

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Sanela Rašić**

**VLOGA INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE PRI REFORMI SISTEMA  
JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2007**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Sanela Rašić**

**Mentor: doc. dr. Miro Haček**

**VLOGA INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE PRI REFORMI SISTEMA  
JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2007**

## Zahvala

Iskreno se zahvaljujem mentorju doc. dr. Miru Hačku za strokovno pomoč in vodenje pri nastanku diplomskega dela.

HVALA

## **VLOGA INSTITUCIJ EVROPSKE UNIJE PRI REFORMI SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Odkar je Slovenija leta 1996 začela pristopna pogajanja za vstop v Evropsko unijo, je le ta od nje pričakovala in zahtevala kar nekaj sprememb na različnih področjih njenega delovanja. Tako je Evropska unija tudi za področje javne uprave podala smernice, ki same po sebi niso obvezujoče, pa tudi nekatera konkretna priporočila, kakšna naj bi bila javna uprava. V diplomskem delu sem raziskovala, v kolikšni meri je naša država sledila tem smernicam in koliko je upoštevala priporočila Evropske unije pri urejanju tega področja. Ugotovila sem, da je Slovenija je v celoti sledila tem smernicam in naredila velik korak naprej na tem področju, ko je sprejela novi Zakon o javnih uslužbencih, ki naj bi bil izhodišče za učinkovito, sposobno, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno in pravično javno upravo. Skozi zakon so tako izražena nekatera načela, kot so načelo enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, politične nevtralnosti in nepristranskosti, ter še nekatera druga načela, ki oblikujejo javno upravo takšno, kot jo od nje pričakuje Evropska unija in ki je v skladu z evropskim pravnim redom.

**Ključne besede:** Evropska unija, smernice EU, javna uprava, Zakon o javnih uslužbencih.

## **THE ROLE OF INSTITUTIONS OF EUROPEAN UNION WITHIN CIVIL SERVANTS ACT REFORM**

Since Slovenia began accession negotiations in order to enter the European Union in 1996, EU has expected and demanded from it quite a few changes in different fields. Concerning the field of public administration EU has provided some principles, which as such are not obligatory, as well as some concrete recommendations showing what public administration should be like. In my diploma I was researching till what extent has our country followed those principles and taken into account the recommendations given by the European Union. I have established, that Slovenia has entirely followed those principles and made a major step forward by adopting a new Civil Servants Act, which should be starting point of effective, qualified, legitimate, accountable, respond, professional and equitable public administration. Through this act some principles are pointed out, like principle of equality of accessibility, legality, expertise, political impartiality and neutrality, and some other principles, that are making the public administration as it is expected by the European Union and in relation to the *acquis*.

**Key words:** European Union, EU principles, public administration, Civil Servants Act

## **KAZALO:**

<b>1. UVOD.....</b>	<b>9</b>
<b>2. NAMEN, CILJ IN STRUKTURA NALOGE .....</b>	<b>12</b>
<b>2.1 Namen in cilj naloge .....</b>	<b>12</b>
<b>2.2 Predpostavke in hipoteza .....</b>	<b>12</b>
<b>2.3 Struktura naloge .....</b>	<b>13</b>
<b>2.4 Metodologija.....</b>	<b>13</b>
<b>3. TEORETIČNO-POJMOVNA IZHODIŠČA .....</b>	<b>14</b>
<b>3.1 Javna uprava .....</b>	<b>14</b>
3.1.1 Upravljanje in (javna) uprava kot odločanje in usmerjanje .....	14
3.1.2 Upravljanje po sistemski teoriji .....	15
3.1.3 upravljanje in (javna) uprava po kibernetiko-informacijski teoriji .....	16
3.1.4 Uprava kot nujno potrebna dejavnost, ki omogoča izvrševanje temeljnih (osnovnih) nalog.....	18
<b>3.2 Državna uprava.....</b>	<b>18</b>
<b>3.3 Javni uslužbenec .....</b>	<b>20</b>
<b>3.4 Sistem javnih uslužbencev.....</b>	<b>21</b>
<b>3.5 Institucije EU.....</b>	<b>24</b>
3.5.1 Evropski parlament .....	24
3.5.2 Evropska komisija.....	25
3.5.3 Svet EU .....	27
3.5.4 Evropsko sodišče .....	27
3.5.5 Odbor regij.....	28
3.5.6 Ekonomsko-socialni odbor .....	28
3.5.7 Evropska investicijska banka.....	28
3.5.8 Evropska centralna banka .....	29
3.5.9 Računsko sodišče.....	29

<b>4. NAČELA DELOVANJA JAVNE UPRAVE, OBLIKOVANA S STRANI EU .....</b>	<b>30</b>
4.1 Gotovost in predvidljivost .....	30
4.2 Odprtost in prozornost .....	31
4.3 Odgovornost .....	31
4.4 Učinkovitost .....	32
<b>5. REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV .....</b>	<b>33</b>
<b>5.1 Širši družbeni vplivi na reformo.....</b>	<b>34</b>
5.1.1 Prehod iz socialistične v (post)kapitalistično družbo .....	34
5.1.2 Povezovanje v evropske in mednarodne integracije.....	35
5.1.3 Globalizacija .....	36
5.1.4 Privatizacija .....	37
5.1.5 Deregulacija .....	38
<b>5.2 Klasična birokracija in novi javni management .....</b>	<b>38</b>
5.2.1 Webrov koncept birokracije in birokratske organizacije.....	38
5.2.2 Modernizacija javne uprave .....	39
5.2.2.1 NJM .....	40
<b>6. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIIH IZ LETA 2002 .....</b>	<b>42</b>
<b>6.1 Nastajanje novega Zakona o javnih uslužbencih .....</b>	<b>42</b>
<b>6.2 Pregled Zakona o javnih uslužbencih po členih .....</b>	<b>45</b>
6.2.1 Opredelitev kroga veljavnosti .....	45
6.2.2 Ločitev opravljanja javnih nalog od spremljajočih dejavnosti .....	45
6.2.3 Kadrovanje .....	46
6.2.4 Decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah, hkratna centralizacija in bistveno okrepljen nadzor ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve.....	47
6.2.5 Kombinacija kariernega in pozicijskega sistema .....	49
6.2.6 Vrh javne uprave kot visoko strokovno usposobljeni managerji .....	51
6.2.7 Ločitev političnih od upravnih položajev .....	52
6.2.8 Večja strokovnost uprave .....	53
6.2.9 Mehanizmi za racionalizacijo poslovanja .....	54

6.2.10 Odprto, etično delovanje javne uprave in usmerjenost k uporabnikom .....	54
6.2.11 Strokovnost kot merilo za izbiro uradnikov .....	57
6.2.12 Enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja .....	57
6.2.13 Pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev .....	57
6.2.14 Politika horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi .....	58
6.2.15 Večja fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večja stopnja pretoka delovne sile med organi javne uprave .....	59
6.2.16 Sodelovanje s sindikati pri odločitvah, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj javnih uslužbencev .....	61
<b>7. SKLEPNE UGOTOVITVE .....</b>	<b>63</b>
<b>8. LITERATURA .....</b>	<b>65</b>
<b>8.1 Samostojne publikacije .....</b>	<b>65</b>
<b>8.2 Viri .....</b>	<b>67</b>
<b>8.3 Medmrežje .....</b>	<b>69</b>

## SEZNAM KRATIC:

EU - Evropska unija

NJM – Novi javni management (Novo upravljanje javnega sektorja)

OECD - Organization for economic co-operation and Development (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj)

RS – Republika Slovenija

ZJU - Zakon o javnih uslužbencih



## 1. UVOD

Slovenija je s 1. 5. 2004 postala polnopravna članica EU, za kar si je prizadevala že od leta 1993, ko je o tem začela razmišljati, natančneje pa od leta 1996, ko je zaprosila za članstvo. To je za našo državo pomenilo velike spremembe v vseh segmentih njenega obstoja. V diplomski nalogi se bom osredotočila na enega izmed segmentov, ki je po mojem mnenju najpomembnejši, tj. javno upravo. Javna (državna) uprava ima na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge (Brezovšek 2000: 264). Uspešnost določene države merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja (Brezovšek 2000: 264).

Vstop v EU zahteva mnoga prilagajanja in tako smo na področju javne uprave priča evropeizaciji slovenskega upravnega prostora. Ko govorimo o upravnem prostoru, mislimo na skupek upravnih načel, pravil in regulacij, ki so enotno uveljavljena na določenem teritoriju in so v skladu z ustavo (Sigma Paper: No. 27: 2). Z vstopom v EU lahko kot polnopravni člani govorimo o evropskem upravnem prostoru, ki zahteva, kot že rečeno, velike spremembe v slovenski javni upravi, katere veliko breme so še vedno ostanki prejšnjega socialističnega sistema.

Javna (državna) uprava se v vseh vrstah demokracij bori z enakimi problemi: kako zagotoviti *sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno, profesionalno* in *pravično* javno službo. Seveda pričakujemo od svoje javne (državne) uprave, da bo vse to in mogoče še kaj drugega – hkrati, in smo zelo nesrečni, če moramo priznati, da temu ni tako. Dejstvo je namreč, da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potemtakem pojavlja vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom. Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal javni sektor, manj usmerjena k uporabnikom kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj javnega sektorja. Konkurenca v javni upravi tako sploh ni obstajala. Zaradi tega je bila kakovost storitev manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata.

Posledica tega je (bila), da je (bilo) dojemanje javne (državne) uprave med državljani na splošno negativno (zapravljanje denarja, neučinkovito delovanje, togo in neodgovorno ravnanje) (Brezovšek 2000: 265).

Z vstopom v EU se od Slovenije pričakuje zadovoljevanje standardov EU, kar pomeni, da morata deliti tudi skupna načela o javni upravi. EU je v pomoč državam OECD, kamor spada tudi Slovenija, izdala priročnik, ki se imenuje SIGMA PROGRAM, v katerem je podala nekatera navodila in zahteve, kakšna naj bo slovenska javna uprava in kako to doseči.

Sam proces spreminjanja organiziranosti, dela in drugega je za Slovenijo kar težaven proces, saj smo bili, kot sem že omenila, dolga leta pod vplivom socializma, kjer je javna uprava delovala tako, kot so od nje zahtevali vodilni politiki oziroma stranka na oblasti. Tako je slovenska javna uprava delovala daljše obdobje, ki pa ni tako daleč v preteklosti, in jasno je, da so se nekatere značilnosti prejšnjega sistema prenesle. Kajti tu ne gre za preprosto urejanje zadev samo z zakonom, gre tudi za upravno kulturo, ki se je v ljudeh močno zasedrala. Seveda je to tisto, kar je najtežje spremeniti, ni pa nemogoče, in Slovenija je naredila velik korak naprej. Največ je bilo, po mojem mnenju, storjenega s sprejetjem novega Zakona o javnih uslužbencih, v katerem so opredeljena mnoga pomembna področja znotraj slovenskega upravnega prostora.

Do začetka mandata vlade, ki je pričela s svojim delom konec leta 2000, je bila splošna ocena Evropske komisije o poteku reforme javne uprave negativna, kljub priznavanju napredka pri izgradnji upravnih institucij, to je krepitvi t. i. administrativne usposobljenosti. Navedenemu je botrovalo dejstvo, da ni bil izpeljan zakonodajni del reforme (Bohinc 2004: 5).

To, da se mi zdi pri celotnem procesu vstopa Slovenije v EU najpomembnejša javna uprava in kot njen temelj javni uslužbenci, izhaja iz dejstva, da mora biti Slovenija dejansko na vseh področjih usklajena z EU, ki to od nje zahteva bodisi z direktivami, uredbami ali samo smernicami. Vrh države mora prej navedeno prevesti v zakonodajo, najtežji del, njihovo implementacijo, pa izvaja javna uprava. Sposobna mora biti implementirati in vsiliti skupna načela mednarodnega prava v skladu z načelom »zavezujočih rezultatov«.

Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam (Haček 2001: 123). Oblikovala pa je splošna priporočila oziroma standarde, ki so skupni evropskemu upravnemu prostoru (Brezovšek, Haček 2002: 691, 692).

Evropska unija, kot sem že povedala, izdaja za določena področja direktive in uredbe, z namenom poenotenega urejanja teh področij v skupnem evropskem prostoru. Vendar pa Evropska unija nima ustanovljenih svojih organov, ki bi skrbeli za to, da bi se ti zakoni v državah članicah tudi dejansko implementirali. Ravno zaradi tega je v njenem interesu, da države članice vzpostavijo in oblikujejo takšno javno upravo, ki bo sposobna v svoji nacionalni državi izvajati evropski pravni red. Gre za t. i. *acquis- communautaire*, ki najpogosteje označuje »EU takšno kot je«, ali z drugimi besedami pravice in obveznosti, ki so skupne vsem državam članicam. »Acquis« zajema vse pogodbe in zakone EU, deklaracije in resolucije, mednarodne pogodbe o zadevah na področju EU ter sodbe sodišča Evropske skupnosti. Ta izraz obsega tudi skupne ukrepe, ki jih vlade držav članic EU sprejmejo na področju »pravosodja in notranjih zadev«, kakor tudi na področju zunanje in varnostne politike. Vse države kandidatke morajo sprejeti »acquis«, preden vstopijo v EU, kar pomeni, da morajo pravni red EU prenesti v svojo nacionalno zakonodajo (Internet 1). Tu pa igra posebno pomembno vlogo ravno javna uprava.

## 2. NAMEN, CILJ IN STRUKTURA NALOGE

### 2.1 Namen in cilj naloge

Jasno je, da je morala Slovenija z vstopom v EU spremeniti dosedanje delovanje javne uprave in ga približati evropskim standardom. Namen moje diplomske naloge je ugotoviti, koliko so bila pri reformi sistema javnih uslužbencev dejansko upoštevana navodila ter priporočila EU. EU namreč za to področje ni izdala direktiv ali uredb, temveč je le podala smernice za oblikovanje javne uprave, ki bi zadovoljevale evropske standarde.

Cilj naloge je potrditi hipotezo, da je Slovenija pri reformi sistema javnih uslužbencev upoštevala smernice EU.

### 2.2 Predpostavke in hipoteza

Vstop v Evropsko unijo je za Slovenijo dogodek za katerega si je prizadevala dolgo časa. Ko so se začela pristopna pogajanja, so se začele tudi velike spremembe, pri čemer smo bili na nekatere bolj na druge manj pripravljeni. Tako tudi področje javne uprave ter znotraj nje državne uprave, katere ključni akterji so javni uslužbenci, ni ostalo izvzeto iz številnih zahtev s strani Evropske unije, kaj in kako je potrebno nekatere stvari spremeniti, da bodo v skladu z Evropskim pravnim redom. Kljub temu, da za to področje Evropska unija ni izdala direktiv ali uredb, kako naj bo le-to v posamezni državi urejeno, je že dejstvo, da mora biti v skladu z Evropskim pravnim redom navajalo k določenim konkretnim zahtevam, ki so bile izražene skozi nekatere smernice in priporočila.

Zato bom v diplomskem delu, na podlagi proučitve Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2002 zagovarjala naslednjo hipotezo:

- Slovenija je pri reformi sistema javnih uslužbencev upoštevala smernice Evropske unije.

