

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Tirak

**PROBLEMATIKA IZVAJANJA NOVEGA SISTEMA
JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Sabina Tirak

Mentor: izredni profesor dr. Marjan Brezovšek

**PROBLEMATIKA IZVAJANJA NOVEGA SISTEMA
JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2007

ZAHVALA

Moram reči, da imam to srečo, da imam veliko ljudi, ki so mi skozi to obdobje stali ob strani, zato se mi je zelo težko zahvaliti vsem v samo nekaj besedah.

Najprej bi se iskreno zahvalila izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku, za njegovo mentorstvo, izredno spoštujem njegovo strokovno znanje, ki me je usmerjalo skozi mojo diplomsko delo.

Največja zahvala gre moji mami, ki mi je vedno stala ob strani in vedno verjela v mene ter mi pokazala kaj je v življenju pomembno. Posebna zahvala gre tudi moji sestri Ani, ki se je z mano najbolj veselila opravljenega izpita in sočustvovala, ko je bilo to potrebno.

Zahvaliti pa se želim tudi mojemu fantu Bojanu, ki mi je in mi še vedno stoji ob strani in vedno ko je potrebno me spravi v smeh ter me spodbuja v težkih trenutkih.

PROBLEMATIKA IZVAJANJA NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Sistem javnih uslužbencev je zagotovo eden najpomembnejših delov sistema javne uprave. Reforma novega sistema javnih uslužbencev je korenito posegla v star sistem in ga obrnila na glavo. Z novim Zakonom o javnih uslužbencih se je spremenil celoten okvir delovanja javne uprave, kar pomeni drugačen način zaposlovanja v javni upravi, novi plačilni pogoji, novosti na področju kadrovske organizacije, itd. Delovanje uprave je v prvi vrsti odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti, zato je izboljševanje sistema javnih uslužbencev najpomembnejši element reforme javne uprave. Sistemi javnih uslužbencev se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo z enakimi vprašanji oziroma problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno službo. Reforma javne uprave je bila za Slovenijo ena od pogojev za vstop v Evropsko unijo. Pri tej reformi je šlo predvsem za širok in politično občutljiv projekt, katerega cilj je bila učinkovita in državljanom prijazna javna uprava. Glede na to, da je sistem javnih uslužbencev neposredno vpet v vsakdanje življenje vseh nas je ključnega pomena to, da pri taki reformi ne gre samo za spreminjanje zakonodaje, temveč kulture ljudi in organizacije.

KLJUČNE BESEDE

Javna uprava, javni uslužbenci, Slovenija.

PROBLEMS WITH IMPLEMENTATION OF CIVIL SERVANT SYSTEM IN SLOVENIA

Civil servant system is one of the most important part of public administration. Modernization of the new civil servant system has radically changed the old system. Entire frame of public administration has modified with new Civil Servant Act, which brought us new mode of employment, new payment terms, innovations in area of personnel organization,... Administration performance depends upon people, who are performing administrative tasks and activities, therefore improving the civil servant system is most important element of public administration modernization. Public administration in all kind of democracies struggles with the same kind of question and problems: how to ensure an efficient, effective, legitimate, responsible, accountable, and professional. Modernization of the public administration was one of the conditions that Slovenia had to fulfill before becoming a EU member. This modernization process was a politically sensitive project and the goal was friendly and effective public administration. Considering that the civil servant system is directly influencing our everyday life it is important that we acknowledge that this kind of reform needs more than just changing the legislation, culture of people and organizations needs to be changed.

KEY WORDS

Public administration, civil servants, Slovenia.

KAZALO

1.	UVOD	7
2.	PROBLEM IN NAMEN DIPLOMSKE NALOGE	8
2.1	Hipoteza diplomskega dela	8
2.2	Metodološki okvir	9
2.2.1	<i>Sekundarna analiza</i>	9
2.2.2	<i>Osredotočena analiza</i>	9
2.2.3	<i>Zakonska podlaga</i>	9
2.2.4	<i>Potek analize</i>	10
3.	KLJUČNI TEORETIČNI POJMI	11
3.1	Upravljanje in uprava	11
3.2	Upravni sistem	12
3.3	Sistem javnih uslužbencev	13
3.4	Javni uslužbenci	14
4.	REFORMA JAVNE URAVE	15
4.1	Reforma javne uprave v Sloveniji	17
5.	REFROMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	18
6.	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI	20
6.1	Delitev sistema javnih uslužbencev	21
6.1.1	<i>Institucionalna raven</i>	21
6.1.2	<i>Operativna raven</i>	21
6.1.3	<i>Simbolna raven</i>	22
7.	RAZLOGI ZA IZDAJO ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH IN CILJI ZAKONA	22
7.1	Poglavitne rešitve novega zakona	24
7.2	Načela	31

7.3 Zakon o javnih uslužbencih	33
8. KLUČNE NOVOSTI NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	35
9. PROBLEMATIKA IZVAJANJA NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	36
9.1 Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih	36
9.2 Pomanjkljivosti Zakona o javnih uslužbencih	42
9.2.1 Ločitev politike od uprave	43
9.2.2 Izbor kandidatov za uradnike na najvišjih položajih	45
9.2.3 Sistem zaposlovanja	47
9.2.4 Sistematizacija	48
9.2.5 Kadrovski načrt	48
9.2.6 Usposabljanje, izpopolnjevanje in letni razgovori	49
9.2.7 Pripravišтво	51
9.2.8 Etični kodeks	51
9.2.9 Socialno partnerstvo	52
10. VMEŠAVANJE POLITIKE V DELO JAVNIH USLUŽBENCEV	53
11. EMPIRIČNA RAZISKAVA	56
12. ZAKLJUČEK	59
13. LITERATURA	63

1. UVOD

Sistem javnih uslužbencev je zagotovo eden najpomembnejših delov sistema javne uprave. Glede na to, da sem ena bodočih javnih uslužbenk, sem se odločila, da to področje podrobneje raziščem. Reforma novega sistema javnih uslužbencev je korenito posegla v star sistem in ga obrnila na glavo. Z novim Zakonom o javnih uslužbencih se je spremenil celoten okvir delovanja javne uprave, kar pomeni drugačen način zaposlovanja v javni upravi, drugačni plačilni pogoji ... Glede na to, da naj bi se po končani fakulteti zaposlila v sektorju javne uprave, me je zanimalo, kaj so bile stvari, ki so pripeljale do današnjega stanja ter kateri so bili in so še danes ključni problemi pri uvajanju novega sistema javnih uslužbencev.

Sodobna javna uprava naj bi delovala po načelu zakonitosti, usmerjena mora biti k uporabniku, učinkovita, strokovna in politično nevtralna, njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora tudi po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kakovost in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma ob čim manjši porabi javnih sredstev za določene cilje.

Približevanje sodobni javni upravi je bil in je cilj sprememb v slovenski javni upravi in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme je predstavljal predvsem posodobitev notranjih razmerij in vzpostavitev sodobnega ter preglednega sistema, ki bi bil naravnano potrebam uporabnikov in jim nudil učinkovite storitve.

Eden najpomembnejših delov sistemov javne uprave je uslužbenski sistem oziroma sistem javnih uslužbencev v upravi. Delovanje uprave je v prvi vrsti odvisno od ljudi, ki opravljajo upravne naloge in spremljajoče dejavnosti. Glede na to je izboljševanje sistema javnih uslužbencev najpomembnejši element spreminjanja javne uprave.

2. PROBLEM IN NAMEN DIPLOMSKE NALOGE

2.1 *Hipoteza diplomskega dela*

Sistem javnih uslužbencev je izredno pomemben za delovanje celotne uprave oziroma je to po mojem mnenju sistem, ki zagotavlja delovanje celotne družbe. V diplomski nalogi bom predstavila sistem javnih uslužbencev, reformo sistema javnih uslužbencev ter Zakon o javnih uslužbencev, s katerim je sistem javnih uslužbencev uzakonjen in prek katerega se izvaja. Glede na tradicijo, ki jo ima Slovenija na področju javne uprave, lahko rečemo, da je Slovenija naredila na tem področju velik korak, ko je leta 2002 reformirala sistem javnih uslužbencev in sprejela Zakon o javnih uslužbencih, ki je prinesel velike spremembe na celotnem področju javnega sektorja. S tem zakonom se je naša uprava približala evropskim načelom delovanja uprave, postala je prijaznejša do uporabnikov, bolj transparentna, pregledna, učinkovita, gospodarna in delovanje sistema se je približalo delovanju zasebnega sektorja.

Reforma je bila zagotovo potrebna in veliko stvari se je izboljšalo, vendar sprejetje zakona še ne pomeni učinkovitega izvajanja. Za doseg zastavljenih ciljev ni dovolj le sprejetje zakonodaje, zakone je treba na koncu izvajati in šele v tej fazi se pokaže, ali sistem deluje ali ne. Nekaj je treba priznati, pri nas sistem javnih uslužbencev, ki je postavljen po evropskih merilih, deluje le nekaj let (približno tri leta in pol). Z reformo smo korenito spremenili celoten uslužbenski sistem (treba je vedeti, da je uslužbenski sistem pri nas obstajal že pred reformo), zato je treba na končne rezultate še malo počakati. Kljub kratki zgodovini delovanja novega sistema javnih uslužbencev pa lahko že zdaj zaznamo probleme, ki se pojavljajo pri implementaciji Zakona o javnih uslužbencih.

V diplomski nalogi bom poskušala potrditi naslednje hipoteze:

1. *Sistem javnih uslužbencev se izvaja z Zakonom o javnih uslužbencih.*
2. *Problemi izvajanja sistema javnih uslužbencev v praksi nastajajo predvsem zaradi napačnega tolmačenja določene vsebine Zakona o javnih uslužbencih.*
3. *Največji problem novega sistema javnih uslužbencev je vmešavanje politike v upravne zadeve.*

2.2 Metodološki okvir

Za podroben opis problema bom uporabila različne metode. Uporabila bom sekundarno analizo, pregled raznih člankov oziroma literature in analizo zakonske podlage.

2.2.1 Sekundarna analiza

Večino podatkov za sekundarno analizo sem dobila na internetnih straneh Ministrstva za javno upravo. Sekundarna analiza je analiza že obstoječih podatkov.

2.2.2 Osredotočena analiza

Z osredotočeno analizo sem pregledala različne knjige, raziskave, diplomske naloge ter različne članke v slovenskih časopisih.

2.2.3 Zakonska podlaga

V Sloveniji je sistem javnih uslužbencev urejen z Zakonom o javnih uslužbencih. Zakon v prvem delu določa skupne osnove sistema javnih uslužbencev, ki veljajo za vse zaposlene v javnem sektorju, drugi del pa velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah

lokalnih skupnosti. Sistem javnih uslužbencev sicer urejajo še Zakon o delavcih v državnih organih, Zakon o delovnih razmerjih in Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov ter še najmanj 25 podzakonskih predpisov.

2.2.4 Potek analize

Večino podatkov sem dobila v literaturi, ki preučuje področje sistema javnih uslužbencev. Nekaj podatkov pa sem dobila tudi na spletni strani Ministrstva za upravo, ki je pristojno za izvajanje sistema javnih uslužbencev. Kot je zapisano na njihovi spletni strani, je njihovo poslanstvo prijazna in učinkovita javna uprava, prijazna do uporabnikov, zaradi katerih javna uprava obstaja, in do javnih uslužbencev, ki so bistvo javne uprave.

Poglavitni cilji Ministrstva za javno upravo v mandatu od 2004 do 2008 so:

1. **usmerjenost uprave k uporabnikom**, kar vključuje razvoj e-uprave in drugih sodobnih načinov poslovanja z zunanjimi in notranjimi uporabniki ter zagotavljanje učinkovitega in konkurenčnega servisa posameznikom, civilni družbi in predvsem slovenskemu gospodarstvu;
2. **učinkovit uslužbenski sistem in pravični plačni sistem**, kar vključuje sodoben sistem javnih uslužbencev z vsemi elementi upravljanja s kadrovskimi viri ter pregleden, pravičen, celovit in javnofinančno vzdržen sistem plač v javnem sektorju;
3. **kakovostno in učinkovito poslovanje javne uprave**, kar zajema vzpostavitev sistema kakovosti v javni upravi, učinkovitost in kakovost na vseh ravneh vladnega in upravnega odločanje s čim manj zaostanki ter racionalno poslovanje z bistvenim zmanjšanjem stroškov in zmanjšanjem števila uslužbencev v civilnem delu državne uprave;
4. **odprtost in preglednost poslovanja celotne javne uprave**, kar obsega enostaven, celovit in brezplačen dostop do informacij javnega značaja, dostopnost vseh

podatkov o javni porabi ter zagotavljanje sodelovanja javnosti pri določanju (Internet 4).

