki povzroči, da pride do kombinacije kariernega in pozicijskega sistema je možnost, da vodilna mesta v upravi zasedejo tudi ljudje, ki so prišli vanjo od zunaj in na položaj niso napredovali po korakih kariernega sistema.

Kot pomemben dejavnik pri motiviranju in spodbujanju javnih uslužbencev za delo je ravno novost v zakonu o javnih uslužbencih, ki govori o letnem ocenjevanju javnih uslužbencev. In ravno ta dejavnik je po mojem mnenju zelo pomemben pri večanju učinkovitosti zaposlenih v javni upravi.

Nasprotno pa v zasebnem oziroma gospodarskem sektorju ni tako strogo določenih korakov oziroma postopkov pri zaposlitvi, kar je vidno tudi iz same analize. V Zakonu o delovnih razmerjih so namreč natančno določene obveznosti, ki jih ima delodajalec in na drugi strani obveznosti in pravice, ki jih ima delavec, določena je tudi oblika, vsebina pogodbe, ki jo je potrebno spoštovati. Opredeljeno je tudi kdaj delavcu pogodba o zaposlitvi preneha veljati. Skratka, neki temeljni okviri so seveda podani, pa vendar je postopek zaposlitve od samega razpisa pa do vstopa v uslužbensko razmerje precej krajši in ne tako tog, kot je to v javnem sektorju. Po izkušnjah, ki sem jih pridobila trajajo postopki za zaposlitev v javnem sektorju še enkrat dlje kot v

zasebnem, kar pa je zagotovo nedopustno. Sistem zaposlitve je premalo fleksibilen in odprt v nasprotju z zasebnim, gospodarskim sektorjem.

Na podlagi analize in zgoraj navedenega lahko z gotovostjo potrdim prvo hipotezo:

Proces zaposlovanja v javnem sektorju je trdno strukturiran, poteka po ustaljenih postopkovnih korakih, medtem ko je zaposlovanje v zasebnem sektorju fleksibilnejše.

Ker pa so postopki v javnem sektorju strogo določeni, na drugi strani v zasebnem sektorju pa prevladuje v velikih primerih pri izbiri kandidatov načelo subjektivitete lahko delno potrdim tudi drugo hipotezo, ki sem jo podala uvodoma:

Za zaposlovanje v javni upravi so značilni objektivni formalni kriteriji, medtem ko v zasebnem sektorju prevladuje načelo subjektivitete.

To seveda ne pomeni, da v zasebnem sektorju izbirajo zaposlene zgolj po simpatičnosti, saj imajo postavljene pogoje za zaposlitev, le da se jih ne oklepajo tako trdno kot v javnem sektorju in so zgolj vodilo pri izbiri kandidatov.

Stremeti je potrebno k uskladitvi postopka zaposlovanja v obeh omenjenih sektorjih tako v javnem in zasebnem sektorju. Predvsem z vidika hitrosti postopka, v javni sektor bi bilo potrebno vnesti veliko več elementov nagrajevanja, ocenjevanja, merjenje učinkovitosti dela, saj s tem postanejo delavci bolj motivirani za delo in s tem posledično bi se povečala učinkovitost javne uprave. Mladi veliko raje vstopajo v uslužbenska razmerja, kjer se lahko dokažejo, kjer v ospredje vstopa njihovo znanje, ambicije pokazati nekaj novega, in le to lahko v večji meri na žalost pokažejo v gospodarstvu in ne v javnih ustanovah. Menim, da bo potrebno na tem področju še veliko storiti, skratka spremembe niso mogoče čez noč, zato je potrebna vztrajnost, strpnost in pa velika mera novih ljudi, ki so polni elana in delovnega zagona, kot smo mi mladi diplomanti Fakultete za družbene vede, oziroma konkretnije diplomirani politologi, na katere se omenjeno delo nanaša.

8. LITERATURA IN VIRI:

- Bekke, A. G. M., Hans, James L. Perry in Theo A. J. Toonen (1996): *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington and Indianapolis: Indiana university Press.
- Belopavlovič, Nataša (2003): *Zakon o delovnih razmerjih, z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
- Brejc, Miha (2000): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Brus, Petra (2002): *Zakon o javnih uslužbencih (uvodna pojasnila)*. Ljubljana: GV Založba.
- Čater, Natalija (2004): *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci*. Ljubljana: Financ d.o.o..
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan založba d.o.o..
- Haček, Miro (2006): *Predavanja pri predmetu Upravni personal*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Koželj, Barbara (2004): Nove možnosti za javne uslužbence. *Slovenska uprava* 2, 30–31.
- Kresal, dr. Barbara, Katarina Kresal Šoltes in Darja Peček Senčur (2002): *Zakon o delovnih razmerjih (s komentarjem in stvarnim kazalom)*. Ljubljana: Založniška hiša Primath.

- Lane, Jane-Eri (1995): *The Public sector, Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Majhenc, Nuša (2002): *Zaposlovanje v javni upravi*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Petrovčič, Vida (2005): Minister za javno upravo dr. Gregor Virant. *HRM* 7, 68–70.
- Peters, B. Guy (2006): *Politico-administrative dilemma: traditional problems and new solutions*. Bratislava: Nispacee.
- Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Višja upravna šola.
- Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Vlaj, Stane (2006): *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Zaviršek, Nevenka (2004): Javni uslužbenci in delovna mesta. *Slovenska uprava* 37(3), 23–26.

INTERNETNI VIRI:

- Internet 1: K.K. /STA (2007): *Za več zaposlitev za nedoločen čas*. Dostopno na http://www.delo.si/index.php?sv_path=41,35,209032 (26. maj 2007).
- Internet 2: STA (2007): *Agencije za zaposlovanje kršijo zakonodajo*. Dostopno na <http://zaposlitev.dnevnik.si/aktualno/?n=449> (25. maj 2007).
- Internet 3: Državni zbor Republike Slovenije (2006): *Zakon o javnih uslužbencih*. Uradni list Republike Slovenije 32. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+javnih+uslu%C5%BEBencih&mandate=->

1&unid=UPB|0717F480163A3117C12570D60047F5A2&showdoc=1 (25. maj 2007).

- Internet 4: Državni zbor republike Slovenije (2006): *Zakon o kolektivnih pogodbah*. Uradni list Republike Slovenije 43. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+kolektivnih+pogodbah&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1257147004110A3&showdoc=1> (28. maj 2007).
- Internet 5: Državni zbor Republike Slovenije (2002): *Zakon o delovnih razmerjih*. Uradni list Republike Slovenije 42. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&vt=6&sm=k&q=zakon+o+delovnih+razmerjih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C1256BA500446EDA&showdoc=1> (24. maj 2007).
- Internet 6: Državni zbor Republike Slovenije (2007): *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih*. Uradni list Republike Slovenije 33. Dostopno na <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&sm=k&q=zakon+o+javnih+uslu%C5%BEBencih&mandate=-1&unid=SZ|C12563A400338836C12570CA002EB61F&showdoc=1> (5. maj 2007).
- Internet 7: RTV Slovenija/STA (2004): *O kršitvah delovne zakonodaje v Državnem zboru*. Dostopno na http://www.rtv-slo.si/modload.php?&c_mod=rnews&op=sections&func=read&c_menu=1&c_id=29523 (28. maj 2007).
- Internet 8: Komisija za preprečevanje korupcije (2007): *Različne definicije korupcije*. Dostopno na http://www.dossierkorupcija.com/wiki/index.php?title=Razli%C4%8Dne_definicije_korupcije&printable=yes (24. april 2007).