## 2.3 Struktura naloge

Naloga je sestavljena iz osmih poglavij. V prvem delu je uvod v diplomsko delo, v katerem predstavljam temo, problem in njegovo relevantnost. V drugem, metodološkem delu, natančneje opredeljujem cilj in namen naloge, hipotezo, strukturo in uporabljeno metodologijo. V tretjem delu opredeljujem osnovne pojme, ki so relevantni za mojo raziskavo. V četrtem delu sledi natančnejša predstavitev načel delovanja javne uprave, ki jih je oblikovala EU, oziroma natančnejša opredelitev smernic, ki jih je EU podala za doseg takšne javne uprave, ki bo v skladu z evropskimi standardi. Sledi nekoliko širša predstavitev javne uprave ter nekaterih drugih elementov, ki poleg samega vstopa v EU prav tako vplivajo na preoblikovanje javne uprave. V šestem delu bom s pomočjo analize ciljev Slovenije ter Zakona o javnih uslužbencih preverjala postavljeno hipotezo. Sedmi del naloge vsebuje sklepne ugotovitve in zaključek. V zadnjem, osmem delu, navajam uporabljeno literaturo in vire.

## 2.4 Metodologija

V svojem diplomskem delu sem uporabile naslednje metode:

- analizo primarnih virov: uporabila sem vse zakonske akte s področja javne uprave, ki so pomembni za mojo nalogo, predvsem sem se osredotočila na Zakon o javnih uslužbencih ter na Sigma paperje. Analizirala sem posamezne člene Zakona o javnih uslužbencih z namenom, da bi ugotovila, ali smo v Sloveniji pri oblikovanju novega zakona sledili smernicam Evropske unije, s čimer bi zadovoljili evropske standarde;
- analizo sekundarnih virov: člankov, publikacij, zbornikov ...;
- analizo internetnih virov: danes internet omogoča hitro pridobivanje najnovejših podatkov. Najbolj sem se osredotočila na strani EU in na strani Ministrstva za notranje zadeve ter Službe vlade Republike Slovenije za evropske zadeve;
- deskriptivno metodo: opis ključnih pojmov.

### 3. TEORETIČNO-POJMOVNA IZHODIŠČA

#### 3.1 Javna uprava

Za opredelitev pojma (javne) uprave je potrebno izhajati iz precej širšega pojma – to je pojma upravljanje. Pri opredelitvah pojmov upravljanje, uprava<sup>1</sup> in javna uprava pa je mogočih več pristopov:

- *Upravljanje in (javna) uprava kot odločanje, usmerjanje in izvrševanje*
- *Upravljanje in (javna) uprava po sistemski in kibernetiko-informacijski teoriji*
- *Uprava kot nujno potrebna dejavnost, ki omogoča izvrševanje temeljnih (osnovnih) nalog (Grafenauer in Brezovnik 2006: 35).*

##### 3.1.1 Upravljanje in (javna) uprava kot odločanje in usmerjanje

Upravljanje je dejavnost, katere bistvo je v usmerjanju, določanju smeri za doseg nekega cilja, za katerega uresničitev pa je potrebno opraviti določene dejavnosti. Iz povedanega sledita dve osnovni sestavini upravljanja: **element usmerjanja oziroma določanja smeri** z namenom dosega nekega cilja in **element izvrševanja dejanj in aktivnosti, ki omogočajo in zagotavljajo doseg cilja** (Grafenauer in Brezovnik 2006: 37).

Dejavnost za doseg ciljev je največkrat razdeljena na različne nosilce: eni se ukvarjajo z usmerjanjem, drugi pa z neposrednim izvrševanjem. Enako velja tudi za upravljanje z namenom doseganja družbenih ciljev. Upravljanje, ki je v interesu družbe kot celote oziroma v javnem interesu, označujemo kot javno upravljanje. Pri tem izraz »javno« zaobsega vse, kar se nanaša na celotno skupnost, na celotno družbo v neki državi. **Javno**

---

<sup>1</sup> Oba obravnavana pojma imata v vsakodnevni uporabi več pomenov. Oba pa se uporabljata tudi v povezavi z dostavki, kot na primer: javno upravljanje, javna uprava; državno upravljanje, državna uprava, prisilna uprava, civilna uprava... Posebej je za pojem upravljanje značilno, da lahko ima »dinamičen« ali »statičen« pomen. V prvem primeru razumemo z upravljanjem proces, v okviru drugega pa neko konkretno dejavnost oziroma odločitev v nekem trenutku. Za pojem uprava pa je značilno, da ima največkrat dva glavna pomena – lahko je uporabljen v funkcionalnem ali pa v organizacijskem smislu. V funkcionalnem smislu je to določeno delovanje oziroma aktivnosti, v organizacijskem smislu pa se s tem izrazom označuje nek organ, subjekt, lahko pa tudi organizacijsko enoto (upravo v podjetju, občinsko upravo...)

**upravljanje je torej upravljanje skupnih družbenih zadev oziroma dejavnosti, ki so v (javnem, splošnem, skupnem) interesu celotne družbe** (Grafenauer in Brezovnik 2006: 37).

Lahko navedemo predvsem tri funkcije javnega upravljanja, katerih razlikovanje je pomembno tudi zato, ker je njihovo opravljanje zaupano različnim subjektom:

- *Politično funkcijo javnega upravljanja* (sestavljajo jo dejavnosti, s katerimi se določa politika – to je, odloča o najbolj splošnih ciljnih družbene skupnosti ter usmerjanju in vključevanju posameznih subjektov v njihovo uresničevanje),
- *Izvršilno upravno funkcijo javnega upravljanja* (v katero spadajo dejavnosti, ki predstavljajo eno izmed stopenj konkretizacije sprejetih odločitev, in sicer: organiziranje, ukazovanje, izvrševanje, koordiniranje in nadzorovanje)
- *Funkcija neposrednega uresničevanja odločitev* (sestavljajo jo razna strokovna in tehnična opravila ter operacije).

Izhajajoč iz navedenih funkcij javnega upravljanja je *javna uprava celokupnost vseh dejavnosti, ki sodijo v izvršilno funkcijo javnega upravljanja, včasih pa tudi dejavnosti, ki sodijo v funkcijo neposrednega uresničevanja sprejetih odločitev* (Grafenauer in Brezovnik 2006: 37).

### 3.1.2 Upravljanje po sistemski teoriji

Izhodišče systemske teorije je koncept sistema, s katerim razumemo skupino elementov, ki tvorijo celoto<sup>2</sup>. Gre za sestav medsebojno odvisnih in povezanih delov. Medsebojno akcijo oziroma menjavo med deli sistema imenujemo systemska interakcija. **Sistem = deli (elementi) + interakcije med njimi** (Grafenauer in Brezovnik 2006: 39).

Med različnimi vrstami sistemov (biološki, tehnični,..) so za nas najbolj pomembni družbeni sistemi, ki so sestavljeni iz konkretnega delovanja med ljudmi in ki se

---

<sup>2</sup> Pri tem je večkrat pomembneje spoznati medsebojna razmerja med elementi, ki sestavljajo nek pojav, kot pa lastnosti samih elementov.

razmejujejo od okolja s smiselnimi odnosi med tem delovanjem (Grafenauer in Brezovnik 2006: 39).

Tako je upravljanje po sistemski teoriji *zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi dosegel določene cilje. Usmerja pa se tako, da se odloča, usklajuje, vodi...* Pri tem pa se v teoriji navaja, da je za usmerjanje sistemskih interakcij potrebna družbena moč<sup>3</sup>, v smislu sposobnosti dejansko doseči to, kar je odločeno (Grafenauer in Brezovnik 2006: 40).

### 3.1.3 Upravljanje in (javna) uprava po kibernetiko-informacijski teoriji

Kibernetika<sup>4</sup> temelji na sistemski teoriji, njeno bistvo pa je v vodenju sistemov proti določenim ciljem. Je veda o samouravnajočih sistemih. Njen namen je usmerjanje sistemov v smereh subjektivno izbranih ciljev. V družbenih sistemih se kibernetiko-informacijska tehnologija uporablja kot model upravljanja organizacij. Pri tem gre predvsem za potek in vsebino upravljalkega procesa kot krožnega informacijskega procesa. V družbenih sistemih temelji kibernetiko-informacijska teorija na treh temeljnih pojmi: na sistemu, informacijskem inputu in feed-backu (Grafenauer in Brezovnik 2006: 41).

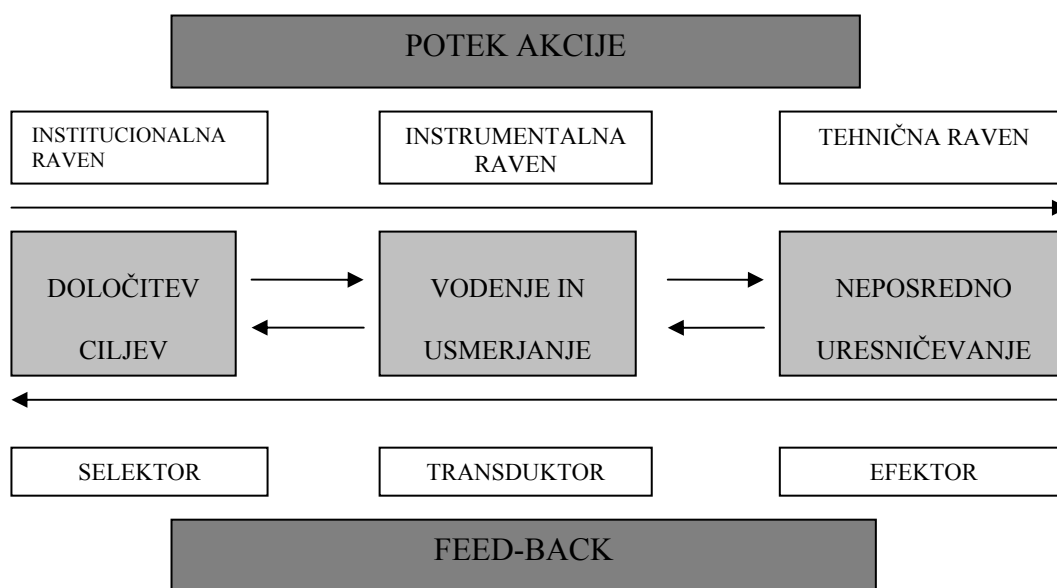
---

<sup>3</sup> V državi oziroma strukturi oblasti se družbena moč uveljavlja preko organov, ki nastopajo s pozicije oblasti in določajo družbene kriterije sistemskih interakcij.

<sup>4</sup> Kibernetika, ki jo definiramo kot veda o samouravnajočih sistemih, je znana predvsem iz naravoslovnih znanosti. Vendar pa je kot pristop in način razmišljanja dobrodošla tudi na področju upravnih in upravnopravnih znanosti.



Slika 3.1.3.1: *Potek kibernetične akcije*



Vir: Grafenauer in Brezovnik (2006), *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.

Pojem upravljanja po kibernetično-informacijski teoriji lahko definiramo kot *celoten proces določitve ciljev, vodenja in usmerjanja akcije v neki organizaciji*. S pojmom uprava, ki je v obravnavanem smislu ožji, pa označujemo *le del tega procesa – to je tisti del, ki se odvija na instrumentalni ravni* (Grafenauer in Brezovnik 2006: 43).

Položaj in vloga uprave (predvsem državne) v državi kot kompleksnem sistemu ustreza vlogi transduktorja. Pojavlja se kot posrednik med političnim delom sistema, v katerem se sprejemajo temeljni družbeni cilji in naloge, in med posamezniki (državljeni) in organizacijami, ki neposredno opravljajo aktivnosti, ki naj bi pripeljale do uresničitve temeljnih nalog (ciljev). *Javna (predvsem državna) uprava je torej posrednik med selektorjem in efektorjem* (Grafenauer in Brezovnik 2006: 44).

### 3.1.4 Uprava kot nujno potrebna dejavnost, ki omogoča izvrševanje temeljnih (osnovnih) nalog

Izvrševanje temeljnih nalog na najrazličnejših področjih je največkrat zelo zapleteno ter zahteva opravo vrste dejavnosti, ki sicer ne pomenijo neposrednega opravljanja temeljne dejavnosti, vendar pa brez njih te sploh ni mogoče uspešno izvajati.

Pri upravi kot nujno potrebni dejavnosti, ki omogoča izvrševanje temeljnih (osnovnih) nalog, je treba opozoriti, da je seveda njen obseg in vrsta dejavnosti odvisna predvsem od vsebine temeljnih nalog. To pa hkrati pomeni tudi to, da upravna dejavnost ne more (sme) biti sama sebi namen.

Načeloma lahko enako rečemo tudi za javno upravo, *ki predstavlja posebno dejavnost, katere namen je, da v javnem interesu skrbi za uresničevanje zakonov in drugih predpisov oziroma za uresničevanje veljavnega pravnega reda* (Grafenauer in Brezovnik 2006: 46).

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi ali organizacije zunaj državne uprave, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno (Haček 2001: 29).

## 3.2 Državna uprava

Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave – drugi segmenti so se razvili s političnim razvojem v smeri decentralizacije (lokalna samouprava) in z razvojem servisne vloge države (javne službe). Državna uprava še danes predstavlja jedro javne uprave – tisti aparat, preko katerega država deluje, oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve (Virant 2002: 63).

Če izhajamo iz načela delitve oblasti in državnih funkcij na zakonodajno, izvršilno in sodno, je **državna uprava instrument države za izvajanje njenih izvršilnih funkcij**. Skrbi torej za to, da se naloge in cilji države ustrezno izvršujejo oziroma dosegaajo. Pri tem pa lahko državna uprava v primeru potrebe nastopa tudi oblastno<sup>5</sup> (Grafenauer in Brezovnik 2006: 49).

V funkcionalnem smislu zajema državna uprava izvrševanje dejavnosti in nalog izvršilne veje oblasti, v organizacijskem smislu pa je to skupek organov (izvršilnih in upravnih), ki te funkcije opravljajo. V organizacijskem smislu je državna uprava sistem upravnih organov in organizacij, preko katerih država uresničuje naloge, ki ji jih nalaga družbena skupnost. V vsaki državi zakoni ali drugi splošni pravni akti določajo, kateri organi se v državi štejejo za organe državne uprave. V organizacijskem smislu lahko rečemo, da opravljajo aktivnosti državne uprave: **vlada** kot najpomembnejši in najvišji organ izvršilne funkcije oblasti, državni upravni organi (ministrstva s svojimi organi v sestavi); **upravne enote** kot dekoncentrirani del izvajanja nalog; samoupravne lokalne skupnosti; podjetja in druge organizacije ter posamezniki, ki imajo javno pooblastilo za opravljanje nekaterih funkcij državne uprave (Grafenauer in Brezovnik 2006: 49).

Funkcije državne uprave in oblike njenega delovanja so po Virantu (2002) naslednje:

1. *Eksekutivna* (izvrševanje politike), znotraj katere bi lahko izdvojili naslednje funkcije:

- regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi),
- funkcijo upravnega odločanja (izvrševanje javnega interesa, določenega s predpisi, v konkretnih primerih),
- funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb),
- pospeševalno funkcijo (pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti) in
- servisno funkcijo (zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države).

---

<sup>5</sup> Oblast pomeni možnost prisilnega uveljavljanja svoje volje in odločitev.

2. *Strokovno-tehnična ali strokovno-servisna funkcija*, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje Vlade (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv) (Virant 2002: 69)

### 3.3 Javni uslužbenec

Ljudje so ob sredstvih in zastavljenih ciljih temeljni element vsake organizacije. Slednje velja tudi za upravne organizacije oziroma organizacije na področju javne uprave (državne uprave, lokalne samouprave in izvajalcev javnih služb) (Grafenauer in Brezovnik 2006: 261).