3. KLJUČNI TEORETIČNI POJMI

3.1 *Upravljanje in uprava*

Pojma upravljanje in uprava sta osnovna pojma. Poznamo številne definicije teh dveh pojmov. Virant (1998: 16) pravi, da upravljanje pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev. Pojem uprava je po njegovem mnenju ožji od pojma upravljanja. Upravo opredeli na dva načina, kot proces oziroma dejavnost in kot strukturo oziroma organizacijo (glej Virant 1998a: 17). Če gledamo na upravo kot dejavnost, je uprava del upravljanja v organizaciji, »in sicer tisti del, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja« (Virant 1998b: 18). Uprava kot organizacija zajema subjekte (posamezniki, organi, organizacijske enote ...), ki upravlajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih (glej Virant 1998c: 18).

Po Bučarju proces upravljanja obstaja iz odločanja o ciljih in odločanja o sredstvih za dosego teh ciljev. Uprava je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih, po drugi strani pa sodeluje tudi v procesu določanja ciljev.

Tudi Pusić poudarja dva pomena pojma uprava, enkrat jo označi kot določena dejavnost, drugič pa kot določena vrsta organizacije. Upravljanje pa je po njegovem mnenju vsaka neprestana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji ter njihovo uresničitvijo.

Šmidovnik pravi, da upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni, kar Šmidovnik imenuje strokovna uprava (glej Šmidovnik 1985: 51–53).

Kot vidimo, obstajajo različne opredelitve pojmov upravljanje in uprava. Pojma sta obsežna in kompleksa, tako ne moremo za nobeno definicijo trditi, da v popolnosti opisuje oba pojma. Kakršno koli postavljanje mej bi pomenila nevarnost nenamernega poenostavljanja. Predvsem pojem uprave je mogoče opredeliti s strnitvijo bistvenih elementov, ki se v upravi nenehno pojavljajo (glej Haček 2001: 16). Bistveni elementi uprave so (glej Rakočević 1994: 26–27):

1. Uprava ni sama sebi namen, temveč dobi svoj namen šele znotraj določene organizacije.
2. V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.
3. Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja.
4. Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih.

3.2 *Upravni sistem*

Pusić opredeli upravni sistem kot sistem sodelovanja ljudi, ki so po njegovem mnenju skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavijo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju (Pusić 1985: 63–66).

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov so skupine ljudi, ki so medsebojno povezani tako, da zagotavljajo najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev (glej Haček 2001: 22).

Upravni sistem kot družbeni sistem spada v skupino tako imenovanih družbeno-kooperativnih sistemov, katerih značilnost so razne oblike vedenja in ravnanja ljudi, ki se izoblikujejo zaradi vzpostavljanja medsebojnih odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev (glej Haček 2001: 24).

Za upravne sisteme kot posebno vrsto družbenih sistemov je značilno, da so sestavljeni iz upravnih organizacij, ki so organizirane skupine medsebojno povezanih ljudi, katerih naloge so usmerjene v doseg skupnih ciljev. Upravni sistem močno vpliva na življenje ljudi, saj je njegov namen uresničevanje javnih potreb in interesov za reševanje skupnih družbenih vprašanj. Zato je še posebno pomembno, da upravni sistem deluje v imenu ljudi ter v skladu z ustavo in zakoni, hkrati pa kljub temu ostaja del političnega sistema (glej Haček 2001: 25).

3.3 Sistem javnih uslužbencev

Sistem javnih uslužbencev je element sistema javne uprave.

Sistem javne uprave tvorijo štiri področja: 1. državna uprava – ki je del izvršilne veje oblasti, katere bistvena naloga je izvrševanje upravnih nalog¹; 2. lokalna samouprava – njena naloga je upravljanje javnih zadev, pri katerem neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države (glej Virant 1998a: 161); 3. javne službe – naloga teh je zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema; 4. javni

¹ Te naloge so: sodelovanje pri oblikovanju politik, izvrševanje zakonov, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge, zagotavljanje javnih služb.

sektor – obsega kriterij lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti (glej Haček 2001: 29).

Da bi v celoti razumeli, kaj natančno sistem javnih uslužbencev je, moramo nanj gledati kot na sistem, kjer se prepletajo tri dejanja: operativnost (ang. operational), kolektivna izbira (ang. collective choice) in ustavna izbira (ang. constitutional choice) (glej Bekke, Perry in Toonen 1996: 8).

3.4 Javni uslužbenci

Človek je temeljni element vsake organizacije. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenujemo javni uslužbenci. Javni uslužbenec opravlja izvršne in upravne naloge, te naloge pa se razlikujejo od opravljanja političnih nalog.

Najbolj široka definicija javnega uslužbenca je prav gotovo definicija, ki jo je leta 1931 postavila organizacija Tomlin Commission. Tam so prišli do ugotovitve, da je javni uslužbenec človek, ki ni del politične ali sodne veje oblasti, ampak je izključno del civilnega dela oblasti, kateremu parlament določa plačo. Izraz javni uslužbenec pa je bil prvič uporabljen konec 18. stoletja v indijskem podjetju, kjer so želeli ločiti navadne uslužbence od vojaškega osebja (glej Drewry in Butcher 1991: 13).

Virant opredeli javne uslužbence kot osebe, »ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ne pa tudi osebe, ki opravljajo v teh organih politične funkcije« (Virant 1998b: 187).

Javni uslužbenec opravlja naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost, saj je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje (glej Virant 1998c: 187).

4. REFORMA JAVNE URAVE

Preden začnem govoriti o reformi javne uprave, je prav, da naprej predstavim definicijo javne uprave. Javna uprava obstaja znotraj političnega konteksta. Država javno upravo oblikuje, omejuje in jo uporablja kot orodje za izvrševanje zakonov. Torej javna uprava je tisto, kar država »dela« (glej Shafritz in Russell 1997: 6).

Ena od reform javne uprave je bila tudi modernizacija sistema javnih uslužbencev. Da lahko razumemo sistem javnih uslužbencev, je treba najprej vedeti, zakaj je reforma javne uprave pomembna za celotno družbo.

Kot pravi Brezovšek, »javna uprava ima na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne bi igrala pomembne vloge« (Brezovšek 2000: 264). Brezovšek je prav tako mnenja, da lahko javno upravo zaradi njene pomembnosti razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, saj ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti (glej Brezovšek 2000: 264).

Potrebe po reformi v javni upravi so bile v Sloveniji veliko bolj izrazite kot drugje v svetu, predvsem zaradi posebnosti našega položaja kot države na prehodu iz socialističnega v postkapitalistični sistem in integracijskih evropskih procesov (glej Kovač in drugi 2000: 317).

Zaradi približevanja Evropski uniji in vedno večjih zahtev družbe po večji učinkovitosti javne uprave in boljši kakovosti javnih storitev smo se reforme javnega sektorja v Sloveniji lotili po vzorih svetovnih trendov (glej Kovač in drugi 2000: 316).

Javna uprava je imela posebno vlogo v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, saj je vključitev Slovenije v mednarodno integracijo, kot je Evropska unija, zahtevala prilagoditev upravnih sistemov do te mere, da so sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. Zato lahko z gotovostjo trdimo, da je reforma sistema javnih uslužbencev temeljna administrativna reforma (glej Bezovšek in Haček 2002: 691).

Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne določa izrecnih pogojev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam (glej Haček 2001: 123).

Države lahko oblikujejo svojo javno upravo, kot želijo, vendar pa mora ta delovati na način, ki pomeni učinkovito izpolnjevanje nalog skupnosti ter da dosegajo rezultate politike, ki jih zastavlja Unija (glej Bezovšek in Haček 2002: 693). Torej, v Evropski uniji ne obstajajo neka določena pravila, temveč Evropska unija »prek standardov, zbranih v t. i. Evropskem upravnem prostoru (ang. European Administrative Space) sugerira določene cilje ali sektorske politike« (Kovač 2002: 1037).

S pojmom reforma javne uprave smo se v Sloveniji seznanili leta 1997, ko je vlada sprejela nacionalno strategijo o prenovi javne uprave, ki je sistemsko zajela področja državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, sistema javnih uslužbencev, varstva pravic posameznikov v upravi in javnih financ (glej Kovač 2002: 1038).

Reforma javne uprave je zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto proces, ki se nikoli ne konča – »neverending story« (glej Kovač 2002: 1039). V okviru teh reform pa so se pripravili različni projekti. Te od leta 2000 dalje razvrščamo v pet temeljnih stebrov, ki se med seboj prepletajo in so med seboj soodvisni (glej Kovač 2002: 1039):

1. funkcionalna in organizacijska reforma po zakonodajni plati, vključno s sistemom javnih uslužbencev,
2. odprava administrativnih ovir,
3. spodbujanje in upravljanje kakovosti v upravi,
4. informatizacija uprave (e-uprava) in
5. ciljno usposabljanje, s poudarkom na vodenju, odnosu do strank in evropskih zadev.

4.1 Reforma javne uprave v Sloveniji

Štirje zakoni naj bi tvorili nov zakonodajni okvir javne uprave. Ti zakoni so: Zakon o državni upravi, Zakon o inšpekcijskem nadzoru, Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o javnih agencijah. Ti štirje zakoni predstavljajo enega od stebrov projekta modernizacije slovenske uprave.

Po mnenju nekaterih avtorjev, ki v svojih delih preučujejo reforme javne uprave, je zaradi celovitosti različnih ukrepov za reformo javne uprave najbolj primeren nov vzorec upravljanja, niz podjetniških konceptov pod skupnim imenom novo upravljanje javnega sektorja (NUJS). Novo upravljanje javnega sektorja (ang. New Public Management) temelji na novi paradigmi upravljanja javnega sektorja, katere značilnost je usmerjenost k uporabniku in splošna učinkovitost s prenosom menedžerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor. To pomeni uvajanje podjetniških konceptov, kot so (glej Kovač 2000: 281):

- ❖ ločitev politične in strokovne funkcije,
- ❖ določitev vizije, poslanstva, ciljev dela ter uvedba strateškega menedžmenta,
- ❖ usmerjenost k uporabnikom,
- ❖ usmerjenost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnosti,
- ❖ avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- ❖ uvajanje konkurenčnosti – privatizacija ...

»Zanimivo izhodišče je, da NUJS ne gleda samo na smotrnost izvajanja javne službe, pač pa vidi te pomanjkljivosti kot problem političnega vodenja in upravljanja« (Brezovšek 2000: 271).

Če sem že omenila NUJS kot vzor, po katerem se oblikujejo reforme javne uprave, je prav, da omenim tudi probleme, ki jih kritiki NUJS-a poudarjajo.

Kritiki NUJS-a so osredotočeni predvsem na njegovo preobremenjenost s koncepti in vizijami, nagnjenost k trgovskim svetovalcem in privatnemu sektorju, njegovo naivno reformistično in neoliberalno prepričanje ter na zaupanje v trg (glej Brezovšek 2000: 272).

Cilj reforme javne uprave v Sloveniji je bil vzpostaviti sistem, ki bi vsem zaposlenim znotraj nje zagotovil enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okvirju enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje (glej Haček 2001: 141).

5. REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem javnih uslužbencev je eden najpomembnejših delov javne uprave. Delovanje uprave je predvsem odvisno od ljudi, ki so v njej zaposleni (glej Brezovšek in Haček 2002: 703).

Sistemi javnih uslužbencev se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo z enakimi vprašanji oziroma problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno službo (glej Haček 2001: 60).

- Po besedah Slobodana Rakočeviča je imela reforma sistema javnih uslužbencev dva cilja: zadostila naj bi določenim zahtevam, ki jih na tem področju prinaša vključitev Slovenije v Evropsko unijo, obenem pa naj bi z njo odpravili obstoječe pomanjkljivosti in uveljavili kvaliteten in sodobnim razmeram prilagojen upravni sistem v državi (glej Rakočevič 2003: 4–5).

Sistem javnih uslužbencev je od osamosvojitve doživel že veliko popravkov, ki pa so pripomogli le k večji nepreglednosti in neučinkovitosti. Reforma sistema javnih uslužbencev je bila že od začetka močno povezana z vključevanjem v Evropsko unijo, zato je bila tudi eden temeljnih ciljev v strategiji Vlade Republike Slovenije.

Posodobitev sistema javnih uslužbencev je bil del reforme državne uprave. Cilji te posodobitve so bili (glej Srebotnjak Verbinc 2002a: 24):

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega in smotrnega organiziranja dela ter aktivnega upravljanja človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Izpolnjevanje standardov in zasledovanje zgoraj omenjenih ciljev v zakonodaji implicira naslednje štiri poglavitne razloge, ki so pripeljali do preurejanja sistema javnih uslužbencev (glej Srebotnjak Verbinc 2002b: 24):

1. proces približevanja Slovenije Evropski uniji in prilagajanje slovenske zakonodaje evropski;
2. novo upravljanje javnega sektorja;
3. sodobni principi upravljanja človeških virov;
4. informatizacija upravnega delovanja.

Reforme na tem področju so pomembne tudi zato, ker »se morajo naloge v javnem interesu opravljati strokovno in zakonito, javni uslužbenci pa morajo biti neodvisni in zaščiteni pred posegi politike v njihov delovnopravni status in v način ter vsebino njihovega dela« (Haček 2001: 144).

V ta namen novi zakon, ki ureja sistem javnih uslužbencev, vsebuje tudi seznam načel, ki so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti.

6. SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Sistem javnih uslužbencev je v bistvu režim delovnih razmerij, sistem plač, napredovanja in zaposlovanja v javnem sektorju (glej Haček 2001: 140).

Vsebinsko gledano je sistem javnih uslužbencev oblikovan iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, iz konkurence med zaposlenimi, iz jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije individualnega odločanja. Njegova nadgradnja pa naj bi temeljila na jasnem in preglednem sistemu določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije izplačujejo iz javnih sredstev (glej Haček 2001: 141).

Zakon o javnih uslužbencih je razdeljen na dva sklopa. V prvem delu so zajete skupne osnove sistema javnih uslužbencev, ki veljajo za vse zaposlene v javnem sektorju. Drugi del pa velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. V prvem delu zakona so navedena skupna načela sistema javnih uslužbencev, v drugem delu pa le načela, ki so pomembna za državno upravo in upravo lokalnih skupnosti.

Sistem javnih uslužbencev se je prvič pojavil leta 1883 s Pendletonovo listino in je že takrat v osnovi spominjal na današnje sisteme javnih uslužbencev. Pendletonova listina je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, ki pa je temeljil na strokovnosti in usposobljenosti vseh zaposlenih. S tem se je oblikoval t. i. merit sistem, ki je dokončno ukinil do tedaj uveljavljen spoil sistem, ki je temeljil na zaposlovanju javnih uslužbencev v skladu s političnimi merili. Dosledna uporaba spoil sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela, povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov, poleg tega pa je onemogočena kontinuiteta upravnega dela, saj na to v veliki meri vpliva dinamika političnih sprememb. Merit sistem je nasprotje spoil sistema in je veliko bolj primeren za upravno področje, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb, trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema tudi ob političnih spremembah (glej Haček 2001: 78).

6.1 Delitev sistema javnih uslužbencev

6.1.1 Institucionalna raven

Najvišja raven sistema javnih uslužbencev je t. i. institucionalna raven oziroma institucionalni podsistem, kjer poteka proces upravljanja z določitvijo ciljev. Institucionalna raven izhaja iz zunanjih virov birokratske moči in predstavlja zgornji najvišji del organizacijske strukture, njena glavna vloga pa je vloga posrednika med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni ter političnim okoljem na drugi strani. Sistem javnih uslužbencev je izvrševalec in oblikovalec politik, zato za učinkovito in uspešno delovanje potrebuje podporo, ki pa jo pridobiva iz političnega okolja. Pomembno vlogo na institucionalni ravni pa igra tudi javno mnenje oziroma javna podpora, ki povečuje oziroma zmanjšuje moč javnih uslužbencev (glej Haček 2001: 44). Znotraj institucionalne ravni sistema javnih uslužbencev so ključna tudi pravila vladanja. Gre predvsem za določanje ciljev in izhodišč celotnega sistema javnih uslužbencev in vloge javnih uslužbencev v tem procesu. Javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti le stranske vloge, ampak morajo dejansko sodelovati pri določanju ciljev in posledično oblikovanju politik (glej Haček 2001: 44).

6.1.2 Operativna raven

V sistemu javnih uslužbencev se proces upravljanja s prve ravni preseli na nižjo raven, v kateri se operacionalizira načelna politika. Operativna raven izhaja iz notranjih virov birokratske moči in je predstavnik spodnjega dela piramide v organizaciji. Lahko rečemo, da operativna raven predstavlja močno razvejano strokovno raven upravljanja. Proces upravljanja poteka na tej ravni po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelajo in pripravijo za neposredno izvajanje. Gre za podsistem

v sistemu javnih uslužbencev, ki je v veliki meri zelo obsežen, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno treba vzpostaviti celoten kadrovski sistem, ki bo učinkovito našte naloge tudi operacionaliziral (glej Haček 2001: 45).

6.1.3 Simbolna raven

Simbolna raven je enako pomembna kot prvi dve ravni upravnega delovanja, čeprav mogoče ni tako opazna. Z določanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven spodbuja določeno ravnanje in prepoveduje drugo. Tovrstna značilnost je razvidna iz vsebine politik in stila delovanja uprave, pri čemer je oboje pomembno za uspešno vladanje (glej Haček 2001: 45).

7. RAZLOGI ZA IZDAJO ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH in CILJI ZAKONA

Iz ocene dejanskega stanja je bilo leta 2000 mogoče razbrati razloge za vzpostavitev področja javnih uslužbencev. Kot sem že nekajkrat omenila, sta bila za izdajo novega zakona dva razloga. Prvi je zagotovo spremenjena državna ureditev, ki je terjala jasno identifikacijo javne uprave in njenega delovanja. Drugi pa je vključevanje naše države v Evropsko unijo, kjer je izoblikovan sistem javnih uslužbencev temelj za učinkovitost javne uprave v razmerju do posameznikov in do gospodarstva.

Poglavitni cilji zakona so bili naslednji:

1. Definirati pojem javnega uslužbenca in urediti nekatera skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev.
2. Razširiti veljavnost enovitega sistema državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki deloma opravljajo upravne naloge in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave – tukaj gre za javne agencije

in javne sklade ter s tem zagotavljanje enotnega uslužbenskega sistema za vse državne organe, organe lokalnih skupnosti, javne agencije in javne sklade.

3. Ločiti 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.
4. Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih je treba čim bolj približati ureditvi delovnopравnih predpisov, z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes.
5. Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah, centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.
6. Zagotoviti pogoje za nastanek »upravne elite« (kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev), ki bi zajemala sistem usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja.
7. Ločiti politične položaje oziroma funkcije od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonom, ki ureja vlado in državno upravo.
8. Zagotoviti večjo strokovnost uprave, predvsem prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja.
9. Zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
10. Omogočiti ustanovitev kabineta, ki bi ga sestavljali osebni svetovalci oziroma uslužbenci, vezani na osebno zaupanje funkcionarja.
11. Zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja.
12. Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (oblikovanje kodeksa etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
13. Zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti ter pri najvišjih uradniških položajih izključiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.

14. Zagotoviti enotnost sistema zaposlovanja v javni upravi, s ciljem načrtne in gospodarne porabe proračunskih sredstev.
15. Vzpostaviti pregleden in enovit sistem nazivov, delovnih mest in položajev.
16. Dvigniti in zaostri standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).
17. Vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi.
18. Omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju s človeškimi viri ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave.

7.1 Poglavitne rešitve novega zakona

1. Največja konceptualna dilema pri pripravi novega zakona je bilo vprašanje kroga veljavnosti. Obstajali sta dve možnosti, na eni strani enoten zakon za vse zaposlene v javnem sektorju, na drugi pa zakon, ki ureja sistem in položaj zaposlenih v javni upravi oziroma v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Praksa, ki ureja to področje, se v evropskem prostoru od države do države razlikuje. Z opisanim temeljnim konceptualnim problemom je bilo povezano tudi terminološko vprašanje, kako imenovati krog zaposlenih, ki jih bo ta zakon obsegal.

Predlagatelj se je odločil, da zakon koncipira tako, da v uvodnem delu definira pojem, javnega uslužbenca tako, da zajame vse zaposlene v javnem sektorju oziroma v osebah javnega prava, torej tako pri državnih organih in upravah lokalnih skupnosti kot pri javnih zavodih, javnih skladih in javnih agencijah, ne pa tudi javnih podjetjih. Poleg definicije javnega uslužbenca uvodni del vsebuje tudi nekatere organizacijske določbe, ki pa se nanašajo na načrtovanje zaposlovanja in dopustnost novih zaposlitev. Gre za določbe, ki zagotavljajo načrtno zaposlovanje pri delodajalcih, pri katerih se plače in druge obveznosti delodajalca financirajo iz javnega proračuna. Zakon pa ne ureja drugih vprašanj sistema javnih uslužbencev, ki se nanašajo na celotni javni sektor in njihove delovnopravne statute. V drugem delu je namreč zakon usmerjen v urejanje sistema javnih uslužbencev v javni

upravi, natančneje, v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.

Predlagani zakon je bil tako po eni strani zakon, s katerim se izvaja pomemben del reforme javne uprave, po drugi strani pa njegove uvedne določbe predstavljajo temelj za sektorsko urejanje sistema javnih uslužbencev.

2. Drugo pomembno vprašanje je bilo, ali naj zakon vsebuje tudi plačni (tarifni) del. Eno največjih sprememb glede na dosedanje ureditve so prvotni predlogi Zakona o javnih uslužbencih prinesli ravno v plačni sistem, saj so predvidevali enoten plačni sistem, ki bi določal plače ter druge prejemke in s tem povezane pravice javnih uslužbencev kot tudi materialne pravice javnih funkcionarjev. Ravno ta del predloga zakona pa je razjezil določene kategorije javnih uslužbencev, kar je posledično pomenilo, da je bil predlog zakona vzet iz parlamentarnega zakonodajnega postopka. Prav gotovo je to tudi glavni razlog, da v prvem predlogu Zakona o javnih uslužbencih plačnega sistema javnih uslužbencev ni bilo zaslediti, saj je drugi odstavek 5. člena predloga zakona govoril le o tem, da sistem plač javnih uslužbencev ureja poseben zakon. Glavni značilnosti novega plačnega sistema sta bili preglednost ter primerljivost plač in drugih prejemkov, kar naj bi zagotovilo racionalno in pravično ter pregledno porabo javnih sredstev. Predlagani plačni sistem je temeljil na enotni osnovi za obračun plač vseh, ki bi prejeli plače na osnovi nove zakonske ureditve, postavil je enoten okvir za določitev plač vseh kategorij in natančno konkretiziral način določanja plač posameznih skupin zaposlenih in funkcionarjev v javnem sektorju (glej Haček 2001: 147).

Problem predlaganega plačnega sistema je bil predvsem ta, da je prizadel določene skupine javnih uslužbencev, ki so si v prej veljavnem sistemsko neurejenem javnoplračnem modelu, pridobile pravice, ki so presegale predlagan okvir enotnega plačnega sistema javnih uslužbencev. Drugi problem je bil nesorazmerje med plačami v javnem sektorju in plačami v gospodarstvu, saj niso bila usklajena izhodišča plač, ki izhajajo iz zahtevnosti delovnih mest (glej Haček 2001: 149).

3. Tretje bistveno vprašanje je razmerje zakona do delovnega prava, ali naj zakon v celoti uredi delovnopravni status javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih ali naj prepusti njihov delovnopravni status delovnemu pravu (Zakon o delovnih razmerjih in drugim zakonom s področja delovnih razmerij, kolektivnim pogodbam). Predlagatelj se je odločil, da delovno razmerje v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih poskuša čim bolj približati delovnemu razmerju v zasebnem sektorju, tako da je prepustil ureditev delovnega razmerja delovnemu pravu in predvidel tudi sklenitev posebne kolektivne pogodbe. V zakonu ureja tista delovnopravna vprašanja, pri katerih je zaradi varstva javnega interesa potreben odstop od delovnega prava in svobode kolektivnega dogovarjanja. Nove tovrstne omejitve pa naj bi prinesel Zakon o plačah v javnem sektorju (Zakon o plačah javnih uslužbencev).

Delovno razmerje v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih se torej sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki jo tvorijo delovnopravni predpisi, in s kolektivnimi pogodbami ter v skladu z zakonom in drugimi zakoni, ki urejajo posebnosti delovnih razmerij v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih (npr. za policiste, diplomate, poklicne vojake ...). Pogodbena svoboda posameznega organa oziroma organizacije pa je omejena s skupnimi izhodišči, ki jih določa vlada z uredbo. Na ta način preprečujejo, da bi državni organi, organi lokalnih skupnosti, javne agencije in javni skladi kot delodajalci nastopili z različnimi izhodišči in v okviru pogodbene svobode, ki jo odpira delovno pravo, zagotavljali javnim uslužbencem različen obseg pravic.