V primerjalnih sistemih lahko zasledimo različne pravne ureditve sistema javnih uslužbencev: od splošnega, po katerem so osebe v javnem sektorju<sup>6</sup> izenačene z osebami, zaposlenimi v zasebnem sektorju, do posebnega sistema, v katerem se za osebe, zaposlene v javnem sektorju, njihove pravice in obveznosti uredijo na poseben (javnopraven) način. Pogosto pa je uveljavljen tkim. mešan sistem, ki predstavlja kompromis med splošnim in posebnim sistemom (Grafenauer in Brezovnik 2006: 261).

Družbeni položaj javnih uslužbencev je specifičen, saj opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost in je od njih odvisno uresničevanje javnih interesov. Delo javnih uslužbencev tako nima le vpliva na organizacije, v katerih so zaposleni, temveč tudi navzven, saj neposredno upravljajo z javnimi zadevami. Položaj javnih uslužbencev je poseben:

- Ker učinek njihovega dela praviloma ni neposredno merljiv;
- Ker področje delovanja javnih uslužbencev ni izpostavljeno trgu;
- Ker se sredstva za plače javnih uslužbencev zagotavljajo v proračunih (Grafenauer in Brezovnik 2006: 266).

---

<sup>6</sup> Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi; druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti.

Kot javnega uslužbenca bi v najširšem funkcionalnem pomenu imenovali vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo. V organskem smislu pa bi kot javne uslužbenice imenovali samo tiste osebe, ki delujejo za neki organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju. **Kot javne uslužbenice nova slovenska zakonodaja opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju.** Normativno se status javnega uslužbenca in delavca v javni upravi pomembno razlikuje. Javni uslužbenec opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju, in sicer tovrstne naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot ga določajo predpisi. Delavec v javni upravi ne opravlja javnih nalog, pač pa opravlja spremljajoča in pomožna dela, ki so potrebna za distribucijo javnih nalog. Gre za tradicionalno in v primerljivih sistemih klasično klasifikacijo zaposlenih, ki daje javnim uslužbencem posebej varovan položaj, nikakor pa nima slabšalnega prizvoka. Javni uslužbenec je v razmerju do uporabnikov javnih storitev predstavnik opravljanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo (Haček 2001: 42).

Učinkoviti javni uslužbenci praviloma posedujejo določeno razumevanje oziroma znanje o upravljanju človeških virov, ki znotraj organizacij javne uprave ustvarja oziroma razporeja formalne vloge. Tovrstno znanje javnim uslužbencem omogoča oblikovanje različnih vidikov upravljanja človeških virov – od rekrutacije, promocije, transferja, degradacije pa vse do odstavitve. Javni uslužbenci tvorno uporabljajo cenitev upravnega dela; gre za proces, s katerim managerji pridobivajo in razpolagajo informacije, ki se nanašajo na dejavnosti podrejenih (Haček 2001: 43).

### 3.4 Sistem javnih uslužbencev

Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavneje definirali kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci. Obsega centralno raven (raven unitarne oziroma federalne države) in lokalno raven oblasti (raven lokalne (samo)uprave). Strokoven sistem javnih uslužbencev, ki je v osnovnih potezah že spominjal na današnje sisteme javnih uslužbencev, se je prvič pojavil leta 1883 s t. i. Pandletonovo listino, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih

uslužbencev, katerega izhodišče je bilo strokovnost in primerna usposobljenost vseh zaposlenih. Pandletonova listina je imela dva temeljna cilja: prvi cilj je bil odstranitev političnega vpliva iz administracije, drugi pa zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev (Haček 2001: 43).

Po Hačku (2001) upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh. Gre za institucionalno raven (pravila vladanja), operativno raven (personalni oz. kadrovski sistem) ter simbolno raven (simbolni sistem).

Shema 3.4.1: *Delitev sistema javnih uslužbencev (v nadaljevanju j. u.) na ravni oziroma na podsisteme*

<b>SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV</b>		
<b>INSTITUCIONALNA</b>	<b>OPERATIVNA</b>	<b>SIMBOLNA</b>
<b>RAVEN</b>	<b>RAVEN</b>	<b>RAVEN</b>
- Pravice in dolžnosti j. u.	- Klasifikacijski sistem j. u.	- Etika v sistemu j. u.
- Sistem odgovornosti	- Upravljanje človeških virov	- Upravna kultura
- Javno mnenje	- Sistem zaposlovanja j. u.	
- Policy vloga j. u.		
- Političnost j. u.		
Itd.		

Vir: Haček, Miro (2001), *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: FDV.

- *Institucionalna raven*

V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji ravni, ki ji pravimo institucionalna raven oziroma institucionalni podsistem. Njegova osrednja vloga je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni ter političnim okoljem na drugi strani. Iz političnega okolja sistem javnih uslužbencev črpa tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in ustvarjalci politik za učinkovito in uspešno delovanje nujno potrebujejo. Pomemben vir birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni je tudi javno mnenje oziroma javna podpora. Znotraj institucionalne ravni so prav tako ključna pravila

vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč celotnemu sistemu javnih uslužbencev in vlogi javnih uslužbencev v tem procesu.

- *Operativna raven*

S prve ravni upravljanja v sistemu javnih uslužbencev steče proces upravljanja na nižjo raven, v kateri se načelna politika operacionalizira, zato tej ravni rečemo tudi operativna raven oziroma operativni podsistem. Operativni podsistem je zasnovan na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide, močno razvejano strokovno raven upravljanja, kjer proces upravljanja teče po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo na neposredno izvajanje. Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno treba vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem. Sistem javnih uslužbencev je odprt sistem, zato se mora ne le odzivati na pritiske iz okolja, ampak mora z okoljem tudi vzajemno delovati in tovrstne pritiske tudi dejavno oblikovati. V ta namen potrebuje sistem javnih uslužbencev vzpostavitev kakovostnega kadrovskega sistema, saj le-ta lahko pripomore k nadaljnji krepitvi pozitivne moči javnih uslužbencev.

- *Simbolna raven*

Simbolna raven je ravno tako pomembna kot drugi dve ravni upravnega delovanja, čeprav je seveda manj vidna in otipljiva od njiju. Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo. Tovrstna določnost je lepo razvidna v vsebini politik in stilu delovanja uprave, pri čemer je oboje pomembno za uspešno vladanje (Haček 2001: 44, 45).

### 3.5 Institucije EU

Evropska unija je nastala kot politična integracija, utemeljena predvsem na močnih ekonomskih temeljih, kjer so ekonomske pravice in svoboščine dolgo časa imele absolutno prioriteto pred političnimi. Tki. negativna integracija, utemeljena na štirih temeljnih svobodah gibanja, je pomembno vplivala na strukturo regulacije v Evropski uniji (Streeck v Bugarič 2003: 101). EU ni nikoli razvila svoje lastne izvršilne oblasti, ki bi po svoji vsebini in strukturi bila podobna izvršilni oblasti na nacionalni ravni. Sama izvršilna oblast je deljena med več institucijami, predvsem med Komisijo in Svetom, in tudi navzdol, vertikalno, kajti veli del odločitev EU ne izvršuje izvršilna oblast EU sama pač pa vlade držav članic (Bugarič 2003: 101).

Institucije Evropske unije (Evropska komisija, Svet Evropske unije, Evropski parlament, Sodišče Evropske skupnosti, Računsko sodišče) so ključnega pomena za delovanje EU. Druga drugo dopolnjujejo, vsaka pa igra pomembno vlogo pri sprejemanju odločitev. Njihovi sedeži so v Bruslju, Luksemburgu in Strasbourgu. Delo institucij podpirajo še druga telesa (odbori, Evropska investicijska in centralna banka, Varuh človekovih pravic) in agencije, specializirane za delovanje na področjih nekaterih skupnih politik EU.

V pristopnih pogajanjih, so imele ključno vlogo tri institucije: Svet EU, Evropski parlament in Evropska komisija. Ostale institucije so predvsem dajale predloge, ki niso bili obvezujoči, pa vendarle so jih vzeli v razmislek pri odločitvah (Internet 5).

#### 3.5.1 Evropski parlament

Evropski parlament zastopa interese državljanov Evrope in se voli vsakih pet let. Sedanji Evropski parlament ima 785 članov iz vseh 27-ih držav.

Glavna naloga Parlamenta je sprejemanje evropske zakonodaje. Deli si jo skupaj s Svetom Evropske unije, predloge zakonov pa daje Evropska komisija. Parlament in Svet sta tudi soodgovorna za sprejemanje evropskega letnega proračuna.

Sedeži v Evropskem parlamentu niso razdeljeni po nacionalnosti, temveč po pripadnosti



članov Evropskega parlamenta (MEP) v sedem političnih skupin. Največja med njimi je desno-sredinska Evropska ljudska stranka (Krščanski demokrati), ki jim sledijo socialisti, liberalci in zeleni. Med člani Evropskega parlamenta so predstavniki vseh pogledov na evropsko združevanje, od strogih federalistov do odkritih evroskeptikov.

Parlament voli tudi evropskega varuha človekovih pravic, ki preiskuje pritožbe državljanov zaradi nepravilnosti pri dejavnosti institucij EU (Internet 1).

V času pristopnih pogajanj Evropski parlament ni imel veliko pooblastil. Za ustanovitveno pogodbo je le določeno, da se mora Parlament z odločitvami strinjati z enostavno manjšino<sup>7</sup> (Internet 5).

### 3.5.2 Evropska komisija

Evropska komisija<sup>8</sup> ima pravico iniciative. Svet in Parlament lahko od nje zahtevata, da pripravi predloge predpisov na določenih področjih. Nima pravice odločati o lastnih predlogih. Pred tem se mora vedno posvetovati z vsemi interesnimi skupinami, ki so povezane z zadevo, ki jo obravnava. V skladu z Evropsko komisijo lahko Svet EU dopolni predlog z kvalificirano večino. Če se Evropska komisija ne strinja, je potrebno doseči soglasje. Upoštevati mora predloge amandmajev Evropskega parlamenta.

Je varuh ustanovitvenih pogodb. Nadzoruje ravnanje subjektov, če je le to v skladu z odločbami ustanovitvenih pogodb in predpisov, ki jih sprejemajo institucije EU. Ob nepravilnostih ukrepa. Zadevo lahko preda sodišču ali pa ukrepa sama.

Je izvršilno telo. Odgovorna je za implementacijo in upravljanje izvajanja javnih politik. Sem spada upravljanje letnega proračuna, ki ga nadzira računsko sodišče, upravljanje strukturnih skladov, sklepanje mednarodnih trgovinskih pogodb s tretjimi državami, ki jih

---

<sup>7</sup> Naraščajočo moč Parlamenta je bilo čutiti že, ko je dajal mnenja o določenih zadevah. Danes je njegova moč toliko večja, saj sprejema zakone skupaj s Svetom.

<sup>8</sup> Sestavlja jo dvajset članov, katerih dolžina mandata je pet let. Komisija ima sedež v Bruslju, je največja institucija Evropske unije in edina sme predlagati predpise, pri čemer zastopa interese celotne EU.

podpiše predsednik Evropske komisije v imenu EU. Pomembne pristojnosti ima pri pomoči razvoju tretjih držav (programa PHARE<sup>9</sup>, TACIS).

Najbolj intenzivno sodeluje z Ministrskim svetom in Evropskim parlamentom. Udeležuje se njihovih sestankov. Udeležuje se tudi dveh sestankov na vrhu. Odgovorna je Evropskemu parlamentu, ki ji lahko izglasuje nezaupnico. Predstavniki Evropske komisije se udeležujejo sestankov Evropskega parlamenta in morajo zagovarjati javne politike, če to zahtevajo poslanci.

Evropsko komisijo sestavlja šestintrideset generalnih direktorats in specializiranih služb. Vsako vodi generalni direktor, ki je odgovoren posameznemu komisarju. Skupaj je petindvajset komisarjev in komisark, ki jih predlagajo nacionalne države. Vsak komisar ima uslužbence v generalnih direktoratih ter zasebno pisarno oziroma kabinet, ki ga sestavlja šest zaposlenih. Le-ti so most med komisarjem in glavnim direktoratom. Predsednika izberejo šefi držav ali vlad članic EU, potrdi ga Evropski parlament. Ostale člane šefi držav ali vlad le predlagajo v soglasju s predsednikom, nato pa se o njih glasuje v Evropskem parlamentu.

Srečuje se enkrat tedensko zaradi sprejemanja predlogov. Rutinske zadeve se sprejemajo pisno. Ob rednih tedenskih lahko pripravi tudi posebne seje. Na seji zadevo, ki jo bodo obravnavali, predstavi komisar, odgovoren za določeno področje. Odločitve se po potrebi sprejemajo z večino. Če zadevo izglasujejo, le-ta postane javna politika in uživa podporo vseh komisarjev (Internet 1).

V času pristopnih pogajanj držav srednje in vzhodne Evrope je imela Komisija pomembno vlogo, kljub temu, da so bile vse pomembne odločitve sprejete s strani Sveta EU. V letu 1997 je Svetu prvič predstavila »Agendo 2000«, s čimer je povečala svoje možnosti za vplivanje na potek dogodkov. Njena naloga je tako bila, da pomaga Svetu pri njegovem delu in je nekakšen vmesnik med njim in Parlamentom. Dejstvo je, da je bila njena vloga veliko večja (Internet 5).

---

<sup>9</sup> V prvih letih je Slovenija PHARE uporabljala predvsem za podporo lastninjenja in prestrukturiranja podjetij, reformam v bančnem sektorju in krepitvi slovenskih raziskav in razvoja. Kasneje so se tem pridružili drugi cilji: približevanje zakonodaje, reforma javne uprave in druga področja v zvezi s prevzemom *acquis* in spodbujanjem podjetniške konkurence (Internet 6).

### 3.5.3 Svet Evropske unije

Določa politične cilje, koordinira nacionalne javne politike ter sprejema predpise. V praksi poskuša doseči najširše možno soglasje, preden sprejme kakšno odločitev. S soglasjem ponavadi odločajo v primerih obdavčevanja, industrije, kulture, regionalnih in socialnih skladov. Sestavljajo ga ministri držav članic EU. Vsaki državi je dodeljeno določeno število glasov, ki pa imajo pri določenih (večjih) državah večjo težo. Ko pa gre za soodločanje, so države enakovredne. Svet EU je odgovoren Evropskemu parlamentu. Poslanci mu lahko postavljajo vprašanja, Parlamentu mora vsakih šest mesecev pošiljati poročilo o napredku. Z njim nista enakopravna, vendar če parlament nasprotuje, mora svet o določeni zadevi odločiti soglasno. Še vseeno pa je Svet EU glavni zakonodajalec. Svet EU tudi odloča, če in katere pristojnosti bo prenesel na Parlament, vendar pa je to področje v pogodbah slabo določeno. Predsedstvo Sveta EU se menjuje krožno vsakih šest mesecev. Kraj zasedanja je Bruselj, v četrtem, šestem in desetem mesecu pa v Luksemburgu. O določenih zadevah odloča s kvalificirano večino glasov, v drugih pa s soglasjem vseh članic. Predsedujoča država mora pripraviti in voditi seje v okviru predsedstva, pripravljati mora kompromisne rešitve in iskati odgovore za težave, ki jih rešuje Svet EU (Internet 1).