4. Posebno vprašanje, ki ga poznajo v vseh uradniških sistemih, je vprašanje izbire uradnikov na najvišjih položajih, ki pogosto prihajajo v stik in sodelujejo s funkcionarji.

Na tem področju so znane različne rešitve, od ameriškega spoil sistema, v katerem se ob menjavi oblasti zamenja tudi celoten uradniški vrh, do britanskega sistema, ki temelji na

stalnosti uradništva, vključno z najvišjimi vodstvenimi položaji, in kadrovanje po povsem objektivnih merilih brez vmešavanja politike. Ponekod poznajo tudi vmesne rešitve, francoski in nemški sistem npr. poznata t. i. »politične uradnike« oziroma uradnike po diskreciji vlade. Na ključne vodstvene položaje se lahko imenuje samo uradnike z ustreznim nazivom, ki imajo za seboj dolgo upravno kariero, vendar lahko znotraj tega nabora vsak minister izbere ljudi po svoji presoji.

Predlagatelj se ni odločil za neke drastične rešitve, temveč za vmesno rešitev, ki je bila po mnenju predlagatelja najbolj realna in zagotavlja, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z visoko strokovno usposobljenostjo, hkrati pa funkcionarjem omogoča, da vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo sodelovali.

Zakon določa oblikovanje posebnega neodvisnega telesa, uradniški sistem, ki je sestavljen tripartitno. Člane imenujejo univerze, državni zbor na predlog predsednika republike, del članov pa se izvoli na neposrednih volitvah, na katerih lahko glasujejo visoki državni uradniki – uradniki z nazivom višji sekretar (Haček 2001: 151). »Uradniški sistem določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije« (Haček 2001: 151). Te natečajne komisije opravijo selekcijo kandidatov, in sicer tako, da ne izberejo le enega kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Nato pa funkcionar (minister, predsednik vlade za vladno službo, župan, predsednik državnega zbora ...) izbere enega od teh kandidatov, ki mu najbolj ustreza. Ko pride do zamenjave funkcionarjev, se lahko novi funkcionar, če oceni, da z določenim uradnikom na vodstvenem položaju ne more sodelovati, v določenem roku odloči, da sproži postopek internega oziroma javnega natečaja. Po izbiri pa se lahko uradnika na položaju zamenja po petih letih po imenovanju uradnika na položaj, zamenja ga lahko šele novi funkcionar na zgoraj opisan način. Tako se v naš sistem uvaja nemško-francoski model »političnih uradnikov«, v katerem lahko funkcionarji med oblikovane uradniške elite izbirajo za visoke položaje uradnike, s katerimi bodo lahko sodelovali (glej Haček 2001: 151).

5. Druge novosti, ki jih je zakon prinesel, so:

Pravno varstvo

Glede pravnega varstva javnih uslužbencev predvideva zakon višji standard, kot ga zagotavlja novi Zakon o delovnih razmerjih. Predvidene so bile določene formalnosti pri sprejemanju delodajalčevih odločitev o pravicah oziroma obveznostih iz delovnega razmerja, zagotovljeno pa je tudi pravno sredstvo še pred sodnim varstvom pravic (torej imamo dvostopenjsko odločanje). Za poenotenje pravnega varstva zakon določa ustanovitev posebnih komisij za personalne zadeve kot drugostopenjskih organov. Komisije delujejo na dveh nivojih. Na prvem nivoju delujejo pri vladi, za državno upravo, javne agencije in javne sklade ter za organe lokalne samouprave, na drugem nivoju pa pri drugih državnih organih oziroma za te organe. Kar pa je zelo pomembno, je to, da je komisijam zagotovljena visoka stopnja samostojnosti in strokovnosti. Pravno sredstvo je dovoljeno tudi v vseh primerih, ko se o pravicah oziroma obveznostih odloča z upravno odločbo, kot je to npr. odločba o izbiri, odločba o premestitvi iz delovnih potreb, odločba o razrešitvi ...

Vodja upravnega dela

Novost, ki jo je novi zakon prinesel, je uvedba položaja vodje upravnega dela. Po prejšnji ureditvi so odločitve o kadrovskih zadevah sprejemali »predstojniki« organov, ki so večinoma funkcionarji. Zdaj pa se je kadrovsko odločanje v veliki meri preneslo v domeno upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena, kot je predlaganje načrta zaposlovanja, akt o sistematizaciji, imenovanja in kadrovske odločitve glede uradnikov na najvišjih položajih. Tako ima zdaj vsak organ, javna agencija in javni sklad vodjo upravnega dela. Na ministrstvih je to generalni sekretar, v organih v sestavi, vladnih službah in občinskih upravah je direktor, v javnih agencijah in javnih skladih pa poslovodni organ (glej Haček 2001: 150).

Ločitev političnega in uradniškega položaja

Zakon je prinesel veliko spremembo na področje razmejitve med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji na ministrstvih, kot so položaji direktorjev velikih organizacijskih enot, vodstveni položaji v organih v sestavi in vladnih službah so prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se je tako zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev ali namestnikov ministra. Za vse navedene, vključno z državnimi sekretarji (namestniki ministra), je jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da so njihove odločitve politične. V vsakem organu je mogoče oblikovati t. i. funkcionarjev kabinet, vezan na njegovo osebno zaupanje. S tem je ta politična struktura jasno ločena od uradniške strukture, ki zajema tudi najvišje vodstvene položaje (glej Haček 2001: 150–151).

Opisana sprememba je tako zagotovila vlaganje v usposabljanje in zahtevne postopke selekcije, zato so v predhodnih določbah predvideni relativno dolgi roki za imenovanje uradnikov na najvišjih položajih.

Sistem nazivov, delovnih mest in položajev

Zakon je uvedel pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki opravljajo delo v nazivu. Nazivov je štirinajst, število tipov uradniških delovnih mest pa se skrči na pet tipov delovnih mest, kot so delovna mesta sodelavcev, referentov, svetovalcev, višjih svetovalcev in sekretarjev ter vodstveni položaji. Uradnik lahko naloge na delovnem mestu opravlja v enem od treh možnih nazivov, npr. na delovnem mestu svetovalca v nazivih svetovalec III, svetovalec II in svetovalec I. Zakon torej omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

Karierni in pozicijski sistem

Sistem temelji na kombinaciji kariernega in pozicijskega sistema. Glede na majhnost naše države in relativno omejene človeške vire bi bil zaprt karierni sistem neprimeren za razvoj

uprave. Zato sistem omogoča vstop v upravo tudi »od zunaj«, vendar postavlja določene pogoje, ki dajejo dejansko prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako je postavljeno načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranjo razpoložljivost in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, katerih rezultati dela so odlični. Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja, katerega temeljno merilo je strokovna usposobljenost za področje, pri čemer imajo seveda tisti, ki že delajo na tem področju v upravi, dejansko prednost. Za vstop v uradniški naziv »od zunaj« je treba opraviti strokovni izpit, ki je v primerjavi s prejšnjim zahtevnejši in obvezen za vsakogar, ki na novo vstopi v upravo (glej Haček 2001: 153).

Zaposlovanje in sistematizacija delovnih mest

Glede na nov sistem, ki deloma ločuje delovna mesta od nazivov, je drugače določeno tudi načrtovanje zaposlovanja in določanje sistematizacije delovnih mest. Sistematizacija je interni organizacijski akt, ki postavlja organizacijsko sliko organa in nima finančnih posledic, kar pa ne pomeni pravice do novega zaposlovanja. Kot instrument kadrovskega načrtovanja je poudarjen načrt zaposlitev. Tukaj vsak organ prikaže sedanje stanje zaposlenosti in predvideno stanje za dve leti, in sicer po strukturi delovnih mest in nazivov. Načrt vključuje tako nove zaposlitve kot napredovanja v višje nazive in na zahtevnejša delovna mesta. Torej vse kadrovske spremembe, ki nimajo finančnih učinkov. Zato za postopek sprejemanja načrta zaposlovanja velja podobna logika kot za finančne načrte, saj je jasno, da je načrtovanje zaposlovanja sestavni del priprave proračuna (glej Haček 2001: 153–154).

7.2 Načela

Zakonsko urejanje sloni na načelih izvrševanja javnih nalog, ki so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti.

Načelo zakonitosti temelji na ustavnem načelu pravne države in zapoveduje ravnanje na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Zagotavlja razvoj profesionalnosti in objektivnosti ter kakovosti dela, javnim uslužbencem pa omogoča varovanje njihovih poklicnih interesov. Načelo je nadgradnja standarda zapovedanega, zakonitega in pravilnega opravljanja dela ter skupaj z načelom strokovnosti tvori celoto.

Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev. S tem načelom je javni uslužbenec zaščiten pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, v strokovno vsebino njihovega dela in omogoča neoviran potek zaposlitve v skladu s sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. Po drugi strani pa omejuje tudi javne uslužbence, saj jim narekuje, da izvršujejo javne naloge v korist vseh državljanek in državljanov in ne v korist posameznikov, političnih strank in drugih interesnih skupin ter ne glede na njihovo osebno politično opredelitev. S tem načelom pa je uporabnikom zagotovljeno, da bodo obravnavani enakopravno, pravično in da bo odločanje osebe v javnem sektorju podprto samo s predpisi, strokovnostjo in etiko.

Načelo strokovnosti uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci, zapoveduje strokovno ravnanje ter javne uslužbence spodbuja in sili k stalnemu izpopolnjevanju in usposabljanju, da bodo deležni kvalitetnega obravnavanja. Načelo vzpostavlja pogoje za nadaljnje izobraževanje in za napredovanje tistih, ki so pri svojem delu posebno uspešni.

Prepoved sprejemanja daril je eden od elementov boja proti korupciji in pristranskemu ravnanju javnih uslužbencev oziroma neenakopravnemu obravnavanju pravnih subjektov.

Načelo častnega ravnanja je izvedeno iz standarda vzornega obnašanja in dviguje ugled javne uprave in javnih uslužbencev v očeh javnosti. Načelo zapoveduje objektivno, brez predsodkov, spoštljivo, nepodkupljivo opravljanje delovnih opravil ter brez zlorabe moči. Častno ravnanje je posebno poudarjeno v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev in spoštovanja človekovega dostojanstva. To načelo poskrbi, da so uporabniki storitev deležni spoštljivega obravnavanja.

Načelo zaupnosti zapoveduje varovanje zaupnih in tajnih podatkov ter poslovne tajnosti. Izvedeno je iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca in iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu. Zapoveduje zadržanost v svobodi govora o zadevah, ki so zaposlenim zaupne v zvezi z njihovim delom. Načelo je nadalje izvedeno v smislu prepovedi razkrivanja takšnih javnih obvestil o delu, ki bi škodovale ugledu delodajalca ter tako vzpostavlja razmerje lojalnosti do delodajalca.

Načelo kariere zagotavlja možnosti za uradniško kariero in zagotavlja karierni razvoj tistim uradnikom, ki se odlikujejo z delovnimi in strokovnimi kvaliteta. Načelo kariere je vezano na izkazane odlične delovne rezultate uradnika in ni odvisno od preteka določenega časa. Načelo kariere omogoča, da se v upravi zadrži uspešne in sposobne posameznike ter da se ustvarijo zanimivi pogoji za zaposlitev v javni upravi. Načelo je izvedeno iz standarda, ki zapoveduje, da je napredovanje pogojeno z delom in konkurenčnih prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate.

Načelo odgovornosti za rezultate zagotavlja, da javni uslužbenci opravljajo svoje delo kakovostno, hitro in učinkovito ter prevzemajo polno odgovornost za rezultate svojega dela. Posebej izpostavlja tudi odgovornost neposredno nadrejenih, ki naj bi odgovarjali za svoje delo in rezultate dela njihovih podrejenih. Odgovornost za rezultate dela se lahko

zagotovi le ob dobri informiranosti zaposlenih o vseh okoliščinah delovnega razmerja. Načelo temelji na standardu odgovornega opravljanja dela.

Načelo dobrega gospodarjenja uvaja tudi v javno upravo podjetniški koncept dobrega gospodarjenja. Ta princip pa se uresničuje z ekonomičnim poslovanjem in smotrno porabo javnih sredstev, tako pri oblikovanju delovnih mest, zaposlovanju in uresničevanju delovnega razmerja.

Načelo varovanja poklicnih interesov je izvedeno iz standarda, ki zapoveduje neodvisen delovni status javnega uslužbenca. Načelo tudi ščiti javne uslužbence v primeru kakršnega koli posega v njihovo delo, ki ni v skladu s predpisi, pravili stroke in etike ter tudi pred šikaniranjem v zvezi z delom ali oviranjem opravljanja dela s strani uporabnikov ali s strani sodelavcev, ali nadrejenih, ali drugih oseb. Načelo pod določenimi pogoji omogoča brezplačno pravno pomoč v kazenskem ali odškodninskem postopku, ki se vodi v zvezi opravljanjem dela zoper javnega uslužbenca.

Načelo odprtosti do javnosti odpira javno upravo uporabnikom in jim kot davkoplačevalcem zagotavlja dostop do informacij o delu in rezultatih dela, razen če gre za podatke in informacije, ki veljajo kot poslovna tajnost. Uporabnike tako vključi v delovanje uprave ter jih postavi v položaj kritičnega sogovornika javnemu sektorju in jim priznava vlogo neformalnega zunanjega nadzora.

7.3 Zakon o javnih uslužbencih

V letu 2002 so bili sprejeti Zakon o državni upravi, Zakon o javnih uslužbencih, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Zakon o javnih agencijah in Zakon o inšpekcijskem nadzoru. Ti zakoni tvorijo temeljni pravni okvir reforme državne uprave.

Zakon o javnih uslužbencih je temeljni zakon, saj to področje sodi v ocenjevanje administrativne usposobljenosti in ureja dve osnovni zadevi. Prva je delovanje javne uprave v razmerju do državljanov in dostop do služb v državni upravi. Ta zakon je torej veliko več, kot pa so delovna razmerja tistih, ki so zaposleni v državni upravi, kar se vidi predvsem iz njegovih načel, kjer so oblikovalci zakona neposredno prevzeli evropske standarde. Tu ne gre za neposreden prevzem evropske zakonodaje, pač pa, kot sem že povedala, je treba pri reformah javne uprave upoštevati standarde, ki so se na tem področju razvili v državah Evropske unije.

Kot najpomembnejši standard, ki ga ureja ta zakon, lahko omenimo nepolitičnost zaposlovanja, kar pomeni, da je treba strogo ločiti politične funkcije od upravnih. Uprava mora biti profesionalni aparat, ki služi kateri koli politični stranki, ki je pač zmagala na volitvah. Drugo področje, ki je prav tako ključnega pomena, se nanaša na zaposlovanje v javni upravi. V zasebnem sektorju je namreč vse skupaj popolnoma jasno. Zasebni delodajalec lahko zaposli kogar koli, medtem ko je v javnem sektorju zaposlovanje urejeno malo drugače. Vsi davkoplačevalci namreč plačujemo javni sektor, zato moramo ob enakih pogojih imeti vsi enako pravico do službe. To je sicer določeno že z ustavo, ki pravi, da je treba za vsako službo v javni upravi izvesti javni razpis, in to ustavno določbo Zakon o javnih uslužbencih dosledno izpeljuje. Zakon vsebuje še nekaj drugih pomembnih načel, kot je načelo zakonitosti, še posebno pa je zanimivo načelo odprtosti in preglednosti, kar pomeni, da je zdaj ena od nalog uprave tudi komuniciranje z državljani, kar pa v prejšnjem zakonu ni bilo tako poudarjeno. Tukaj so še načela profesionalnosti, častnega ravnanja in tako naprej. Zakon o javnih uslužbencih zajema tako cel sklop načel (poglavje 7.2.), ki urejajo razmerje med zaposlenimi v javni upravi in državljani, ki te njihove storitve pravzaprav plačajo vnaprej (Internet 9).

8. KLUČNE NOVOSTI NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Predlog nove zakonodaje s spremembami sicer ni bistveno posegal v pravice in dolžnosti javnih uslužbencev oziroma na to področje ni prinašal nekih revolucionarnih novosti. Prava novost sta dva nova organa, ki delujeta znotraj sistema javnih uslužbencev (glej Haček 2001: 159–160):

1. Prvi organ so komisije za pritožbe iz delovnega razmerja. Ustanovljene so s strani vlade oziroma osebe, ki predstavlja državni organ. Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja odloča o pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca in o drugih vprašanjih, če zakon tako določa.
2. Drugi organ je šestnajstčlanski uradniški svet, ki skrbi za izbiro uradnikov na položajih vodij upravnega dela v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti ter direktorjev v ministrstvih. Druga naloga organa pa je, da daje vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov.

Oba nova organa, ki znotraj sistema javnih uslužbencev delujeta povsem samostojno in neodvisno, zagotavljata sistemu javnih uslužbencev večjo mero strokovnosti in varstva zaposlenih.

3. Eden ključnih ciljev predlogov nove zakonodaje je bil vzpostavitev enotnih personalnih postopkov in s tem posledično tudi vzpostavitev enotnega plačnega sistema, kar je bila ena največjih pomanjkljivosti takratnega sistema javnih uslužbencev (glej Haček 2001: 160).

Kot sem že omenila, že prva različica predloga zakona o javnih uslužbencih, plačnega sistema ni vsebovala. Predlagatelj se je namreč odločil, da plače uredi v posebnem zakonu, kjer bi bile plače urejene enovito za celoten javni sektor, v katerega javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti vstopajo kot ena od skupin javnega sektorja (glej Haček 2001: 161).

4. Ena večjih sprememb zadeva tudi sistem napredovanja javnih uslužbencev, saj napredovanje ni več avtomatično, pač pa je odvisno od ocenjevanja delovnih in strokovnih rezultatov zaposlenega. Takšen sistem notranjega napredovanja v sistemu javnih uslužbencev naj bi zagotovil pravičnejšo konkurenco med zaposlenimi ter spodbujal ustvarjalnost in ambicioznost. S tem naj bi bili ustvarjeni pogoji za odličnost in pogoji za nagrajevanje po delovnem uspehu posameznika (glej Haček 2001: 161).
5. Racionalizacija se je izvedla s spremembo akta o sistematizaciji delovnih mest, čigar vsebina je ukinitvev nezasedenih delovnih mest ali zmanjšanje števila zaposlenih zunaj sistematizacije (glej Haček 2001: 161).

9. PROBLEMATIKA IZVAJANJA NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Preden začnem govoriti o problematiki izvajanja sistema javnih uslužbencev, je prav, da povem tudi nekaj o sami besedi »izvajanje« oziroma »implementacija«. Beseda implementacija se v političnem smislu največkrat uporablja v smislu »implementacije zakona«. Najbolj razširjeno definicijo implementacije sta postavila Muzmanian in Sabatier. Po njunem mnenju se z implementacijo izvršujejo politične odločitve. Govorita o procesu, kjer se iz prepoznavnih problemov določijo cilji, ki jih je treba doseči in takrat se začne proces implementacije (glej Hill in Hupe 2002: 7).

9.1 Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih

Problemi, ki se pojavljajo pri izvajanju sistema javnih uslužbencev v Sloveniji, so predvsem posledica sprejetega Zakona o javnih uslužbencih. Reformo javne uprave je bilo treba izvesti tako, da bi bila ta učinkovita in sposobna izvajati sprejeto zakonodajo. Kar pomeni, da je bilo treba sprejeti tak zakon, ki bi omogočal učinkovito izvajanje sistema javnih uslužbencev. Zato je bil sprejet Zakon o javnih uslužbencih, ki pa je vsekakor temeljni zakon, saj to področje sodi v ocenjevanje administrativne usposobljenosti.

Preden začnem govoriti o problemih, ki se pojavljajo pri izvajanju sistema javnih uslužbencih, bi rada predstavila vse spremembe in dopolnila k Zakonu o javnih uslužbencih. S tem želim poudariti kompleksnost in zahtevnost sistema javnih uslužbencev.

Ne glede na spremembe, ki jih je bil zakon deležen po začetku uporabe 28. junija 2003, pa osnovni cilji in koncept sistema javnih uslužbencev ostajajo nespremenjeni. Vedno bolj so poudarjena načela sodobne uprave, ki težijo k učinkovitosti in uspešnosti delovanja ne samo uprave, ampak celotnega javnega sektorja, ob hkratnem upoštevanju sprememb v notranjem in zunanjem okolju (glej Korade Purg in drugi 2006: 17).

Zakon o javnih uslužbencih je bil prvič objavljen v Uradnem listu 20. junija 2002, veljati pa je začel 13. julija 2002. Marca 2005 je bil v Uradnem listu prvič objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A)², junija 2005 je bila izdana odločba o delni razveljavitvi prvega odstavka 193. člena Zakona o javnih uslužbencih (o tem je odločalo ustavno sodišče), 8. decembra 2005 je bil zopet objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B)³, 9. februarja 2006 je ustavno sodišče izdalo Odločbo o ugotovitvi, da prvi odstavek 197. člena Zakona o javnih uslužbencih ni v neskladju z Ustavo, in Odločbo o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih in tako naloži Državnemu zboru, da ugotovljeno neskladje odpravi v roku šestih mesecev od objave te odločbe v Uradnem listu Republike Slovenije, 31. maja 2006 je bil izdan sklep o začasnem zadržanju izvrševanja drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih.

Naj omenim, da je Zakon o javnih uslužbencih sicer poglobilni zakon, ki ureja sistem javnih uslužbencev, vendar pa obstajajo še drugi zakoni, ki imajo posreden ali neposreden vpliv na sam uslužbenski sistem. Ti zakoni so:

- Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. stari 15/90, stari 5/91, stari 18/91, stari 22/91, I 2/91, 4/93, 13/93, 18/94, 41/94, 70/97, 87/97, 38/99, 56/02),

² Državni zbor ga je sprejel 24. 2. 2005.

³ Državni zbor ga je sprejel 30. 11. 2005.

- Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02),
- Zakon o višini povračil stroškov v zvezi z delom in nekaterih drugih prejemkov (Uradni list RS, št. 87/97, 9/98, 48/01, 61/05, 71/06, 79/06).

Poleg zgoraj omenjenih zakonov pa sistem javnih uslužbencev ureja še najmanj 25 podzakonskih predpisov.

Na kratko bi rada predstavila tudi zadnje ključne spremembe in dopolnila k zakonu o javnih uslužbencih.

Ministrstvo za javno upravo je konec leta 2005 pripravilo spremembe in dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih, ki je s svojo veljavnostjo prinesel bistveno spremembo v sistemu zaposlovanja v upravi. Bili so namreč mnjenja, da je po približno dveh letih implementacije zakona v praksi nastopil čas za odpravo pomanjkljivosti, ki jih je pokazala praksa, prav tako pa je šlo tudi za sistemske spremembe, ki jih narekuje potreba po čim večjem izenačevanju položaja javnih uslužbencev in zaposlenih v zasebnem sektorju.

Upravljanje s kadrovskimi viri postaja tudi v javni upravi, tako kot v gospodarstvu, eno od ključnih področij, vendar je za učinkovito upravljanje kadrovskih virov v veljavni zakonodaji še vedno precej ovir. Ministrstvo za javno upravo je ocenilo, da je treba na področju sistema javnih uslužbencev ob ohranitvi urejenosti sistema zagotoviti tolikšno stopnjo fleksibilnosti, da bo mogoče čim učinkoviteje upravljati s kadrovskimi viri (spletna stran Ministrstva za javno upravo).

Pogosti so očitki s strani javnosti, da ni mogoče uveljavljati odgovornosti uslužbencev javne uprave v primeru slabega dela, nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov ali napak pri delu, ki so posledica naklepnega ravnanja ali malomarnosti. Ni razlogov, da bi bili uslužbenci javne uprave, ki jim je očitano slabo delo ali krivdno ravnanje, z zapletenimi postopki bolj zaščiteni kot zaposleni v gospodarstvu.

Spremembe in dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih sledijo rešitvam, katerih glavni cilj je zagotovitev učinkovitejšega uslužbenskega sistema, ki bo omogočil kakovostno upravljanje kadrovskih virov in njihovo učinkovito vključevanje v izvajanje nalog uprave oziroma tistih nalog, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa.

Spremembe in dopolnitve zakona o javnih uslužbencih so bile namenjene doseganju cilja, tj. približevanja statusa javnih uslužbencev v javni upravi statusu zaposlenih v zasebnem sektorju, predvsem na naslednjih področjih: prenehanja delovnega razmerja, postopek ugotavljanja nesposobnosti in disciplinski postopek ter morebitna druga vprašanja, kjer je to potrebno, kot na primer ureditev področja pripravništva. Prav tako je zakon prinesel spremembe pri možnostih za prenehanje delovnega razmerja zaposlenim, ki izpolnjujejo pogoje za upokožitev. To pa seveda ne pomeni, da bo vsem javnim uslužbencem, ki bodo izpolnili ta pogoj, avtomatično prenehalo delovno razmerje. Zakon v tem primeru daje možnost dialoga med delodajalcem in delavcem v smislu dogovora o nadaljevanju dela na način, ki je sprejemljiv za oba. Po takratni veljavni ureditvi pa delodajalec ni imel vpliva na odločitev delavca, da tudi po izpolnitvi teh pogojev ohrani delovno razmerje. Ne glede na približevanje ureditve položaja javnih uslužbencev položaju zaposlenih v zasebnem sektorju v skladu s pravili splošnega delovnega prava pa so temeljna načela, na katerih je sistem javnih uslužbencev zasnovan, ostala nespremenjena.