V procesu širitve Evropske unije je imel Svet EU odločilno vlogo, saj je odločal o začetku pristopnih pogajanj, jim predsedoval in sprejemal vse glavne odločitve (Internet 5).

### 3.5.4 Evropsko sodišče

Sestavlja ga po en neodvisni sodnik iz vsake države članice in osem generalnih branilcev; tudi sodišče prve stopnje sestavlja sedemindvajset sodnikov. Člane obeh imenujejo države članice za dobo šestih let, pri čemer se mandat lahko ponovi. Rešuje primere, ki jih nanj naslovijo države članice, institucije EU ter tudi posamezniki in podjetja. Temeljna naloga Evropskega sodišča pa je zagotavljanje enotnega tolmačenja prava Evropske unije.

O vseh vloženih tožbah odloča sodišče prve stopnje. Sodbe le tega so lahko predmet pritožbe pred Evropsko skupnostjo, vendar samo z vidika spodbijanja uporabe prava.

Sodišču pomagajo generalni branilci, ki dajejo neodvisna in nepristranska mnenja. Ta mnenja niso zavezujoča, vendar jih sodišče v večini primerov upošteva.

Sodišče Evropske unije odloča v dveh vrstah primerov, in sicer, ko gre za odločanje o ničnostnih tožbah ali tožbah zaradi nedelovanja, ki jih vložijo države članice ali institucije, o tožbah zaradi neizpolnitve obveznosti zoper države, ko gre za pritožbe zoper odločitve sodišča prve stopnje in ko gre za t. i. predhodno odločanje, ki ga zahtevajo sodišča v državah članicah, ko potrebujejo sprejem predhodnih odločb oziroma sodbe v zvezi z uporabo prava Evropske skupnosti. Gre za precedenčno pravo (Internet 1).

### 3.5.5 Odbor regij

Odbor regij predstavlja interese regij in njihovih prebivalcev. Zagotavlja njihovo neposredno informiranost o javnih politikah. Sestavljajo ga ljudje, ki delajo na lokalnih ravneh (župani itd.), predlagajo pa jih institucije znotraj nacionalne države, pristojne za določena področja. Vseh 317 članov imenuje Svet EU za dobo štirih let (Internet 1).

### 3.5.6 Ekonomsko-socialni odbor

317 članov zastopa obsežno vrsto interesnih skupin Evropske unije: od delodajalcev do sindikatov, od potrošnikov do okoljevarstvenikov. Je svetovalni organ, ki daje mnenja o novih odločitvah Evropske unije, na primer glede zaposlovanja, socialnih zadev in izobraževanja (Internet 1).

### 3.5.7 Evropska investicijska banka

Daje posojila za investicijske projekte, ki so v evropskem interesu, zlasti za tiste v manj razvitih regijah. Med takšne projekte sodijo železniške povezave, avtoceste, letališča ali okoljevarstveni programi. Na razpolago daje tudi posojila za investicije v mala podjetja. Banka s sedežem v Luksemburgu nudi finančno podporo tudi državam kandidatkam in

državam v razvoju. Lastniki banke so vlade držav EU, zato lahko sredstva pridobiva in posoja pod ugodnimi pogoji (Internet 1).

### 3.5.8 Evropska centralna banka

Evropska centralna banka s sedežem v Frankfurtu je odgovorna za upravljanje s skupno evropsko valuto – evrom, na primer z določanjem višine obrestnih mer. Njen glavni cilj je zagotoviti stabilne cene in preprečiti, da bi EU prizadela inflacija. Banka sprejema odločitve neodvisno od vlad in drugih organov (Internet 1).

### 3.5.9 Računsko sodišče

Evropsko računsko sodišče preverja, ali so sredstva davkoplačevalcev EU porabljena zakonito, gospodarno in namensko. Pravico ima opraviti revizijo v vseh organizacijah, organih in družbah, ki upravljajo s finančnimi sredstvi EU (Internet 1).

## 4. NAČELA DELOVANJA JAVNE UPRAVE, OBLIKOVANA S STRANI EVROPSKE UNIJE

Evropska unija za področje javne uprave ni izdala konkretnih predpisov glede njene ureditve v posameznih državah. Še več, celo odsvetujejo kopiranje vzpostavljenega modela javne uprave ene države v neki drugi državi, saj so si države med seboj različne po državnih in družbenih ureditvah, zato morajo oblikovati takšno javno upravo, ki bo na najboljši način dosegala uspešne rezultate. Oblikovanje javne uprave je Evropska unija tako prepustila posamezni članici, vendar pod pogojem, da bo takšna javna uprava, kot jo bodo države članice oblikovale, zadovoljevala določene evropske standarde. To pa predvsem zato, da bodo javne uprave v teh državah sposobne implementirati in izvajati evropski pravni red.

Organizacija Sigma<sup>10</sup> je tako oblikovala štiri smernice<sup>11</sup>, ki naj bi jih upoštevale države OECD pri oblikovanju svoje javne uprave, ki je bila tudi pomemben element v pristopnih pogajanjih teh držav.

### 4.1 Gotovost in predvidljivost

Pomenita pravno varstvo vsega tistega, kar počne javna uprava. Le to mora biti v skladu z zakonom. S tem je onemogočena samovolja pri vodenju javnih zadev. Osnovni mehanizem, ki to zagotavlja, je pravo. To pomeni, da mora javna uprava delovati v skladu z zakoni, in sicer enako za vse. Pomembna elementa tu sta torej nevtralnost in nediskriminacija. Javna avtoriteta lahko odloča in deluje le v okviru tistega, za kar je pristojna, pri čemer se pristojnost, ki se je ne moreš kar tako odreči, veže na odgovornost. Seveda imajo tudi diskrecijsko pravico, saj določenih primerov ni mogoče predvideti.

---

<sup>10</sup> Gre za pomoč pri razvoju na področju vodenja in managementa v državah srednje in vzhodne Evrope. To je skupen projekt držav OECD in Evropske unije. Program podpira reformo javne uprave v trinajstih državah v tranziciji in je v glavnem financiran s strani PHARE. Države, ki so vključene so: Albanija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Republika Češka, Estonija, Republika Makedonija, Madžarska, Latvija, litva, Poljska, Romunija, Slovaška in Slovenija (Sigma Paper: No. 27: 3).

<sup>11</sup> Evropska unija lahko izdaja uredbe, ki so splošno veljavne ter se v državah članicah uporabljajo neposredno, direktive, ki države članice zavezujejo k opredeljenemu cilju, ne določajo pa zakonodajnih sredstev za njihovo uresničitev, ter odločbe, ki so v celoti zavezujoče za vse, na katere so naslovljene. EU pa izdaja tudi priporočila in mnenja, ki niso zavezujoča in služijo zgolj kot smernice za delovaje držav članic.

Sem spada tudi proporcionalnost, ki se veže na prepoved izkoriščanja administrativne moči. V celotni proceduri pa ne moremo mimo pravičnosti v postopku, kar pomeni, da morajo biti vse stranke obravnavane enakovredno. Poddimenziji, ki določata gotovost in predvidljivost, sta tudi pravočasnost, ki se veže na učinkovitost dela, ter strokovnost, ki se nanaša na apolitičnost. Zaposleni v javni upravi morajo biti politično nevtralni in pri svojem delu ne smejo slediti zasebnim interesom (Sigma Papers. No. 27).

#### 4.2 Odprtost in prozornost

Gre za možnost zunanjega nadzora nad delom javne uprave. To pomeni, da so samo izjemoma stvari lahko zaupne narave, javni registri morajo biti dostopni javnosti, javne avtoritete se morajo javnosti predstaviti, odreči se morajo pridobitnim dejavnostim v privatnem sektorju. To sta potrebna instrumenta za pravno državo. Vodenje javne uprave mora biti odprto in transparentno. Izjemoma se lahko prikrijejo stvari, ki se tičejo nacionalne varnosti ali česa podobnega. Le teh je v resnici malo. Res pa je, da državna uprava rada opredeli zadevo kot strogo zaupno bolj pogosto, kot je dejansko potrebno. Kajti z izjemo Švedske, od konca devetnajstega stoletja za javno upravo kot tradicionalna standarda veljata diskretnost in tajnost. Šele po letu 1960 so se zadeve na tem področju začele spreminjati. Pomembno je tudi to, da bi morali javni uslužbenci vsako svoje ravnanje ali sprejete odločitve obrazložiti<sup>12</sup> (Sigma Papers: No. 27).

#### 4.3 Odgovornost

Na splošno načelo odgovornosti pomeni, da mora ena oseba ali oblast obrazložiti ali utemeljiti svoja dejanja drugi osebi ali oblasti. V javni upravi to pomeni, da mora neko administrativno telo odgovarjati za svoja dejanja drugemu administrativnemu telesu, vladi ali sodiščem. Odgovornost tako zahteva, da nobena oblast ne bi smela biti brez nadzora s strani nekoga drugega. Nadzor nad odgovornostjo se lahko izvaja na različne načine, kot so revizije s strani sodišč, pritožbe nadrejenemu administrativnemu telesu, preiskava s

---

<sup>12</sup> Gre za t. i. *statement of reasons*, ki pomeni, da mora javni uslužbenec vsako svoje ravnanje ali sprejete odločitve obrazložiti z dokazi in opredeliti, kako se to sklada z obsegom njegovih pristojnosti. To *poročilo o razlogu* se kaže kot izredno pomembno predvsem, ko se določenemu uporabniku zavrne tisto, za kar se je prijavil ali za kar je zaprosil.

strani ombudsmana, ustanovitev posebne komisije ali odbora, revizija s strani parlamentarnega odbora, mediji in še mnogi drugi. Načelo odgovornosti je ključno za zagotavljanje načel, kot so učinkovitost, zanesljivost, predvidljivost javne uprave. Nadzor je potreben, če hočemo zagotoviti, da bo javna uprava odgovorna, da bo svojo moč uporabljala samo znotraj svojih pristojnosti in v skladu z zakonom in da bo sledila sprejetim in ustaljenim postopkom. Z drugimi besedami, z nadzorom si prizadevamo zagotoviti izvajanje administrativnega načela »vladanje skozi zakon« kot osnovnega pogoja za zaščito tako javnega interesa kot pravic posameznika. Nobeno drugo družbeno telo ali institucija nima toliko različnih možnosti in načinov nadzora, kot jih ima javna uprava. To dejstvo kaže na posebno vlogo, ki jo ima javna uprava v modernih demokratičnih družbah (Sigma Papers: No. 27).

#### 4.4 Učinkovitost

Učinkovitost se je šele pred kratkim uveljavila kot pomembna vrednota javne uprave. S tem, ko je država postala tista, ki zagotavlja javne dobrine in storitve, je v javno upravo vstopil pomen produktivnosti. Danes je, zaradi fiskalnih pritiskov, v mnogih državah učinkovitost javne uprave pri zagotavljanju javnih storitev postala predmet obravnave v mnogih študijah. Učinkovitost je v bistvu karakteristika, ki je sestavljena iz racionalnega razmerja vrednosti med številom zaposlenih in končnim rezultatom. Efektivnost, ki je soroden pojem in je blizu pojmu učinkovitosti, pa pomeni, da mora javna uprava delovati uspešno pri zagotavljanju postavljenih ciljev in reševanju javnih problemov, ki so zakonsko določeni (Sigma Papers: No. 27).

Poleg zgoraj predstavljenih smernic, ki so zastavljene nekoliko bolj na splošno, je mogoče izpostaviti nekaj konkretnjših priporočil s strani Evropske komisije. Evropska komisija tako priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev, posredno priporoča karierni sistem, poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej od politične oblasti. Posebej navaja pomen dodatnega izobraževanja in usposabljanja, še zlasti na področju zakonodaje in delovanja Evropske unije, ter posredno priporoča izenačevanje plač v javnem in zasebnem sektorju (Fournier v Haček 2001: 124).



## 5. REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Reforma pomeni spremembe. Še več, reforma govori o inovacijah in izboljšanju. Reforma pomeni postati boljši z odpravljanjem napak ali z odpravljanjem ali popraviljanjem slabega delovanja, še posebno tistega moralne, politične ali socialne narave. Ko govorimo o reformi, govorimo torej o vrednotah in vrednosti. Administrativna reforma se nanaša na administrativno kvaliteto, ki jo določajo administrativne vrednote institucij javnega sektorja, javnih politik, odločanja o javnih politikah, javnih organizacij ter upravljanja (A. J. Toonen v Peters in Pierre 2003: 465).

Reforma javne uprave in s tem tudi reforma sistema javnih uslužbencev je nekaj, kar se enostavno mora zgoditi, če hočemo iti v korak s časom. Danes smo priča neverjetnim spremembam na vseh področjih, ki niso samo različne, temveč se, kar je še bolj pomembno, dogajajo hitro. Klasična birokracija, kot smo je vajeni, tako ne zadostuje vedno novim in vedno večjim potrebam ljudi. Nujno je torej oblikovanje takšne javne uprave, ki se bo znala odzivati na spremembe v okolju in se jim prilagajati. Klasični Webrov tip birokracije se mora sedaj umikati novemu tipu, bolj znanemu kot Novo upravljanje javnega sektorja ali Novi javni management.

Koncepti upravljanja v javni upravi tradicionalno temeljijo na Webrovi teoriji birokratske organizacije. Le-ta je bila učinkovita v stabilnem in enostavnem okolju javne uprave, kakršno je obstajalo v 19. stoletju, ko je M. Weber postavil temelje svojega modela (Kovač 2000: 280).

Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti javnih storitev (Kovač 2000: 280).

Živimo v času globalizacije, povezovanja, neprestanih zmanjševanj razdalj, informacijske odvisnosti, v času, v katerem se zahteve po več in po boljšem množijo. Pričakovanja so zelo visoka. Predvsem pa živimo v času neprestanih in zelo hitrih sprememb. Slovenija se je v zadnjem desetletju zelo spremenila. Tudi ali predvsem zaradi dejstva osamosvojitve in vseh dejavnosti, ki jih je ta prinesla s seboj in vsega, kar je zahtevala od vsakega posameznika v naši družbi. Spremembe zaradi postavitve nove države, njenega zagona,

delovanja in nato po desetletju še zaradi vstopa v EU. Prav skozi proces ocenjevanja pripravljenosti kandidatov na vstop v EU pa je bilo zaslediti številna opozarjanja na nujnost reforme javne uprave, nadaljnji razvoj upravne usposobljenosti, izboljšanje učinkovitosti in uspešnosti. Slovenija se je v tem procesu obvezala, da bo gradila sodoben sistem javne uprave (Prašnikar 2004: 70).

Vstop v Evropsko unijo je po prvem valu reform, ki so zajemale predvsem ekonomske reforme, postavil države pred drugo veliko nalogo, to je reformo državne uprave in s tem povezano izgradnjo institucij, potrebnih tako za domače kot tudi za evropsko delovanje državne uprave. Slovenija pri tem ni izjema. Prav zaradi tega pri nas prihaja do pomembnih premikov na področju reform državne uprave. Vlada na tem področju pripravlja različne reformne predloge, od zakonov, uredb, pravilnikov do čisto konkretnih ukrepov. V letu 2002 so bili tako sprejeti novi zakoni o državni upravi, javnih uslužbencih, javnih zavodih, zbornicah, v letu 2003 nov zakon o dostopu do informacij javnega značaja in v nadaljevanju nekateri drugi (Bugarič 2003: 103).