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 23/05) je možnosti za razrešitev predstojnikov organov v sestavi ministrstev in generalnih sekretarjev ministrstev izenačil z drugimi uradniki, ki so postavljeni na ključnih položajih v državni upravi. Ustavno sodišče Republike Slovenije je 7. julija 2005 ugotovilo, da je bil tovrsten poseg v obstoječe mandate sicer dopusten, vendar pa mora biti razrešitev brez krivdnih razlogov omejena z rokom, prizadetim pa je treba zagotoviti višjo odmero. V okviru predlaganih sprememb in dopolnitev je bilo odpravljeno tudi ugotovljeno neskladje z ustavo.

Decembra 2005 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B). Do takšnih sprememb je prišlo predvsem zaradi ocene, da so na področju javne uprave potrebne nekatere konceptualne spremembe v smeri večje učinkovitosti, prijaznosti in odgovornosti. Javna uprava mora delovati kot moderen in učinkovit poslovni sistem in temu mora biti prilagojen tudi sistem javnih uslužbencev in sistem upravljanja s človeškimi viri. Bistvene spremembe, ki jih je prinesel novi zakon, so strnjene v naslednjih točkah (Internet 12):

1. Izenačitev statusa javnih uslužbencev s statusom zaposlenih v zasebnem sektorju glede postopka za ugotavljanje nesposobnosti javnega uslužbenca, disciplinskega postopka in glede prenehanja delovnega razmerja.
2. Ukinitev stoo odstotnega nadomestila za bolniško odsotnost za prvih 30 dni bolniške odsotnosti tudi v policiji in upravi za izvrševanje kazenskih sankcij.
3. Ukrepi za lažje zmanjševanje števila zaposlenih, ki pomenijo ukinjanje nepotrebnih delovnih mest, ob upokojitvi ali odhodu na druga delovna mesta, v kolikor se ugotovi, da je delovno mesto moč opustiti, povečanje možnosti zaposlovanja za določen čas, možnost prenehanja delovnega razmerja ob izpolnitvi pogojev za polno pokojnino, zmanjševanje zaposlitvenih kvot oz. sprejem bolj restriktivnega kadrovskega načrta za leti 2006, 2007.
4. Poenostavitev odločanja o pritožbah iz delovnega razmerja. Pritožba zoper odločitev o pravici ali obveznosti javnega uslužbenca ne zadrži izvršitve, razen v primeru odpovedi pogodbe o zaposlitvi.
5. Poenostavitev nekaterih kadrovske postopkov, npr. javnega natečaja in obvezna objava vseh javnih natečajev na spletni strani Ministrstva za javno upravo.
6. Poenostavitev premeščanja javnih uslužbencev zaradi delovnih potreb, ki pomeni večjo fleksibilnost pri notranji mobilnosti.

7. Poenostavitev sistema ocenjevanja delovne uspešnosti in napredovanja. Ocenjevanje in napredovanje je tako urejeno v podzakonskem predpisu, ki je v postopku usklajevanja z reprezentativnimi sindikati. Predvideno je ocenjevanje enkrat na leto, ocen je pet, napredovanje pa je pogojeno z nadpovprečno delovno uspešnostjo.

8. Odpravljanje velikega in pretiranega razlikovanja med uradniškimi in strokovno-tehničnimi delovnimi mesti

9. Obstoječi sistem je preveč poudarjal institucionalno pridobljene in v delovno knjižico vpisane delovne izkušnje na območju Republike Slovenije, kar je zmanjšalo nabor možnih strokovnjakov, ki bi želeli vstopiti v sistem javnih uslužbencev. Nova opredelitev delovnih izkušenj je ustrežnejša, saj lahko posameznik ustrezne delovne izkušnje pridobiva tudi, če z delodajalcem ni v delovnem razmerju, na primer z opravljanjem različnih del po pogodbi o delu. To vključuje tudi možnosti za upoštevanje dela v tujini, kjer je pravna ureditev delovnega razmerja drugačna.

10. Ustavno sodišče Republike Slovenije je ugotovilo, da zamenljivost najvišjih uradnikov brez krivdnih razlogov ob nastopu nove vlade oziroma novega funkcionarja sama po sebi ni v nasprotju z ustavo, ampak je v neskladju le ureditev, po kateri so najvišji uradniki zamenljivi za ves čas mandata. Neskladje je bilo z novelo odpravljeno.

Državni zbor Republike Slovenije je tako 7. marca 2006 potrdil Uradno prečiščeno besedilo Zakona o javnih uslužbencih, ki obsega besedilo zakona, sprejetega leta 2002, ter njegove spremembe in dopolnitve. Poleg tega pa obsega tudi spremembe in dopolnitve Zakona o državnem tožilstvu ter spremembe in dopolnitve Zakona o delovnih in socialnih sodiščih. Upoštevani pa sta tudi dve odločbi Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki se nanašata na določbe Zakona o javnih uslužbencih, in sicer ena na določbe glede posledic neopravljenega strokovnega izpita za imenovanje v naziv (193. člen ZJU), druga pa na spremenjeni 83. člen ZJU, ki je dopustil možnost razrešitve uradnikov na najvišjih položajih ves časa mandata vlade (glej Korade Purg in drugi 2006: 17).

9.2 Pomanjkljivosti Zakona o javnih uslužbencih

Namen moje diplomske naloge je predstaviti problematiko izvajanja novega sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Vse, kar je treba storiti, je strniti vse, kar sem že napisala. Nekaj je zagotovo, sistem javnih uslužbencev je ključnega pomena za delovanje celotne javne uprave. Lahko rečemo, da sistem javnih uslužbencev definira status tistih, ki delujejo v okvirju vladnih pooblastil, razpolagajo z javnimi sredstvi, so upravičeni do varstva svojih pravic pred neupravičenimi zunanjimi in notranjimi pritiski, do ustreznega pravnega, politološkega, tehničnega in drugega strokovnega znanja za bolj kakovostno opravljanje javnih oziroma upravnih nalog in v končni fazi do stroge določitve svojih dolžnosti in odgovornosti pri delu in iz dela. Dobro in ustrezno vodena javna služba pa je zagotovilo za uspešnost, zanesljivost, profesionalnost, nepristranskost in kontinuiteto upravljanja (glej Bonwitt v Srebotnjak Verbinc 2002c: 10).

Novi sistem javnih uslužbencev zdaj deluje že tri leta in pol (Zakon o javnih uslužbencih se je uradno začel uporabljati 28. junija 2003). V tem času je prišlo do kar nekaj sprememb, ki so bile potrebne predvsem zaradi ugotovitev, da praksa kaže drugačne rezultate od pričakovanih. Do zdaj bi moral biti sistem že popolnoma uveljavljen v vsakdanje življenje javne uprave, vendar temu ni tako. Eden od razlogov je zagotovo ta, da gre za sistem, ki se nenehno razvija. Zato lahko rečem, da ko prihaja do nenehnih sprememb v sistemu javnih uslužbencev, je to pozitivna stvar, saj to pomeni, da smo vzpostavili sistem, ki se lahko modernizira ob potrebnih spremembah. Le sprejeta zakonodaja še ne pomeni učinkovito in uspešno delovanje sistema. Včasih je potreben čas, ki ne spremeni zakonodaje, ampak predvsem ljudi.

Po pregledani literaturi sem prišla do ugotovitve, da lahko na grobo naštejemo tri razloge, ki posledično vplivajo na potek reforme javne uprave kot tudi na izvajanje sistema javnih uslužbencev oziroma Zakona o javnih uslužbencih, saj v končni fazi za izvajanje teh, skrbijo ljudje:

1. Prvi razlog je poseben položaj naše države kot države na prehodu iz socialističnega v postkapitalistični sistem.
2. Drugi razlog, ki je posledica prvega, je spreminjanje kulture v javni upravi, ki ima dolgo tradicijo socialističnega sistema. Da je organizacijska reforma uspešna, je ključnega pomena to, da se znotraj organizacije identificirajo obstoječi segmenti kulture, kot so vrednote, prepričanja in vedenja (Osborne in Brown 2005: 76). Torej ne gre samo za spreminjanje zakonodaje, ampak kulture ljudi in organizacije.
3. Tretji razlog pa se nanaša predvsem na nenehno spreminjajoči se sistem javnih uslužbencev, saj je uslužbenski sistem del reforme javne uprave, ki je zaradi vpetosti v družbeni sistem kot celoto, proces, ki se nikoli ne konča.

Za lažji pregled sem se odločila, da vam predstavim pomembne novosti, ki jih je prinesel nov sistem javnih uslužbencev in vam ob tem predstavim pomanjkljivosti, ki se pojavljajo v praksi. Kot sem že povedala, je sistem javnih uslužbencev v Sloveniji urejen z Zakonom o javnih uslužbencih, ki omogoča izvajanje sistema o javnih uslužbencih. S tem zakonom so določena skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, ki ga ureja poseben zakon, Zakon o sistemu plač.

9.2.1 Ločitev politike od uprave

Eden glavnih ciljev novega sistema javnih uslužbencev je, da se med politiko in upravo enkrat za vselej potegne črta. Zakon o javnih uslužbencih je tako ločil politične položaje od uradniških. Vodstveni položaji na ministrstvih, v organih v sestavi in v vladnih službah so tako prešli s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje, s tem se je število političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti zmanjšalo. Politični funkcionarji pridobijo svoj položaj na podlagi političnih meril, medtem ko skupino upravnih menedžerjev sestavljajo sposobni uradniki z bogatimi strokovnimi in menedžerskimi izkušnjami ter ustreznim občutkom za politiko. Posledica vsega tega je, da politiki sprejemajo politične odločitve,

medtem ko uradniki na najvišjih položajih sprejemajo strokovne odločitve, kar pomeni, da se politične in strokovne odločitve dopolnjujejo in ne izključujejo.

Za Slovenijo je značilna odsotnost upravne elite in upravnega menedžmenta, kar je odraz prejšnjega sistema. Najpomembnejše je, da politizacija državne uprave zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela. Da bi se to preprečilo, je v Zakonu o javnih uslužbencih določen dvanajstčlanski uradniški svet, ki zagotavlja strokovnost in neodvisnost uradnikov na najvišjih položajih s tem, da skrbi za izvajanje izbire uradnikov za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.

Uradniški svet le določi standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije, ki opravijo selekcijo kandidatov, pri čemer ne izberejo le enega kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati pa lahko funkcionar sam izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza (glej Korade Purg in drugi 2006: 80–81).

Tukaj pa se pojavi prvi problem Zakona o javnih uslužbencih. Praksa je pokazala, da uradniški svet v bistvu ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. Vedeti je treba, da je uradniški svet sestavljen tripartitno: člane imenujejo univerze, državni zbor na predlog predsednika republike, del članov pa se izvoli na neposrednih volitvah, na katerih lahko glasujejo visoki državni uradniki. Torej od 12 članov so štirje člani predstavniki vlade, trije predstavniki uradnikov, dva predstavnika sindikatov in trije predstavniki stroke. Dejstvo je, da so predstavniki uradnikov in strokovnjakov lahko tudi politično imenovani, kar ustvarja problem, saj to pomeni, da ima s tem politični del uradniškega sveta večino pri odločanju. Po besedah gospe Štefke Purg sicer to še ne pomeni, da odločitve uradniškega sveta niso strokovne, vendar menim, da če želimo, da se politika v celoti umakne iz uprave, potem bi bilo treba izločiti politiko tudi iz uradniškega sveta.

Ta pomanjkljivost je zagotovo ena najpomembnejših, saj politizacija državne uprave zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela, kar posledično pomeni neučinkovito izvajanje sistema javnih uslužbencev.

9.2.2 Izbor kandidatov za uradnike na najvišjih položajih

Naslednji problem je v postopkih izbire kandidatov za uradnike na najvišjih položajih, ki bi jih bilo treba bolj natančno urediti, saj je praksa pokazala, da lahko politika prav s posebnimi natečajnimi komisijami, ki so lahko oblikovane po željah in potrebah aktualne oblasti, lažje vdre v državno upravo. Po mojem mnenju bi moral Zakon o javnih uslužbencih zagotavljati večji nadzor nad delom natečajnih komisij, saj sedanji sistem namreč omogoča izbor kandidatov, ki so najboljši in tudi najbolj zvesti trenutni politični opciji. Kar pa je še bolj nedopustno, je to, da lahko funkcionar izbere kandidata, ki je bil slabše ocenjen od drugih, vendar mu to ni treba posebej obrazložiti. Funkcionar se lahko odloči, da nobeden od predlaganih kandidatov ni primeren in v tem primeru lahko od uradniškega sveta zahteva, da ponovi javni natečaj ali celo sam imenuje natečajno komisijo, pri tem pa je funkcionar dolžan pisno obrazložiti uradniškemu svetu (glej Korade Purg in drugi 2006: 40–41). To pa zopet pomeni politizacija državne uprave, ki zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela in ki zmanjšuje učinkovito izvajanje sistema javnih uslužbencev.

V zvezi z razrešitvijo uradnikov na najvišjih položajih iz nekrivdnih razlogov je v Zakonu o javnih uslužbencih določeno, da se jih lahko razreši ne glede na razloge iz drugega odstavka 83. člena⁴ v enem letu od nastopa funkcije funkcionarja oziroma v enem letu od

⁴ Uradnik iz drugega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih se z odločbo razreši s položaja: 1. če to sam zahteva oziroma s tem soglaša; 2. če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi oziroma aneksa k pogodbi o zaposlitvi; 3. v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog na položaju; 4. v primeru prenehanja delovnega razmerja v skladu s sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi oziroma odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca.

imenovanja uradnika na položaj, in sicer neodvisno od tega, kdaj je funkcionar nastopil s funkcijo (glej Korade Purg in drugi 2006: 49).

Pred spremembo tega člena je veljalo, da se lahko brez določenih razlogov v prvih treh mesecih mandata nove vlade zamenja nekatere najvišje državne uradnike. Na tem področju je bil narejen še en korak nazaj. V skladu z novelo Zakona o javnih uslužbencih, ki je stopila v veljavo marca 2005, je lahko vlada brez krivdnih razlogov razrešila tudi predstojnike organov v sestavi. Predlagatelj je ob tem poudarjal, da gre zgolj za izenačitev direktorjev organov v sestavi z drugimi direktorji. Ob tej »izenačitvi« pa so pozabili omeniti pomembno podrobnost, in sicer, da imajo direktorji direktorats, torej organizacijskih enot znotraj »ožjega« ministrstva, pod seboj nekaj deset, morda sto uradnikov. Direktorji organov v sestavi pa vodijo obsežen sistem, v katerih je lahko zaposlenih tudi do deset tisoč ljudi (kot npr. v policiji). Prav ideja, da je treba zagotoviti »konceptualno kompatibilnost« vladnega programa in direktorjev organov v sestavi, predstavlja ključno novost. Cilj reforme sistema javne uprave, ki je bila izvedena leta 2002, je bil, da se zagotovi tako upravo, ki bo izvrševala zakone. Ta sprememba pa je postavila nov standard, ko mora biti direktor »konceptualno kompatibilen« s programom vlade. Strokovnjaki so opozarjali, da takšna sprememba zakonodaje posega v utemeljena pravna pričakovanja oseb, ki vodijo organe v sestavi, s tem pa morda celo kršijo ustavno načelo pravne države (Internet 1).

Na pobudo opozicije je Ustavno sodišče tudi odločalo o ustavnosti teh sprememb Zakona o javnih uslužbencih. Ustavno sodišče je februarja 2006 izdalo sklep o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 21/2006). V sklepu so zapisali, da je razrešitev iz nekrivdnih razlogov sicer ustavno dopustna, vendar pa so zakonodajalcu naložili, da določi rok, v katerem je takšna razrešitev možna. Glede na sklep Ustavnega sodišča so določili enoletni rok, ki začne teči s prihodom oziroma z zamenjavo na položaju ministra, župana, predsednika vlade, torej tistega funkcionarja, ki mu je direktor odgovoren. Poleg tega pa je bila sprejeta enaka možnost

nekrivdne razrešitve direktorja v enem letu od dneva imenovanja (glej Korade Purg in drugi 2006: 50).

Ker gre za uradnike na najvišjih položajih in za javne uslužbence, ki imajo veliko zaposlenih pod sabo, bi jih bilo po mojem mnenju treba popolnoma ločiti od politike, tako da bi bili imenovani za dobo petih let, razlogi za njihovo odstavitev pa bi morali biti zgolj krivdni oziroma jasno utemeljeni. Kljub spremembam in ugotovitvi ustavnega sodišča, da je nekrivdna razrešitev teh zaposlenih ustavno dopustna, se mi ta rešitev ne zdi naravnana v smeri cilja reforme sistema javnih uslužbencev, ločitve politike od uprave in zagotovitve strokovnosti. S to rešitvijo je še vedno omogočeno, da se politika vtika v delo javnih uslužbencev, katerih delo mora biti politično nevtrarno in strokovno.

9.2.3 Sistem zaposlovanja

Naslednje področje, kjer se prav tako kažejo problemi, pa je sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja. Z Zakonom o javnih uslužbencih je za izbiro uradnikov določeno načelo javnega natečaja (glej Korade Purg in drugi 2006: 33). Posebno pa je poudarjeno tudi načelo enake dostopnosti, ki jasno določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen (glej Korade Purg in drugi 2006: 23). Bistvo javnega natečaja je torej vnaprej določiti merila za izbiro in izvedbo dokaj formalnega postopka, na koncu pa izdati obrazložene odločbe.

Slaba zakonska ureditev se tukaj kaže predvsem za strokovno-tehnične javne uslužbence, saj Zakon o javnih uslužbencih uvaja različno ureditev postopka zaposlovanja za uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Nova zaposlitev uradnika se izvaja prek javnega natečaja, po postopku določenem v Zakonu o javnih uslužbencih, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa prek javne objave, po postopku

določenem v Zakon o delovnih razmerjih. Različen postopek urejanja zaposlovanja za uradnike in strokovno-tehnične delavce pa postavi pod vprašaj prvotni namen Zakona o javnih uslužbencih, ki naj bi v celoti urejal delovna razmerja za vse javne uslužbence (spletna stran Ministrstva za javno upravo).

9.2.4 Sistematizacija

Zakon o javnih uslužbencih določa za določanje delovnih mest akt o sistematizaciji delovnih mest. Tukaj gre za delovna mesta, ki so potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava. S sistematizacijo delovnih mest⁵ se določi pogoje in naloge na posameznih delovnih mestih. Pri določanju sistematizacije delovnih mest je treba upoštevati skupna izhodišča, ki jih določi vlada z uredbo. S to uredbo daje vlada tudi soglasje k sistematizaciji delovnih mest v organih državne uprave, medtem ko v drugih državnih organih sistematizacijo določi predstojnik, če zakon ali splošni akt državnega organa ne določa drugače (glej Korade Purg in drugi 2006: 35). Problem, ki ga vidim tukaj, je, da se je sistematizacija delovnih mest začela aktivno izvajati šele pred kratkim. Vendar pa je pri vsaki reformi potreben določen čas, ki omogoči uveljavljanje reforme v praksi.

9.2.5 Kadrovski načrt

Drugi del organizacijske določbe se nanaša na kadrovski načrt, ki postaja vse bolj pomemben, saj določa število možnih zaposlitev. Zakon namreč določa, da organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo kadrovske vire v skladu s kadrovskimi načrti, ki vsebujejo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu ter strukturi delovnih mest za določeno obdobje. Pri pripravi kadrovskega načrta je treba upoštevati proračunske

⁵ Zakon o javnih uslužbencih, 6. člen, 6. točka.

možnosti, predviden obseg nalog in program dela organa (glej Korade Purg in drugi 2006: 35).

Pri pripravi kadrovskega načrta pa Zakon o javnih uslužbencih določa, da mora predlagatelj omogočiti reprezentativnim sindikatom, da podajo mnenje k predlogu kadrovskega načrta (glej Korade Purg in drugi 2006: 36). Zakon določa, da reprezentativni sindikati pri pripravi kadrovskega načrta dajejo samo mnenja, nimajo pa neke ključne odločitve. Po mojem mnenju bi morala imeti mnenja reprezentativnih sindikatov večjo težo pri pripravi kadrovskega načrta, saj je v Zakonu o javnih uslužbencih tudi določena usklajenost socialnih parterjev, ki naj bi v praksi pripomogla predvsem k bolj smotrnim odločitvam kar se tiče izboljšanja socialne blaginje države.

Naj omenim, da je z Zakonom o javnih uslužbencih določeno tudi vodenje centralne kadrovske evidence, ki je namenjena za izvajanje politike upravljanja kadrovskih virov v organih državne uprave, za obračun plač in za izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij. Ministrstvo za upravo je pristojno za upravljanje centralne kadrovske evidence, ki se vodi kot informatizirana baza podatkov (glej Korade Purg in drugi 2006: 36).

9.2.6 Usposabljanje, izpopolnjevanje in letni razgovori

Pravica in dolžnost javnega uslužbenca je, da se usposablja in izpopolnjuje na delovnem mestu, saj je to temelj za uspešno in učinkovito delo, ki je neposredno povezano z napredovanjem na delovnem mestu (glej Korade Purg in drugi 2006: 59).

Z usposabljanjem in izobraževanjem javnih uslužbencev naj bi se ohranila kakovost, ustvarjalnost, hitra odzivnost organizacije, zato je potrebno prilagajanje znanja javnih uslužbencev spremembam v notranjem in zunanjem okolju. Da bi predstojnik izvedel čim več o notranjih potrebah in kakovostno pripravil program izobraževanja in usposabljanja v organu, mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih

uslužbencev ter vsaj enkrat na leto opraviti razgovor z vsakim od njih (glej Korade Purg in drugi 2006: 59).

Glede na to, da je Vlada Republike Slovenije leta 2005 prvič na podlagi strokovnih analiz sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, zakon pa velja že štiri leta in pol (zakon je začel veljati 13. julija 2002), se mi zdi, da se bo problem pojavil v drugi fazi (glej Korade Purg in drugi 2006: 60). V drugi fazi mora predstojnik sprejeti načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, pripraviti mora poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje, ter o tem poročati pristojnemu ministrstvu za javno upravo, ta pa mora pripraviti skupno poročilo za Vlado Republike Slovenije (glej Korade Purg in drugi 2006: 61). Tukaj menim, da bo v prihodnje prihajalo do problemov, saj postopek še ni utečen in terja veliko organiziranost predstojnikov.

Kar pa se tiče letnih razgovorov, lahko rečemo, da gre tudi tu za novost, ki se v praksi še ni začela v celoti izvajati, saj je ta pokazala, da je tu potrebna skrbna organizacija, saj se lahko v nasprotnem primeru povzroči več škode kot koristi. Letni osebni razgovori so celoletni proces, v katerem vodja zaposlenim v individualnem razgovoru predstavi vizijo in cilje organizacije, njegovo vlogo, naloge in pričakovane dosežke, tako jih s pomočjo komuniciranja usmerja in vodi k zastavljenim ciljem (Internet 13).

Praksa je tudi pokazala, da vodje komuniciranju ne posvečajo dovolj pozornosti, kot da se ne bi zavedali, da lahko cilje in rezultate organizacije dosegajo le skupaj s svojimi sodelavci. Večina organizacij ima organizirano usposabljanje za vodenje rednih letnih razgovorov, toda usposabljanje je namenjeno le vodjem, praksa pa danes kaže potrebo po tem, da za letne razgovore usposabljam tudi ocenjevane delavce. Redni letni razgovori so odraz učinkovitosti vodenja v organizaciji, po drugi strani pa tudi pripomorejo k izboljšanju odnosov med vodji in zaposlenimi (Internet 13).

9.2.7 Pripravnništvo

Pripravnništvo je v Zakonu o javnih uslužbencih opredeljeno po principu ureditve v Zakonu o delovnih razmerjih. Tukaj pa v praksi prihaja do težav, predvsem zaradi različnih razumevanj zakonske določbe. Zakon o javnih uslužbencih določa, da je pripravnik oseba, ki prvič sklene delovne razmerje in se usposablja za opravljanje dela oziroma za opravo predpisanega strokovnega izpita, kar pa je treba brati tako, da sta pri opredelitvi dejansko skupaj izpolnjena oba pogoja (glej Korade Purg in drugi 2006: 61).

Praksa kaže, da nekateri organi izvajajo določbo v nasprotju z zgornjo razlago, zato neizbrani kandidati velikokrat uveljavljajo varstvo svojih pravic pred Komisijo Vlade Republike Slovenije za pritožbe iz delovnega razmerja. V pripravi pa je podzakonski akt kjer bosta jasneje opredeljena tako pojem pripravnništva kot tudi trajanje pripravnništva, kar pa je Zakon o javnih uslužbencih sicer že urejal (glej Korade Purg in drugi 2006: 62).