## 5.1 Širši družbeni vplivi na reformo

Na reformo slovenske javne uprave ni vplival samo vstop v Evropsko unijo. Svet se izredno hitro razvija na vseh področjih, predvsem področje informacijske tehnologije se zdi kot revolucija. Svet postaja celota, katere del smo tudi mi. V nadaljevanju opisani širši družbeni vplivi so tisti, ki se jim praktično ni moč izogniti in hočemo ali nočemo vplivajo na naša življenja, in javna uprava pri tem ni izjema.

### 5.1.1 Prehod iz socialistične v (post)kapitalistično družbo

Z izrazom prehod iz enega načina proizvodnje v drugega se danes označuje tista zelo osebna faza v razvoju neke družbe, v kateri notranje ali zunanje težave reprodukcije ekonomskega in družbenega sistema, na katerem počiva, postajajo vse večje in v katerem se le-ta hitreje ali počasneje, na bolj ali manj nasilen način začne reorganizirati na osnovi enega ali drugega sistema, ki bo v skrajnjem primeru sam postal splošni okvir novih pogojev obstoja te družbe (Godelier 1984: 171).

V nasprotju s številnimi pričakovanji socialističnih političnih in gospodarskih ureditev ni premagal njihov generični nasprotnik, to je zahodni kapitalizem. Tudi do njihove eksplozije, kot so jo mnogi napovedovali, ni prišlo, prav tako ne do revolucij ne do kontrarevolucij (ob vsej nedoločenosti teh pojmov). Prišlo je do implozije. Socialistični sistemi so se zrušili sami vase, ker niso bili sposobni razrešiti nakopičenih protislovij, ker niso prenesli soočenja s težnjami ljudskih množic za demokracijo, svobodo in boljšim življenjem (Eatwell in drugi 1996: 8).

Popolna ekonomska preobrazba je neposredno povezana z evropskim povezovanjem. Evropske države si zdaj delijo isto gospodarsko in naravno okolje. Izkušnje desetletij zahodnoevropskega povezovanja (integracije) so pokazale vrednost vedno tesnejšega sodelovanja. Zaradi današnjih ekonomskih in varnostnih pogojev mora politično sodelovanje potekati v širokem evropskem okviru ter si v osnovi zastaviti vseevropske ambicije. Evropska unija je v žarišču tega povezovanja, polnopravno članstvo v njej pa je za večino srednje- in vzhodnoevropskih držav osrednji smoter. Cilj naj bi bila širitev EU, oziroma ustvarjanje Evrope brez novih političnih ali gospodarskih pregrad (Eatwell in drugi 1996: 16).

### 5.1.2 Povezovanje v evropske in mednarodne integracije

Prebivalci Slovenije radi poudarjamo geografsko in kulturnozgodovinsko povezanost prostora naše sedanje države s prostorom držav, ki danes tvorijo EU. V nekaj zadnjih letih seveda s posebnim namenom: da bi sebi in mednarodni skupnosti jasno pokazali, da ni samo politična odločitev tisti dejavnik, ki je ločil Slovenijo od »neevropskega« Balkana. Leta 1994 se je skoraj polovica anketirancev raziskave SJM (SJM94/2) razglasila tudi za Evropejce. Čeprav je bilo vprašanje nekoliko dvoumno zastavljeno, rezultat močno odseva evropsko naravnost državljanov Slovenije. Seveda pa je to le eden od vrste relevantnih podatkov, ki so jih zbrale različne institucije, ki v Sloveniji takšno dejavnost opravljajo (Garb 1996: 178).

Republika Slovenija nedvomno kaže veliko zanimanje za vključevanje v mednarodne varnostne integracije in za sodelovanje pri zagotavljanju lastne nacionalne varnosti. Če s

spremljanjem javnega mnenja preverjamo ustreznost prizadevanj državnih institucij, lahko rečem, da je s približevanjem Slovenije EU in Natu pa tudi drugim mednarodnim integracijam slovenska oblast delovala kot pravi predstavnik interesa slovenske javnosti. Seveda se ta interes ni pojavil naenkrat sam od sebe, ampak je posledica večletnega ali celo desetletja dolgega spremljanja dogajanj, procesov in predvsem temeljnih sprememb v mednarodni skupnosti v zadnjih letih (Garb 1996: 186).

Po slovenski osamosvojitvi je bilo v anketah od leta 1991 do 1994 zastavljeno vprašanje o najprimernejši zunanji politiki za Slovenijo. Anketiranci so se zlasti odločali za navezavo na Zahodno Evropo ali za nevtralnost, opazen pa je tudi porast opredelitev za naslonitev na Nato in ZDA (Garb 1996: 178).

### 5.1.3 Globalizacija

S pojmom globalizacije lahko najbolje opišemo, ne zmagoslavje kapitalizma, pač pa vrsto globalnih tveganj (rizikov), od okoljevarstvenih problemov do zaposlovanja, varnosti, preseljevanja in drugih. Globalizacija je v najširšem pomenu proces, v katerem se razmišljanje in delovanje ljudi vse pogosteje nanaša na svet kot celoto oziroma na spremembe, ki vse bolj pospešujejo komunikacijo ljudi, narodov in kultur širom po svetu. Tako opredeljena globalizacija predstavlja spremenjeni okvir, v katerem delujejo države ter njihovo možnost, da oblikujejo nove oblike vladanja in upravljanja (Brezovšek 2003: 6).

Obstaja veliko definicij, kaj je globalizacija. Različni avtorji jo različno razlagajo, vendar je iz vseh teh različnih pristopov mogoče zaključiti, da mora celovita definicija obsegati gospodarstvo, politiko in kulturo (Plevnik 2003: 21).

Učbeniški fenomen globalizacije predpostavlja povezovanje držav preko nenehne rasti sodelovanja, komunikacij in trgovine, kar vodi k oblikovanju sveta kot integrirane in medsebojno odvisne celote (Kengley, Wittkopf v Plevnik 2003: 25).

Proces globalizacije vpliva na državo in državno upravo z vrsto gospodarskih, tehnoloških, kulturnih in ekoloških procesov, zato je vse pristnejša tudi potreba po

redefiniciji institucionalne misije države in državne uprave. Čeprav država še naprej razpolaga z monopolom organizirane sile v družbi, je težišče njene dejavnosti vse manj na varovanju družbene in politične ureditve pred zunanjo in notranjo nevarnostjo in vse bolj na regulaciji določenih, v prvi vrsti gospodarskih procesov, ki potekajo v družbi avtonomno, tako da naj bi jih država urejala predvsem s posrednimi metodami ter na proizvodnji dobrin in storitev, ki naj zadovoljijo stvarno obstoječe skupne in splošne interese v družbi, t. i. javne službe (Brezovšek 2003: 7).

Globalizacija povečuje kompleksnost in količino sprememb ter s tem povezano negotovost, ki vse bolj povečuje neučinkovitost tradicionalnih birokratskih sistemov ter zato nujno zahteva nove prožnejše in odzivnejše modele upravljanja. To ni zgolj reforma v stilu upravljanja, pač pa sprememba vloge države (vlade, uprave) v družbi in odnosov med državo (vlado, upravo) in državljani (Brezovšek 2003: 7).

Usmeritve za prihodnji razvoj javne uprave, ki so povezane z globalizacijo, težijo k omejevanju celotnega obsega javnega sektorja, nadaljnjo privatizacijo, prenos pooblastil na regionalne in lokalne institucije, uvajanje tržnih mehanizmov v državno upravo, zoženo vlogo osrednjih organov državne uprave, uvajanje sistematičnega planiranja, nadzor uspešnosti, prenovo politike človeških virov, nova načela in metode podzakonskih aktov, izboljšanje odnosov med državljani in podjetji, boljšo izkoriščenost informacijske tehnologije in drugo (Brezovšek 2003: 81).

#### 5.1.4 Privatizacija

S pojmom privatizacija praviloma razumemo proces kontinuiranega menjavanja zasebnih lastnikov na določenih dobrinah ali pa procese razdržavljenja. Znotraj procesov razdržavljenja se prenaša bodisi državna lastnina na zasebne subjekte ali pa gre za prenos določenih funkcij na zasebne fizične in pravne osebe (Zalar 1999: 22).

### 5.1.5 Deregulacija

Pojma, ki se vežeta na privatizacijo, sta tudi razdržavljanje, ki se navadno nanaša na zmanjševanje vloge države pri financiranju, produciranju ali distribuciji določenih dobrin oziroma storitev, in deregulacija. Deregulacija je ožji pojem od razdržavljenja, saj se nanaša samo na zmanjševanje zakonske in podzakonske regulative na račun večje avtonomije in samoregulacije pravnih subjektov. Če je vsebina deregulacije usmerjena v spodbujanje vstopa novih akterjev na posamezno področje, lahko govorimo o liberalizaciji, ki jo pogosto enačimo z demonopolizacijo oziroma z ukrepi za povečevanje konkurence (Zalar 1999: 22).

Privatizacija, liberalizacija in deregulacija ne pomenijo odprave regulacije oziroma povratka k modelu »laissez-faire« države. Gre za spremembo načina regulacije. Kajti ob deregulaciji se obseg regulacije ni zmanjšal ampak povečal. Spremenila pa se je narava regulacije. Zato nekateri avtorji govorijo o tem, da sta deregulacija in re-regulacija tesno povezani. Deregulacija zato ne pomeni odpravo regulacije ampak predvsem manj restriktivno in rigidno regulacijo. Nove oblike regulacije so zato bolj posredne, okvirne, več naj bi bilo regulacije s splošnimi pravnimi pravili in manj direktne regulacije, ki jo neposredno in diskrecijsko izvršuje državna uprava (Majone v Bugarič v Brezovšek 2003: 97).

## 5.2 Klasična birokracija in Novi javni management

### 5.2.1 Webrov koncept birokracije in birokratske organizacije

Webrov model racionalne birokratske organizacije odraža duha tedanjih družbenih razmer v Evropi, vendar se je zelo hitro uveljavil kot univerzalni, idealni tip organizacije. Webrov model je bil najbolj uveljavljen v petdesetih letih prejšnjega stoletja (Haček 2005: 34).

Weber je izhajal iz filozofije razsvetljenstva, ki je od konca 18. stoletja poudarjala razum. Vzroki za pojav birokracije so: potreba po rutinskem delu, legitimnost oblasti na temelju

racionalizma, blagovno-tržno gospodarstvo in industrijski način proizvodnje, kjer posameznik ni del organizacije, ampak služi v njej; zanj je značilna depersonalizacija, protestantska etika z odnosom do dela kot sredstev za zveličanje in notranje strukturalni razlogi velikosti, dejavnosti in cilja organizacije (Brezovšek 2000: 266).

Tako kot je bila industrijska revolucija predpogoj za vse višje oblike gospodarskega razvoja, tako je (bila) Webrova birokracija nujen – čeprav verjetno ne zadosten – prvi korak k zanesljivi upravi (Brezovšek 2000: 267).

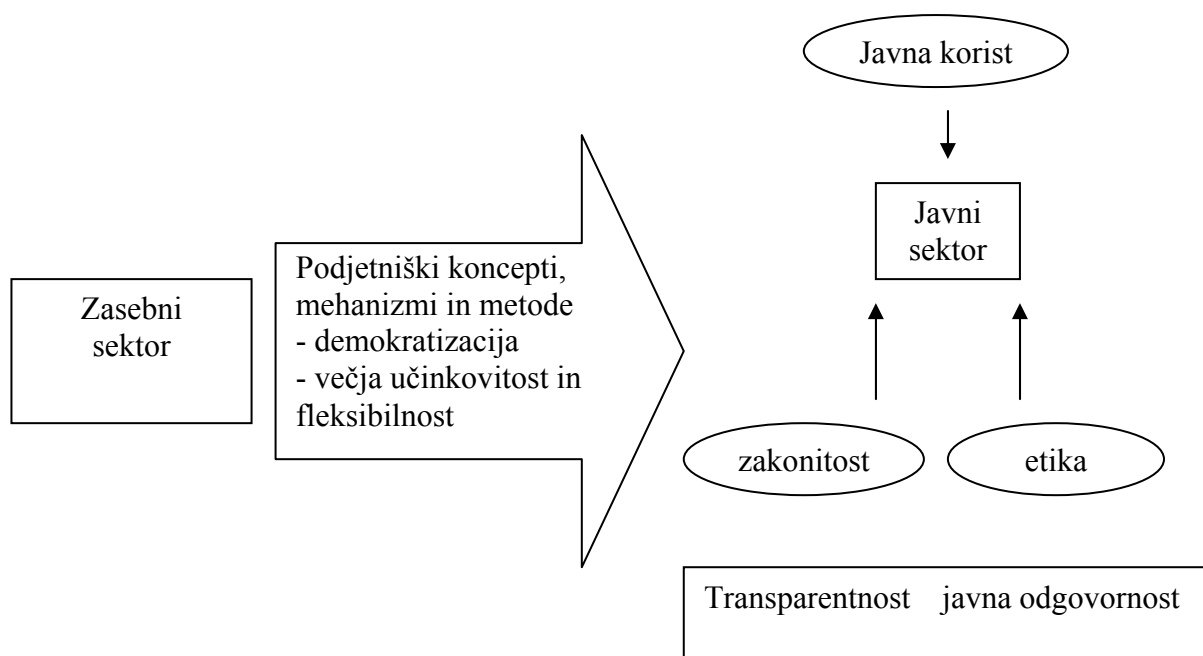
### 5.2.2 Modernizacija javne uprave

Vsaka uprava se v moderni družbi sooča z okoljem, ki se bistveno razlikuje od okolja v predmoderni družbi. V predmoderni družbi je bilo okolje relativno preprosto, stabilno in predvidljivo, zato se je državna uprava, z vsemi elementi birokratske organizacije, lahko prilagodila takšnemu okolju. V moderni družbi je postalo okolje državne uprave bolj nestabilno, nepredvidljivo ter kompleksno. Državna uprava se mora zato – če se seveda hoče odzvati potrebam svojega okolja – le-temu hitro prilagoditi oziroma modernizirati (Brejc v Haček 2005: 34, 35).

Modernizacija uprave je torej rezultat kompleksnih družbenih sprememb oziroma reformnih procesov, ki temeljijo na globalizaciji poslovanja, povezovanju v mednarodne integracije, razvoju informacijskih tehnologij ter nadaljnji privatizaciji gospodarstva (Brejc v Haček 2005: 35).

### 5.2.2.1 NJM

Slika 5.2.2.1.1: *Novo upravljanje javnega sektorja*



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

Novi javni management ali novo upravljanje javnega sektorja pomeni novo paradigmo upravljanja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih managerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Brezovšek 2000: 271).

Obstaja veliko poskusov, kako opredeliti ključne elemente in doktrinarne sestavine NUJS. Nove teorije javnega upravljanja se združujejo v kritiki tradicionalnega birokratskega modela z administrativno strukturo in zagovarjanjem učinkovitosti in odzivnosti prek določene oblike decentralizacije. Posebej kritično predstavljajo omejevalno naravo centralnega nadzora s pretirano regulacijo in se namesto tega zavzemajo za odločanje in zaznavanje potreb uporabnikov (Gray in Jenkins v Brezovšek 2000: 271).



Novo upravljanje javnega sektorja pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti s prenosom aplikabilnih managerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2000: 281).

Novo upravljanje javnega sektorja vpeljuje v javno sfero elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika, vse to pa v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakoni (Žurga v Kovač, 2000:281). To pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so: *ločitev politične (strateške) in strokovne (operativne, izvajalske) funkcije; opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega managementa; usmerjenost k uporabnikom javnih storitev; naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost; avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti; uvajanje konkurenčnosti (privatizacija, kvazi trgi)* (Kovač 2000: 281).

Reforma javnega sektorja je potrebna tudi v kontekstu spreminjanja najširšega družbenega okolja. Na prvem mestu je sprememba  *vrednotnih*  prioritet ljudi. Bistvenega pomena je spremenjen odnos uprava - uporabnik zaradi novega položaja uprave kot nosilca storitev in ne represivnega organa. Prioritiziranje kvalitet nad kvantiteto ob hkratnem primerjanju privatnih in javnih storitev (tipičen primer je čakalna doba pred okencem) pa vnaša v pričakovanja uporabnikov glede nivoja storitev javnega sektorja dodatne dimenzije. Spremenjene so tudi zahteve javnih uslužbencev, saj kompleksnost dela zahteva njihovo čedalje večjo strokovno usposobljenost, s tem pa se zaposleni čutijo upravičeni do večje stopnje avtonomije pri delu. Načelo izvajanja upravnega dela primarno ne temelji več na dolžnostih, temveč na ideji samorazvoja, zato je za usmerjanje in motivacijo zaposlenih boljša osnova sistem spodbud in nagrad kot ukazi in sankcije (Kovač 2000: 280).

## 6. ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH IZ LETA 2002

Področje javnih uslužbencev, kot ga razumemo danes, je deloma že bilo urejeno z nekaterimi predpisi, ki so se uporabljali namesto splošne ureditve delovnih razmerij. Tako je na primer področje zaposlovanja, pravic in obveznosti ter nekaj časa tudi plač urejal Zakon o delavcih v državnih organih, kasneje, v letu 1994, pa je bil sprejet še Zakon o javnih uslužbencih, urejal pa je osnovne elemente plače in razmerja med njimi ter določal obseg veljavnosti, ki ga je danes možno izenačiti z obsegom javnega sektorja (Korade Purg, 2004:51).

### 6.1 Nastajanje novega zakona o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih se je v okviru ministrstva, pristojnega za upravo (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije), pripravljaval več let. V tem obdobju je bilo pripravljenih več kot dvajset različic predloga zakona (Haček 2001: 145).

Eden izmed predlogov v začetnem obdobju je predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 1999, ki ga je sprejela vlada RS spomladi tega leta in ga poslala v Državni zbor RS, kjer pa so ga poslanci zavrnil in ga vrnili v vladni postopek, vlada pa ga je vrnila na ministrstvo, pristojno za upravo. Sledilo je obdobje priprave različic zakona, ki jim je bilo skupno predvsem to, da so bile prve različice bolj ali manj podobne. Prelom se je zgodil v sredini leta 2000, ko je Ministrstvo za notranje zadeve oziroma strokovna skupina, ki se je ukvarjala s pripravo zakona, iz predlaganega zakona črtala poglavje, ki je urejalo plačni sistem javnih uslužbencev in skrčila obseg veljavnosti zakona. Ravno plačni sistem je bil ključni trn v predlogu zakona, saj je dejansko preprečeval njegovo sprejetje v okviru vladnega in kasneje tudi parlamentarnega zakonodajnega postopka. Aprila 2001 je Vlada RS vložila v zakonodajni postopek Državnega zbora RS nov, dodelan in popravljen predlog zakona o javnih uslužbencih<sup>13</sup> (Haček 2001: 246).

Največja konceptualna dilema pri pripravi zakona o javnih uslužbencih je bilo v celotnem procesu priprave nove zakonodaje vprašanje kroga veljavnosti. Glede tega vprašanja

---

<sup>13</sup> Zakon o javnih uslužbencih je stopil v veljavo dne 13. julij 2002, v uporabi pa je od 28. junija 2003.

obstaja več možnih rešitev, čeprav sta bili v slovenskem primeru omenjeni in uporabljeni le obe relativno skrajni možnosti. Prva je enoten zakon za vse zaposlene v javni upravi, ki se financirajo iz javnih financ. Drugačna rešitev pa je ožji obseg zakona, ki bi urejal sistem in položaj zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Haček 2001: 146).

Glede na smernice Evropske unije, ki usmerjajo države k oblikovanju takšne javne uprave, ki bo zadovoljevala evropske standarde, so predlagatelji zakona o javnih uslužbencih oblikovali naslednje cilje, ki jih skušajo doseči z reformo sistema javnih uslužbencev (Haček 2001: 142, 143):

- a.) Razširitev veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave. S tem se želi zagotoviti enoten uslužbenški sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo. Pri tem se v pojem javna uprava ne všttevajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti, itd.
- b.) Ločitev opravljanje javnih nalog od spremljajočih dejavnosti. Ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
- c.) Čimbolj približati ureditev delovnopравnim predpisom z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes.
- d.) Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.
- e.) Uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
- f.) Zagotoviti pogoje za oblikovanje »upravne elite« - kroga vrhunskih pravnih strokovnjakov in upravnih menagerjev, za katere pogoji zajemajo sistem usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja.
- g.) Ločiti politične položaje (funkcije) od upravnih položajev.
- h.) Prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja zagotoviti večjo strokovnost uprave.

- i.) Zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
- j.) Omogočiti oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev oziroma uslužbencev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja.
- k.) Zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja.
- l.) Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeks etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
- m.) Zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti ter pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenost.
- n.) Zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne uporabe proračunskih sredstev.
- o.) Vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.
- p.) Zaostriti standarde za vstop v uradniško kariero.
- q.) Vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi.
- r.) Omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave.
- s.) Zagotoviti sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah in odločitvah na področju upravljanja človeških virov, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj uslužbencev.

Zakon o javnih uslužbencih je od leta 2002, ko je bil sprejet doživel kar nekaj reform z namenom narediti javno upravo še bolj transparentno, učinkovito, zakonito in racionalno. Tako smo bili do danes priča nekaterim novelam zakona, ki ih zaradi večje preglednosti in boljšega razumevanja, na katerih področjih je prihajalo do sprememb, navajam v opombah<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> V diplomskem delu sem se, kljub podrobni preučitvi Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2002, ostredotočila oziroma sem izpostavila tiste člene zakona, ki po mojem mnenju najbolj opredeljujejo posamezen cilj. Tako sem se tudi pri novelah zakona omejila predvsem na spremembe teh »uporabljenih« členov.

## 7.2 Pregled zakona po členih

V nadaljevanju diplomske naloge se bom natančneje posvetila sprejetemu zakonu in ga skušala podrobneje analizirati glede na postavljene cilje, s katerimi naj bi oblikovali Zakon o javnih uslužbencih, ki bi vzpostavil takšen sistem javnih uslužbencev, da bi zadovoljeval standarde Evropske unije.

### *7.2.1 Opredelitev kroga veljavnosti in zagotovitev enotnega uslužbenskega sistema*

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor pa sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti; javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (1. člen).

Novi zakon o javnih uslužbencih tako celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnih delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (2. člen).

### *7.2.2 Ločitev opravljanja javnih nalog od spremljajočih dejavnosti*

Zakon ločuje uradnike, ki so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge<sup>15</sup>, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela od javnih uslužbencev, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, to so strokovno-tehnični javni uslužbenci (23. člen).

---

<sup>15</sup> Z novelo zakona se je ta člen nekoliko spremenil in nadalje opredeljuje, da so javne naloge tiste, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Delovna mesta na katerih se opravljajo naloge pa so uradniška delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Spremljajoča dela pa so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna druga dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (Internet 3).

### 7.2.3 Kadrovanje

Z novim zakonom o javnih uslužbencih se je na tem področju zgodilo kar nekaj sprememb. 21. člen zakona tako kot novost uvaja akt o sistemizaciji delovnih mest. Sistemizacija je interni organizacijski akt, ki postavlja organizacijsko sliko organa oziroma organizacije in nima finančnih učinkov, ker sam po sebi še ne daje pravice do novih zaposlitev (Haček 2001: 153). S tem aktom je omogočen pregleden nadzor nad delovnimi mesti. Zajema najmanj opise nalog in pogoje za zasedbo delovnega mesta. Tako je vsakemu državnemu organu omogočen lažji pregled nad dejansko zasedenostjo delovnih mest, prav tako pa organi vodijo tudi evidenco o strukturi javnih uslužbencev po nazivih.

Organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskim načrtom<sup>16</sup> se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter se 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<sup>17</sup> (42. člen).

V kadrovskem načrtu se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali njihovo prestrukturiranje. Določi se najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov. Predlog kadrovskega načrta<sup>18</sup>, ki ga poda predstojnik, mora biti v skladu s proračunom. Kadrovski načrt se lahko tudi spremeni, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, in so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve (42. člen).

Za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij se vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave.

---

<sup>16</sup> Z novelo zakona določbe drugega dela Zakona o javnih uslužbencih, ki urejajo kadrovski načrt, veljajo tudi za javne agencije, javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije, Zavod RS za zaposlovanje in Zavod RS za šolstvo (Internet 3).

<sup>17</sup> Z novelo zakona se ta člen spremeni tako, da pravi, da se s kadrovskim načrtom prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovanje spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let (Internet2).

<sup>18</sup> Z novelo zakona se predlog kadrovskega načrta pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela (Internet 3).

Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov. V njej se vodijo identifikacijski podatki uslužbenca, podatki o delovnem razmerju, podatki o sedanjem delovnem mestu oziroma položaju in o prejšnjih delovnih mestih oziroma položajih, podatki o imenovanjih, napredovanjih in veljavnem nazivu, podatki o stopnji izobrazbe in drugih znanjih, podatki o strokovni usposobljenosti in izkušnjah na področju evropskih zadev, podatki o letnih ocenah, o priznanjih in nagradah, o ugotovljeni disciplinski in odškodninski odgovornosti, ugotovitve o nesposobnosti, podatki o prenehanju delovnega razmerja, kratek življenjepis, če javni uslužbenec s tem soglaša, podatki o dovoljenju za dostop do tajnih podatkov, podatki, potrebni za obračun plače in drugi podatki, ki pa morajo biti v skladu s tem zakonom (46. člen).

#### *7.2.4 Decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkratna centralizacija, bistveno okrepljen nadzor ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve*

S centralizacijo navadno označujemo združevanje določenih pravil ali pristojnosti na višji ravni. Takšna opredelitev ustreza politološkemu razumevanju centralizacije, ko se pristojnosti z nižjih teritorialnih enot prenašajo na višje ravni, ustreza pa tudi organizacijskemu razumevanju, kadar gre za združevanje določenih opravil na višji hierarhični ravni (Fayol v Brejc 2004: 113).

Sodobna literatura namenja decentralizaciji kot pomembnemu organizacijskemu načelu precej pozornosti. Nekoliko starejši viri, zlasti tisti iz petdesetih let 20. stoletja, pa poudarjajo pomen centralizacije. Teorija in praksa sta pokazali, da niti centralizacija niti decentralizacija ne moreta obstajati v čisti obliki. Popolna centralizacija ni možna, ker bi s tem zanikali delitev dela, prav tako pa tudi ne obstaja popolna decentralizacija, torej sistem brez enega centra avtoritete in nadzora. V vsakem okolju, pa naj gre za državo ali podjetje, so določena pooblastila in naloge centralizirane, hkrati pa obstajajo naloge in pooblastila, ki jih izvajajo na nižjih hierarhičnih ravneh. Za vsak sistem je torej značilno hkratno delovanje obeh organizacijskih oziroma političnih načel, s tem da v različnih okoliščinah prevladuje eno ali drugo načelo (Brejc 2004: 113).

Natančno je opredeljeno prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev, predvsem, če odpoved nastopi s strani delodajalca. Z novim zakonom je to, kot pravi Haček (2001), veliko strožje. Predstojnik namreč pisno odpove pogodbo o zaposlitvi v naslednjih primerih: če je postalo delo javnega uslužbenca nepotrebno iz poslovnega razloga in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom; če je v posebnem postopku ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom; z izrekom disciplinskega ukrepa; če je javni uslužbenec neuspešno opravil poskusno delo in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom; če je bil javni uslužbenec neopravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni (155. člen).

Uradniku se lahko odpove pogodba o zaposlitvi, če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev (155. člen). Z novim zakonom o javnih uslužbencih pa je javnemu uslužbencu zagotovljeno pravno varstvo. Tako se lahko javni uslužbenec zoper kršitev pravic iz delovnega razmerja pritoži, če zakon ne določa drugače.

Za reševanje takšnih pritožb se po 35. členu Zakona o javnih uslužbencih ustanovi komisija za pritožbe<sup>19</sup> iz delovnega razmerja, in sicer za javne uslužbence pri organih državne uprave in pri pravosodnih organih komisija za pritožbe pri vladi, za javne uslužbence pri drugem državnem organu komisija za pritožbe pri tem državnem organu in za javne uslužbence pri upravah lokalnih skupnosti komisija za pritožbe pri reprezentativnih združenjih lokalnih skupnosti.

Po 83. členu je ob prenehanju delovnega razmerja (če ni možna premestitev) določeno, da ima uradnik pravico do odpravnine, v višini ene petine povprečne mesečne bruto plače, ki jo je prejemal do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja v položaj<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Z novelo zakona je zoper odločitev o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca in zoper kršitev pravic iz delovnega razmerja dovoljena pritožba, če zakon ne določa drugače. Pritožba ne zadrži izvršitve odločitve o pravici oziroma obveznosti iz delovnega razmerja javnega uslužbenca, če zakon ne določa drugače, razen v primeru prenehanja delovnega razmerja (Internet 3).

<sup>20</sup> Z novelo zakona tajnikom občin oziroma direktorjem občinskih uprav poleg tega pripada še odpravnina v višini dveh petin povprečne bruto plače, ki so jo prejemali do razrešitve, za vsak polni mesec, ki je ostal do izteka dobe imenovanja na položaj. V primeru premestitve polovica razlike med povprečno mesečno bruto plačo, ki jo je prejemal do razrešitve, in dejansko mesečno bruto plačo, in sicer do izteka dobe, za katero je bil imenovan na položaj (Internet 4).



### *7.2.5 Kombinacija kariernega in pozicijskega sistema*

Kariera je imela v slovenskem prostoru različne vrednotne oznake. Medtem ko so športna, umetniška, znanstvena kariera nekaj pozitivnega in pomenijo vse dosedanje delovanje posameznika na določenem področju, pa je za nekatere upravna ali politična kariera odsev stremuštva in komolčarstva. S tem, ko Slovenija prevzema norme razvite Evrope, se spreminja tudi pojem kariere v zavesti ljudi. Kariera je delovna življenjska pot na določenem področju (Brejc 2004: 71).

V kariernem sistemu se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih »kariernih« - hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom 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 usposabljujejo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v javno upravo. Diploma takšne institucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Kariera javnega uslužbenca se tako začne po zaključku izobraževanja in ponavadi traja do upokojitve (Virant 2002: 201).

Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi možen na kateremkoli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen (Virant 2002: 201).

Z novim zakonom smo uvedli kombinacijo kariernega in pozicijskega sistema. 57. člen ZJU-a tako pravi, da mora predstojnik najprej preveriti, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. V kolikor to ni mogoče, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa. Za ta namen se lahko izvede interni natečaj. Če se na prosto delovno mesto ne premesti javnega uslužbenca iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev. Postopek za delovno mesto uradnika se izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo. Po 62. členu ZJU-a se

izbere kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto.

Po 58. členu Zakona o javnih uslužbencih se javni natečaj<sup>21</sup> objavi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevem časopisu ter pri Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije.

Kot smo že povedali, smo z novim zakonom uvedli kombinacijo kariernega in pozicijskega sistem javnih uslužbencev. Vendar pa z novim Zakonom o javnih uslužbencih napredovanje, kot del kariernega sistema, ni več avtomatično, temveč je odvisno od delovnih in strokovnih kvalitete. Le-te se določijo z ocenjevanjem s strani nadrejenih. Ocenjujejo se rezultati dela; samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela; zanesljivost pri opravljanju dela; kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Delovne in strokovne kvalitete se ocenjujejo enkrat letno. Ocene so: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo, delo opravlja nezadovoljivo<sup>22</sup> (111., 112. člen).

Glede na oceno lahko uradnik v nazivu drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično« (120. člen).

Uradnik v nazivu prvega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično«. V naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno »odlično« (120. člen).

Ne glede na zgoraj omenjeno pa lahko v višji naziv napreduje uradnik, ki doseže oceno »odlično« in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ (120. člen).

---

<sup>21</sup> Z novelo zakona je določeno, da je javni natečaj objavi na spletni strani ministrstva pristojnega za upravo, drugi državni organi in organi lokalnih skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko tudi objavi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevem časopisu (Internet 4).

<sup>22</sup> Po noveli zakona se ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. Postopek in pogoje napredovanja določi vlada z uredbo. 112. člen tako ne govori več o ocenjevanju (s tem v skladu so iz zakona črtani člani 113., 114., 115., 116., 117.), temveč o pogojih za podeljevanje priznanj, ki se podelijo za izjemne uspehe (Internet 3).

Izjemoma napreduje v eno stopnjo višji naziv uradnik, ki ne izpolnjuje pogoja glede predpisane strokovne izobrazbe po najmanj sedmih letih v istem nazivu, če je bil v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno »odlično« ter nikoli z oceno »zadovoljivo« ali »nezadovoljivo« (120. člen).

Izjemoma lahko uradnik napreduje v za eno ali dve stopnji višji naziv v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu. Pri tem lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu <sup>23</sup>(120. člen).

Po 84. členu Zakona o javnih uslužbencih lahko uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, ki se razporedijo v šestnajst stopenj (85. člen), pri čemer je predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda<sup>24</sup> univerzitetna izobrazba s specializacijo oziroma magisterijem, za nazive drugega in tretjega kariernega razreda<sup>25</sup> najmanj visoka strokovna izobrazba, za nazive četrtega<sup>26</sup> najmanj višja strokovna izobrazba in za nazive petega kariernega razreda<sup>27</sup> najmanj srednja ali srednja strokovna izobrazba (87. člen).

#### *7.2.6 Vrh javne uprave kot visoko strokovno usposobljeni managerji*

V prid temu govori 81. člen Zakona o javnih uslužbencih, ki pravi, da se kot pogoj za pridobitev položaja poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s kadrovskimi viri ter druga specialna znanja.

<sup>23</sup> Z novelo zakona se 120. člen črta iz Zakona o javnih uslužbencih (Internet 3).

<sup>24</sup> Z novelo zakona je določeno, da je predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda tudi izobrazba pridobljena po študijskem programu druge stopnje v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo. Gre za reformne procese in spremembe na področju visokega šolstva zaradi t. i. »bolonjskih programov« (Internet 4).

<sup>25</sup> Z novelo zakona je določeno, da je predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda tudi najmanj izobrazba, pridobljena po študijskem programu prve stopnje, v skladu z zakonom, ki ureja visoko šolstvo (Internet 4).

<sup>26</sup> Z novelo zakona je določeno, da se lahko, ne glede na določbe tega člena, za nazive tretjega razreda določi kot pogoj najmanj višja izobrazba, pridobljena v okviru sistema visokošolskega izobraževanja po višješolskih programih, sprejetih pred 1. 1. 1994 in ustrezno število let delovnih izkušenj, za kar natančnejše kriterije za organe državne uprave, pravosodne organe in za uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo (Internet 4).

<sup>27</sup> Predpisana izobrazba za nazive petega kariernega razreda je tudi izobrazba, določena v področnem zakonu, pri čemer pa uradnika z nazivom, ni možno premestiti na delovno mesto, na katerem se delovne naloge opravljajo v nazivu, pridobljene po tem odstavku (Internet 4).

### *7.2.7 Ločitev političnih položajev od upravnih položajev*

Najpogosteje se pojem politizacije nanaša na »stopnje in vrste politične aktivnosti javnih uslužbencev, kot tudi na poskuse različnih posameznikov in skupin, da bi politično vplivali na javne uslužbence« (Aberbach in Rockman v Haček 2005: 760).

Velika večina upravnih strokovnjakov (Aberbach et al., 1981; Peters, 1988) se strinja, da se pojem politizacije uprave nanaša na vsaj tri različne fenomene, in sicer na politizacijo participacije javnih uslužbencev v procesu sprejemanja odločitev, na politizacijo odločanja glede kariernega razvoja javnih uslužbencev ter politično udejstvovanje javnih uslužbencev (Haček 2005: 760).

Vprašanje politizacije javnih uslužbencev je pomembno vprašanje, saj predstavlja precep, prisoten v večini sodobnih demokratičnih družb; javni uslužbenci se namreč sami pogosto znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovezetnostjo na eni ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani (Almond in Powell v Haček 2005: 760).

Politični proces in upravni proces se prepletata, zato med njima ni mogoče potegniti jasne mejne črte. Vsak politični proces vsebuje elemente upravnega procesa in vsak upravni proces sestavljajo tudi politični elementi. Politiki bi si želeli, da bi bila uprava predvsem izvajalka in ne soustvarjalka politike. V upravi pa pogosto trdijo, da je največji problem uprave politika. Uprava bi torej rada zadržala svojo strokovno vlogo, kajti prav s tem bo obdržala tudi politično vlogo. Uprava je vedno tudi politična. Pogosto je namreč nemogoče razmejiti, katere naloge, ki jih uprava izvaja, so zgolj strokovne, katere pa že politične (Bučar v Brejc 2004: 233).

Uprava naj bi bila samo tehnično sredstvo za doseganje ciljev, ki jih postavlja politika. Ugotovili smo, da bi bil to v bistvu protisloven proces, saj ne gre za nasprotno delovanje dveh dejavnikov, ampak za prepletanje in večinoma součinkovanje. Kdaj gre v ravnanju državnega organa zgolj za strokovno delovanje in kdaj za politično, je stvar subjektivne presoje. Praviloma pa je mogoče reči, da se delež političnega v ravnanju uprave veča z vzpenjanjem po hierarhični lestvici. Čim višje je kdo v upravni hierarhiji, toliko večji je delež političnih vsebin v njegovem delu, in obratno (Brejc 2004: 234).

Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko (28. člen).

#### *7.2.8 Večja strokovnost uprave*

Ocenjevanje uradnikov se izvaja z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Ocenjujejo se: rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (111. člen).

Delovne in strokovne kvalitete uradnikov se ocenjujejo enkrat letno, pri čemer oceno določi nadrejeni. Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki, ki se dajejo na ocenjevalnih listih<sup>28</sup> (113., 114. člen).

Za imenovanje v naziv, morajo javni uslužbenci opraviti državni izpit iz javne uprave ali strokovni upravni izpit.

Za posamezne nazive, uradniška delovna mesta oziroma javne naloge se lahko z zakonom, podzakonskim predpisom ali splošnim aktom organa določi strokovni izpit iz upravnega postopka ali strokovni izpit za izvrševanje posebnih dolžnosti in pooblastil.

Da bi zagotovili večjo strokovnost javne uprave, so zakonodajalci uvedli možnost ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca. Javni uslužbenec je nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oziroma strokovno-tehnično delovno mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kvalitetno in učinkovito delovanje organa v skladu s programom dela organa (141. člen).

Ukrep v primeru ugotovitve nesposobnosti javnega uslužbenca je odpoved pogodbe o zaposlitvi po preteku odpovednega roka, brez pravice do odpravnine, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. V

---

<sup>28</sup> Spremembe členov 111. in 112. so opisane pod opombo številka 20. člena 113. in 114. pa se z novelo črtata iz zakona (Internet 3).

primeru premestitve se uradnik razreši naziva in se imenuje v naziv, ki je določen za uradniško delovno mesto, na katero je premeščen<sup>29</sup> (142. člen).

### *7.2.9 Mehanizmi za racionalizacijo poslovanja*

Zakon o javnih uslužbencih je predvidel različne mehanizme za racionalizacijo poslovanja, ki sem jih podrobneje že razložila v predhodnih poglavjih. Gre za kadrovske načrt in sistemizacijo delovnih mest, ki naj se izvajajo v skladu s proračunom, merjenje doseganja rezultatov; prav tako pa se z novim Zakonom o javnih uslužbencih ustanovi uradniški svet, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih iz četrtega odstavka 60. člena Zakona o javnih uslužbencih in daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov. Uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravnih lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Uradniški svet je pri svojem delu samostojen. Članom uradniškega sveta pripada sejnina, katere višino določi uradniški svet (175. člen).

### *7.2.10 Odprto, etično delovanje javne uprave in usmerjenost k uporabnikom*

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

Javni uslužbenci morajo pri izvrševanju javnih nalog prav tako ravnati v skladu s pravili poklicne etike. Ne smejo sprejemati daril v zvezi z opravljanjem javne službe, razen protokolarnih in priložnostnih daril manjše vrednosti. To velja prav tako za zakonca javnega uslužbenca, osebo, s katero javni uslužbenec živi izven zakonske skupnosti, in njegove otroke, starše ter osebe, ki živijo z njim v skupnem gospodinjstvu. Javni uslužbenec je prav tako dolžan varovati tajne podatke, tudi po prenehanju delovnega razmerja, in sicer dokler ga delodajalec te dolžnosti ne razreši (10., 11. člen).

---

<sup>29</sup> Z novelo zakona se iz zakona črta celotno poglavje »ugotavljanje nesposobnosti« in s tem tudi 141. in 142. člen (Internet 3).

Odprtost uprave javnosti zahteva prilagodljivost, hitre reakcije na zahteve okolja, iskanje novih priložnosti in alternativnih rešitev; skratka proaktivno naravnost uprave (Kovač 2000: 284).

Organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi predpisi.

Če so se nove države članice Evropske unije med svojimi pripravami na vstop v EU zlasti osredotočale na vzpostavitev novih institucij in postopkov ter na sprejemanje novih zakonov in pravil – pretežno kvantitativni vidik, se bodo odslej morale osredotočiti bolj na kvalitativni vidik:

- zagotavljati, da bodo nove institucije in postopki delovali učinkovito,
- uspešno udejanjati pravila skupnega sistema,
- zadovoljivo obvladovati pritožbe prizadetih fizičnih in pravnih oseb,
- zagotavljati pričakovane javne storitve (Žurga 2004: 27, 28).

Javni uslužbenec je odgovoren za disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja. Disciplinske kršitve so lažje in težje. Disciplinska odgovornost je podana, če je javni uslužbenec storil disciplinsko kršitev z naklepom ali iz malomarnosti <sup>30</sup>(122.člen).

Javni uslužbenec je odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom naklepno ali iz hude malomarnosti. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno (135. člen).

Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravljajo inšpektorji za sistem javnih uslužbencev. Inšpektorji tako opravljajo nadzor nad delom javnih uslužbencev. V kolikor inšpektor ugotovi nezakonnosti ali nepravilnosti v poslovanju po zakonu o javnih uslužbencih,

---

<sup>30</sup> Z novelo zakona se 122. člen črta iz Zakona o javnih uslužbencih (Internet 3).

lahko predlaga predstojniku<sup>31</sup>, ki po 33. členu v organu državne uprave in v upravi lokalnih skupnosti izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, uvedbo disciplinskega postopka, pristojni komisiji za pritožbe razveljavitev nezakonitega akta, predstojniku organa in ministru, pristojnemu za upravo, ukrepe, ki so potrebni za odpravo nepravilnosti (179. člen).

Kljub tradiciji delovanja in monopolnemu položaju javna uprava ni sama sebi namen, temveč je njen smisel služiti uporabnikom svojih storitev oziroma davkoplačevalcem nasploh. Uradniki morajo biti odgovorni predvsem uporabnikom, pojem javne odgovornosti namreč temelji na odnosu uprava - državljani. Uporabniki oziroma državljani so postali *sooblikovalci javnih politik* in niso (več) le predmet uradniškega dela (Kovač 2000: 283, 284).

Spletišča so vedno bolj razvita, tudi vsebine so vsako leto bogatejše, navigacija po spletiščih pa še ni dovolj razvita, saj sta struktura in dostop do vsebin zasnovana na podlagi notranje organiziranosti in ne na osnovi potreb uporabnikov. Tudi ažurnost spletišč še ni na zadovoljivi ravni, predvsem pri občinah, ki nasploh kažejo slabšo razvitost. Upravni organi tudi premalo spodbujajo možnost sodelovanja državljanov v e-demokratskih procesih (Kunstelj, Leben 2004: 23).

Zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev se zvišuje z zadovoljstvom nad kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih. V državni upravi pravice do izbire ni, zato je toliko bolj pomembno, da se uprava sama ne vede samozadostno, ampak samoiniciativno uvede kriterije kakovosti, kar končno danes tudi z izkušnjami iz privatnega sektorja pričakujejo uporabniki (Kovač 2000: 286).

---

<sup>31</sup> Z novelo zakona je določeno, da lahko predstojnik v primeru, ko razpolaga z informacijo, na podlagi katere so podani razlogi za sum, da javni uslužbenec zlorablja pravico do zadržanosti z dela do 30 delovnih dni zaradi bolezni ali poškodbe ali da gre za morebitno zlorabo uveljavljanja pravice do povračila stroškov prevoza na delo in z dela, za izvajanje kontrole nad uveljavljanjem teh pravic sklene pisno pogodbo in pooblasti pravno osebo ali fizično osebo v skladu z zakonom, ki ureja detektivsko dejavnost. Pred pričetkom izvajanja nadzora pa mora javnega uslužbenca najprej opozoriti, da obstajajo razlogi za sum o zlorabi, ter mu omogočiti, da se o tem izjasni (Internet 4).



### *7.2.11 Strokovnost kot merilo za izbiro uradnikov*

Uradniki se izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom določeno drugače. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti (27. člen).

### *7.2.12 Enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja*

Načrtovanje zaposlovanja je z novim zakonom mnogo bolj jasno opredeljeno. Z novim zakonom se tako ustanovi organ državne uprave pristojen za kadrovske zadeve, ki nadzira izvajanje zakona. Vodi centralno kadrovsko evidenco in evidenco internega trga dela za organe državne uprave ter skrbi za druge zadeve na področju kadrovanja znotraj državne uprave. Seveda je načrtovanje zaposlovanja lažje, ker je z novim zakonom sprejet akt o sistemizaciji delovnih mest, ki daje neko pregledno sliko o organizaciji delovnih mestih v javni upravi in je tako podlaga za kadrovske načrte.

### *7.2.13 Pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev*

Uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta se razvrščajo glede na zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela, ter na druge okoliščine delovnih razmer (78. člen).

Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalne skupnosti razvrsti vlada z uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo (78. člen).

Strokovno-tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo, ki pa se tudi lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo (78. člen).

Z novim Zakonom o javnih uslužbencih je tako določenih šestnajst nazivov in pet različnih tipov delovnih mest, na katerih bodo zaposleni uradniki.

Tabela 7.2.13.1: *Uradniški nazivi*

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, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: FDV.

#### 7.2.14 Politika horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi

Izobraževanje razumemo kot proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti. Izobraževanje v ožjem pomenu besede je pridobivanje formalne šolske izobrazbe, izobraževanje v širšem pomenu besede pa vključuje še usposabljanje in izpopolnjevanje. Z usposabljanjem navadno označujemo proces razvijanja posameznikovih sposobnosti, izpopolnjevanje pa je predvsem dopolnjevanje znanja (Brejc 2004: 66).

Uradnik ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca (101. člen).

Uradnik ima pravico in dolžnost usposablјati se na uradniškem delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega<sup>32</sup> (102. člen).

S programi izobraževanja, usposablјanja in izpopolnjevanja se določijo vsebine izobraževanja, usposablјanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki je temu namenjena

Splošni program izobraževanja, usposablјanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, ki so pomembne za vse organe, določi vlada, predlog le-tega pa na podlagi strokovnih analiz pripravi organ, pristojen za kadrovske zadeve, ki tudi skrbi za njegovo izvajanje programa in potrebna sredstva<sup>33</sup>. Program izobraževanja, izpopolnjevanja in usposablјanja za posamezen organ pa določi predstojnik<sup>34</sup>, in sicer najkasneje mesec dni po uveljavitvi državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti (103. člen)..

#### *7.2.15 Večja fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večja stopnja pretoka delovne sile med organi javne uprave*

Upravljanje človeških virov je s pojmovanjem zaposlenih kot največjega bogastva organizacije postalo izjemno pomembno. Kadri so danes vsaj proklamativno potenciali, viri, investicija in ne strošek (Kovač 2000: 288).

Dva državna organa sta lahko podobna ali enaka po funkciji in pristojnostih, po številu zaposlenih, imata podobno ali enako informacijsko tehnologijo, vendar je eden uspešnejši od drugega. Marsikaj vpliva na storilnost, učinkovitost, uspešnost, toda vse bolj prevladuje spoznanje, da so ljudje končni dejavnik (Brejc 2004: 23).

---

<sup>32</sup> Z novelo zakona sta črtani besedi »uradniškem« in »strokovno« (Internet 3).

<sup>33</sup> Novela zakona določa, da predlog strategije na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo, pristojno za upravo (Internet 3).

<sup>34</sup> Novela zakona določa, da je potrebno predhodno mnenje sindikatov (Internet 3).

Klasična kadrovska služba je v razgibanem okolju zaradi svoje togosti in ločenosti od okolja postajala prej ovira kot pa dejavnik razvoja, kajti ravnanje s človeškimi viri je mnogo širši pojem od kadrovske dejavnosti, saj gre za nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki ni omejen le na kadrovske službe, ampak se širi na vse ravni vodenja. V informacijski dobi se spreminja vloga kadrovske službe iz toge in izolirane enote, ki jo zanima predvsem lastno delo, v odprto organizacijsko obliko, ki sproti zaznava spremembe v okolju in se nanje hitro odziva (Brejc 2004: 24).

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, npr. vsaj za eno leto vnaprej, predvideti, kakšne človeške zmožnosti bomo potrebovali in v kakšnem številu. Organizacije z analizo dela ugotavljajo potrebne človeške zmožnosti v določenem obdobju, na osnovi strateških ciljev in ocene razvoja organizacije in njenega okolja pa predvidevajo potrebe po novih zaposlitvah (Brejc 2004: 38).

Procesi upravljanja s človeškimi viri so tisti, ki pomembno določajo medsebojne odnose in vrednote, ustrezno notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, zadovoljni, lojalni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve in proizvoda (Rman 2003: 141).

Temeljna akta za načrtovanje človeških zmožnosti v javni upravi sta sistemizacija delovnih mest ter kadrovske načrt.

Z novim zakonom o javnih uslužbencih je omogočen večji pretok delovne sile med organi, saj ko se odpre prosto delovno mesto v katerem izmed organov, se v kolikor ni v tem organu nikogar, ki bi zasedel prosto delovno mesto, razpiše interni natečaj, na katerega se lahko prijavijo zaposleni v drugih organih.

Z evidenco internega trga dela, ki jo določa novi zakon o javnih uslužbencih, imajo zaposleni v javni upravi možnost pridobivanja informacij o prostih delovnih mestih, o potrebah po delu v projektnih skupinah in o javnih uslužbencih, ki želijo premestitev

oziroma drugačno delo v javni upravi<sup>35</sup> (48. člen). Glede na to, da je delodajalec v državnem organu Republika Slovenija, to pomeni, da lahko javni uslužbenec brez večjih formalnosti prehaja iz enega državnega organa v drugega, ne da bi se delovno razmerje prekinilo. S tem je zagotovljen temeljni pogoj za delovanje internega trga dela v državni upravi (Brejc 2004: 43).

#### *7.2.16 Sodelovanje s sindikati pri odločitvah, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj javnih uslužbencev*

Sindikati so organizacije ali interesna združenja delojemalcev, katerih glavna naloga je varstvo in uveljavljanje interesov zaposlenih. Sindikati so nastali v 19. stoletju, največji razmah pa so doživeli v dobi industrializacije. Vključevanje v sindikate je praviloma prostovoljno, zaposleni pa se v sindikate včlanijo, ker menijo, da bodo s tem bolje zaščitene njihove pravice. V sindikalne organizacije se zaposleni združujejo glede na poklic, ki ga opravljajo ali panogo, v kateri delajo (Brejc, 2004:108).

Ker sindikati delujejo v korist svojega članstva, torej delojemalcev, so praviloma v stalnem interesnem sporu z delodajalci. Vzrok tega odnosa temelji na prepričanju, da so interesi lastnikov nasproti interesom zaposlenih. Medtem ko si lastniki želijo čim večji dobiček, tudi na račun manjših plač in ugodnosti zaposlenih, pa slednji želijo imeti višje plače in druge ugodnosti, čeprav bi dobiček zmanjšale. Če v podjetju ni sindikata, imajo managerji večjo svobodo pri določanju plač in ugodnosti zaposlenih (Brejc, 2004:108).

V novem zakonu o javnih uslužbencih je z 18. členom jasno določeno, da imajo javni uslužbenci pravico do sindikalnega delovanja in do kolektivnih pogajanj.

Za uresničitev tako imenovanega socialnega partnerstva na področju delovnih razmerij v državnih organih in organih lokalnih skupnosti se ustanovi stalno telo, v katerem poleg predstavnikov delodajalca sedijo tudi predstavniki reprezentativnih sindikatov dejavnosti oziroma poklica. Vlada mora le te pozvati, da podajo svoje mnenje pred sprejetjem

---

<sup>35</sup> Z novelo zakona se 48. člen spremeni tako, da se glasi »Ministrstvo pristojno za upravo, vodi evidenco internega trga dela v državni upravi. V tej evidenci se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovske potrebah « (Internet 3).

predpisa, ki vpliva na delovna razmerja oziroma na položaj javnih uslužbencev. Prav tako mora predstojnik omogočiti reprezentativnemu sindikatu da poda svoje mnenje pred sprejetjem splošnega akta, ki vpliva na pravice in obveznosti javnih uslužbencev (26. člen).

Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij se urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami ter z drugimi podzakonskimi predpisi. Prej omenjeno se določi s pogodbo o zaposlitvi.

## 7. SKLEPNE UGOTOVITVE

Slovenija se je po večletnih prizadevanjih ločila od Balkana in se povezala z zahodom - toliko bolj, ko je postala članica EU. Medtem ko se nov krog držav trudi izpolniti zahteve in pogoje za vstop v EU, ji bo Slovenija že predsedovala, kar se bo zgodilo v prvi polovici leta 2008. Kako smo Slovenci na to pripravljeni bo pokazal čas. Pomembno dejstvo pri tem pa je, da bodo največjo vlogo pri tem imeli ravno javni uslužbenci, katerih število se bo v tem obdobju in za ta namen močno povečalo.

V diplomskem delu sem raziskovala, ali je Slovenija pri reformi sistema javnih uslužbencev upoštevala smernice EU. Osredotočila sem se na štiri glavne smernice, ki so načelo gotovosti in predvidljivosti, načelo odprtosti in prozornosti, načelo odgovornosti ter načelo, ki vedno bolj prihaja v ospredje, to je načelo učinkovitosti.

Glede na ta načela je naša država opredelila tudi cilje, ki naj bi jih z reformo sistema javnih uslužbencev dosegli. Že iz samih ciljev je bilo razvidno, da je Slovenija že pri zasnovi novega zakona upoštevala smernice EU. Da bi ugotovila, če je temu dejansko tako, sem glede na cilje poglobljeno predelala Zakon o javnih uslužbencih. Pri podrobnem proučevanju členov sem ugotovila, da je Slovenija svoj sistem javnih uslužbencev, ki je bil potreben korenitih sprememb, vsaj v zakonskem delu izredno izboljšala. Tako smo ob sprejetju novega zakona pričala nekaterim načelom, ki se skladajo z načeli Evropske unije. Gre za načelo enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, častnega ravnanja, odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarjenja, načelo varovanja poklicnih interesov, javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, prehodnosti ter načelo odprtosti do javnosti. Vsa ta načela so razvidna iz členov Zakona o javnih uslužbencih, zato lahko rečem, da zakon upošteva smernice podane s strani EU pa tudi nekatera konkretna priporočila s strani Evropske komisije. Moja hipoteza se je potrdila.

Mogoče bi bilo v nadaljevanju smiselno proučevati zadevo bolj poglobljeno. Vredno pohval je, da je Slovenija sprejela nov zakon, ki vsaj navidezno izboljšuje delo javne uprave in javnih uslužbencev, kar je za vse državljane zelo pomembno, saj se dnevno srečujemo z njimi. Kakšno pa je dejansko stanje? Od sprejetja zakona je minilo nekaj časa in dobrodošla bi bila njegova evalvacija. Ali že lahko trdimo, da ima Slovenija

učinkovito, sposobno, legitimno odgovorno, odzivno profesionalno in pravično javno upravo, kakršno predstavlja novi Zakon o javnih uslužbencih?



## 8. LITERATURA

### 8.1 Samostojne publikacije:

Aberbach, Joel, Putman, Robert in Rockman, Bert (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. London: Cambridge.

Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Eatwell, John in drugi (1996): *Iz tranzicije v evropsko povezovanje: oblikovanje prihodnosti srednje in vzhodne Evrope*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Grafenauer, Božo in Brezovnik, Boštjan (2006): *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.

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

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

Peters, B. Guy (1988): *Comparing public buireucracies Problems of theory amd method*. Tuscaloosa, London: The University of Alabama Press.

Peters, B. Guy in Pierre Jon (2003): *Handbook of Public Administration*. London: Thousand Oaks, New delhi.

Plevnik, Jasna (2003): *Izza globalizacije: geokonimija međunarodnih odnosa*. Zagreb: Golden marketing.

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

Zalar, Boštjan (1999): *Privatizacija in človekove pravice*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

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

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

## 8.2 Viri:

Bohinc, Rado in drugi (2004): *Javni uslužbenci: Gradivo za seminar*. Ljubljana, 15. in 16. junij 2004.

Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave. *Javna uprava* 37(2), 264–278.

Brezovšek in Haček (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v EU. *Teorija in praksa* 39(4), 691–704.

Garb, Maja (1996): Vključevanje Slovenije v mednarodne varnostne integracije: pregled raziskav slovenskega javnega mnenja. V: Vegič, Vinko, ur.: *Evropska varnost: interesi, procesi, institucije*. Ministrstvo za obrambo, Uprava za razvoj, Center za strateške študije, *Zbornik študij* 3(1), 175–188.

Godelier, Maurice (1984): Prelazak iz jednog načina proizvodnje u drugi. *Marksizam u svjetu* 10(1), 171–215.

Haček, Miro (2005): Poskusi politizacije slovenske javne uprave. *Teorija in praksa* 42 (46), 759–770.

Kohont, Andrej (2003): Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v državni upravi v okviru reform sistemov javnih uslužbencev. *Javna uprava* 39 (3), 369–386.

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

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

Kragelj, Boris (2004): Towards e-governance: Evaluation the use of the internet by the Slovenian government. *Družboslovne razprave* XX (45), 33–58

Kunstelj, Leben (2004): Trendi razvoja e-uprave v Sloveniji. *Uprava* 2 (2), 5–25.

Lynn, E. Laurence (2003): Recent trends in public menagement. *Družboslovne razprave* XIX (42), 49–61

Prašnikar, Astrid (2004): Analiza učinkov predpisov. V: *Zbornik referatov / Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi 2004*. 17. november, Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

Splichal, Slavko (2004): Nevidni v globalni družbi: Globalizacija in univerzalizacija partikularnosti tribut Gabrielu Tardu ob stoletnici smrti. *Teorija in praksa* 41 (1-2), 232–243

Sigma Papers: No. 27 (1999): *European principles for public administration*. ccnm/sigma/puma(99)44/rev1.

Virant, Gregor (2000): Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. *Zbornik referatov/VII. dnevi slovenske uprave*, Portorož 2000, 28., 29., 30. september, 371–379, Ljubljana: Visoka upravna šola.

Žurga Gordana (2002): Pristopi in rešitve h kakovosti in učinkovitosti državne uprave. V: *Zbornik referatov, Znanje za obvladovanje sprememb/slovensko združenje za kakovost*. 11. letna konferenca, Bernardin, 6. in 7. november, 69–71. Ljubljana: Slovensko združenje za kakovost.

### 8.3 Medmrežje:

Internet 1: Europa. Portal Evropske unije: *Kako je organizirana EU?* Dostopno na [http://europa.eu/abc/eurojargon/index\\_sl.htm](http://europa.eu/abc/eurojargon/index_sl.htm) (25. marec 2006)

Internet 2: Urad Vlade Republike Slovenije za komuniciranje: *Slovenija doma v Evropi*. Dostopno na <http://evropa.gov.si/aktualno/teme/2007-02-09/index.text.html> (19. februar 2007)

Internet 3: Državni zbor Republike Slovenije-Zakoni in akti: *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih*, sprejet v Državnem zboru 30. novembra 2005. Dostopno na: <http://www.dz-rs.si> (23. marec 2007)

Internet 4: Ministrstvo za javno upravo: *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih*, sprejet v Državnem zboru 16. februarja 2007. Dostopno na: <http://www2.gov.si/upv/vladnagradaiva-04.nsf> (22. marec 2007)

Internet 5: Preparing public administration for the european administrative space. *Sigma papers: No. 23*. Dostopno na: <http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf> (17. maj 2006)

Internet 6: *Agenda 2000*: Mnenje Komisije o prošnji Slovenije za članstvo v Evropski uniji. Dostopno na <http://europa.gov.si/vkljucevanje/agenda-2000.pdf>, 30. april 2006.

Internet 7: Zbirke državnega zbora Republike Slovenije-sprejeti akti (2002): *Zakon o javnih uslužbencih*. Dostopno na [http://www2.gov.si/zak/zak\\_vel.nsf/zakposop/2002-01-2759?OpenDocument](http://www2.gov.si/zak/zak_vel.nsf/zakposop/2002-01-2759?OpenDocument) (28. december 2005).