9.2.8 Etični kodeks

Sprejet etični kodeks naj bi vplival na delo javnih uslužbencev, na kakovosti in strokovnost njihovega dela in povečal naj bi zanimanje javnosti za delo državne uprave. Sprejem kodeksa je pomemben iz naslednjih razlogov:

- I. Kodeks s pomočjo temeljnih načel ter splošnih določb jasno in preprosto vzpostavlja nekatera bistvena pravila, ki jih mora zasledovati vsaka državna uprava, če želi zagotoviti zakonitost in strokovnost svojega dela ter ohraniti zaupanje javnosti.
- II. Kodeks je merilo, po katerem javnost presoja uspešnost dela javne uprave, pomeni pa tudi seštevek ključnih načel, po katerih se mora ravnati državna uprava v sodobnih demokratičnih ureditvah.
- III. Vloga in namen kodeksa je prispevati k osveščanju najprej samih uslužbencev in nato tudi širše zainteresirane javnosti o temeljnih načelih in pravilih, ki jih od vsake državne uprave moramo in lahko pričakujemo.

Bistvo etičnega kodeksa je dvigniti kakovost dela na vseh ravneh dela javne uprave, povečanja njene strokovnosti ter okrepitev zaupanje javnosti v delo državne uprave, zato so etična načela urejena tudi z Zakonom o javnih uslužbencih .

Pomanjkljivost, ki se tukaj pojavi, je, da je sistem sankcij v primeru kršitve teh načel nedosleden in nezadosten, kar je praksa do sedaj že nekajkrat dokazala. Kot primer lahko navedem prestop slovenske meje ministra za obrambo g. Erjavca, ki je skupaj z ženo prečkal mejo na vojaškem delu letališča na Brniku in ne na civilnem delu, kot to določa Zakon o nadzoru državne meje. Tukaj so se kresala mnenja, ali gre za protizakonito delovanje ministra, zagotovo pa je šlo za primer kršenje etičnega kodeksa. Do tega prihaja predvsem zato, ker je način sankcioniranja ostal opredeljen le na ravni načel, kršitev etičnih načel pa velja le za lažjo disciplinsko kršitev. Etika ravnanja javnega uslužbenca bi morala postati del delovnih obveznosti vsakega javnega uslužbenca, kar je tudi namen kodeksa, in sicer tako, da se takšne morebitne kršitve tovrstnih pravil obsodi kot hujše kršitve delovnih obveznosti.

Kot pravi naslov enega od člankov v Mladini »O etičnosti delovanja vlade in ministrov si lahko vsakdo sodbo ustvari sam, saj kodeks ni predvidel telesa, ki bi o tem razsojal« (Internet 8).

9.2.9 Socialno partnerstvo

Z Zakonom o javnih uslužbencih je urejeno tudi socialno partnerstvo, ki ga je treba upoštevati pri sprejemanju podzakonskih aktov. Socialno partnerstvo je določeno s 26. členom Zakona o javnih uslužbencih, kjer je določeno, da je obveznost usklajevanja z reprezentativnimi sindikati oziroma obveznost pridobivanja mnenja k podzakonskim aktom oziroma drugim rešitvam (glej Korade Purg in drugi 2006: 27).

Problem, ki ga jaz vidim tukaj, je z zakonom dopuščena možnost, da v primeru, da predlagatelju ni uspelo doseči uskladitve predloga akta z mnenjem reprezentativnih sindikatov v organu, se lahko kljub temu sprejme neusklajen akt. Vse kar mora predlagatelj storiti, je, da pisno obrazloži razloge, zakaj ni upošteval mnenje reprezentativnih sindikatov, in to pošlje reprezentativnim sindikatom v organu, katerih mnenje ni bilo upoštevano (Zakon o javnih uslužbencih, 26. člen).

10. VMEŠAVANJE POLITIKE V DELO JAVNIH USLUŽBENCEV

Po mojem mnenju je največji problem sodobnega sistema javnih uslužbencev, še vedno dopuščena možnost vmešavanje politike v delo javnih uslužbencev oziroma politizacija javnih uslužbencev.

Večina demokratičnih držav se veliko ukvarja z vprašanjem politizacije javnih uslužbencev, saj so to zaposleni v upravi, ki se pogosto znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovzetnostjo na eni ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani (Almon in Powell v Haček in drugi 2004: 129). Mnogo avtorjev, med njimi tudi Aberbach in Rockman, enačijo pojem politizacije javnih uslužbencev s kršitvijo načela politične nevtralnosti javnih uslužbencev (glej Haček in drugi 2004: 129).

Po mnenju Hačka koncept ločitev politike in uprave dovoljuje javnim uslužbencem vključevanje v politiko, brez strahu, da bi morali za rezultate svojih dejanj prevzeti kakršno koli odgovornost (glej Haček in drugi 2004: 130). Torej, javni uslužbenci ne smejo samo izvrševati vse, kar jim politični funkcionarji naložijo, ampak morajo preprečevati nepošteno reševanje ključnih problemov. Po drugi strani pa omogoča ločitev politike od uprave javnim uslužbencem vključevanje v proces oblikovanja politik brez vmešavanja političnih akterjev, ki bi sicer lahko prepoznali morebitne politične ali ideološke vplive na politike in zahtevali spremembe teh politik (Rose v Haček in drugi 2004: 131).

Iluzorno je misliti, da so javni uslužbenci, ki sprejemajo odločitve, ločeni od političnih pritiskov in da zavoljo te izolacije lahko sprejemajo odločitve v javnem interesu, saj se umetna ločitev političnih in upravnih funkcij pogosto pokaže bolj kot nevidna vrsta političnega vpliva na proces odločanja (Peters v Haček in drugi 2004: 131).

Višji javni uslužbenci predvsem znotraj ministrstva so najbolj vpleteni v proces oblikovanja politik in morajo zavoljo tega biti še posebno občutljivi na politične faktorje, medtem pa se morajo ravnati tako, da ne zavedajo upravnih posledic, ki jih lahko imajo politične odločitve. Zato na hierarhičnem vrhu posameznega vladnega resorja uprava ni aktivnost, ki bi jo mogli popolnoma ločiti od politike, niti ni politika aktivnost, ki bi jo lahko jasno ločili od uprave (Jones v Haček in drugi 2004: 136).

Paradokso pri ločevanju politike od uprave je prav gotovo dejstvo, da se večina sodobnih demokratičnih držav zavzema za oblikovanje sistema javnih uslužbencev, ki bi zagotavljal nevtralnost javnih uslužbencev, vendar pa nihče ne more mimo dejstva, da so sistemi javnih uslužbencev del izvršilne veje oblasti, ki je po definiciji politična (glej Haček in drugi 2004: 139).

To dilemo pa v večini modernih demokratičnih državah rešujejo z določenimi omejitvami in predpisi, kot je prepoved neposredne participacije javnih uslužbencev v volilnem procesu, ki se nanaša na prepoved sodelovanja v volilni kampanji, prepoved finančnih donacij (glej Haček in drugi 2004: 140). Prav tako je večina evropskih držav uvedla posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbence, ki predstavljajo varovalo za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc ter zagotavljajo kar največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov, s tem pa kakovostno zagotavljanje storitev javnega sektorja naproti uporabnikom. Ena takih varoval je oblikovanje neodvisnega telesa (kot npr. pri nas uradniški svet in natečajna komisija), ki opravlja nadzor nad sprejemanjem v uslužbensko razmerje. S tem pa se vzpostavlja obveznost javnega ali internega natečaja ali pa razpisa za zasedbo delovnih mest (glej Haček in drugi 2004: 141).

Za določitev stopnje politizacije v upravi je treba ugotoviti vsaj dvoje, in sicer, kateri so tisti kriteriji, po katerih se kadruje na politične položaje ter kateri so kriteriji, po katerih se kadruje na najvišje upravne položaje (glej Haček in drugi 2004: 144).

Prvi in morda najpomembnejši dejavnik materialne politizacije je politično udejstvovanje vseh, ki zasedajo visoke položaje v upravi, to so vsi javni uslužbenci, ki so na položaje imenovani. V Republiki Sloveniji so takšni uslužbenski položaji po Zakonu o javnih uslužbencev (2002: 80. člen) na ministrstvih generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot, v organih v sestavi ministrstva direktor in vodje organizacijskih enot, v upravnih enotah načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot, v vladnih službah direktor in vodje organizacijskih enot ter v upravah lokalnih skupnosti direktor in vodje organizacijskih enot. Večino od naštetih položajev se pridobi z odločbo o imenovanju, na navedene položaje pa kandidate večinoma imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog ministra oziroma tistega političnega funkcionarja, ki mu je določeni visoki javni uslužbenec odgovoren (glej Haček in drugi 2004: 144).

Za materialno politizacijo je pomemben tudi podatek, kateri politični opciji »pripadajo« tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank. Na podlagi empiričnih podatkov (Haček in drugi 2004, tabela 6) lahko ugotovimo, da kar 85 odstotkov visokih javnih uslužbencev na državni ravni ni članov političnih strank, medtem ko je na lokalni ravni ta odstotek nekoliko nižji, kar kaže na večjo strankarsko udejstvovanje visokih javnih uslužbencev na lokalni ravni (glej Haček in drugi 2004: 145).

Na osnovi dostopnih podatkov seveda ni mogoče sklepati, da je slovenski sistem javnih uslužbencev politiziran, niti ni mogoče trditi, da prevladuje kadrovanje po političnih merilih (glej Haček in drugi 2004: 146).

Vendar pa je do danes praksa že velikokrat pokazala, da je z zamenjavo politične opcije težnja po zamenjavi predvsem visokih uradnikov v Sloveniji dokaj visoka. Pred tremi leti se je v Sloveniji zamenjala politična opcija, desnica je prevzela oblast levici. Od takrat naprej smo bili v Sloveniji že velikokrat priče zamenjavi visokih javnih uslužbencev z uslužbenci, ki naj bi bili bolj »kompatibilni« z vladajočo politično opcijo. Prav tako je vlada poskušala spremeniti Zakon o javnih uslužbencih, ki bi dajal političnim

funkcionarjem (predvsem ministrom) možnost zamenjave javnih uslužbencev na najvišjih položajih samo iz razlogov t. i. »nekompatibilnosti«, vendar pa je ustavno sodišče dosodilo, da je taka sprememba neustavna (glej poglavje 9.2.2.). Zato bi si upala trditi, da je politizacija še kako prisotna v slovenskem upravnem prostoru, kar pa ugotavlja tudi Haček. Po njegovem mnenju so podatki, ki kažejo na politizacijo v Sloveniji, relativno visoko število političnih funkcionarjev, še posebno glede na število visokih javnih uslužbencev, pa tudi dejstvo, da so tisti visoki javni uslužbenci, ki so člani političnih strank, v visokem odstotku, člani strank vladajoče koalicije (glej Haček in drugi 2004: 146).

Osebnostno sem mnenja, da ni problem v tem, da se politika in uprava prepletata, ampak da politika vpliva na odločitve, ki bi morale biti strokovne in politično neodvisne.

11. EMPIRIČNA RAZISKAVA

Za konec pa sem se odločila, da naredim še krajšo empirično raziskavo, s katero sem poskušala ugotoviti zadovoljstvo javnih uslužbencev z Zakonom o javnih uslužbencih.

Anketiranci so naključno izbrani javni uslužbenci, ki so zaposleni v javni upravi. Z anketo sem poskušala ugotoviti, kako javni uslužbenci sprejemajo novi Zakon o javnih uslužbencih, ali je po njihovem mnenju zdaj s tem zakonom njihovo delo bolje urejeno in organizirano ter kako se po njihovem mnenju zdaj ta zakon izvaja v praksi.

Tabela 11.1 (v %)

N=32			
Vprašanje	DA	NE	Skupaj
Ali ste zadovoljni z novim Zakonom o javnih uslužbencih?	18,75	81,25	100
Ali se vam zdi, da se je s tem zakonom položaj javnega uslužbenca izboljšal?	21,88	78,13	100
Ali zakon preprečuje vmešavanje politike v upravne zadeve?	21,88	78,13	100

Iz Tabele 11.1 je razvidno, da je od 32 anketirancev na vprašanje »**Ali ste zadovoljni z novim Zakonom o javnih uslužbencev?**« kar 81,25 odstotka odgovorilo, da niso zadovoljni.

Na vprašanje »**Ali se vam zdi, da se je s tem zakonom položaj javnega uslužbenca izboljšal?**« je 78,13 odstotka anketirancev odgovorilo, da se po njihovem mnenju položaj javnega uslužbenca z novim zakonom ni izboljšal.

Na podlagi teh dveh vprašanj lahko povzamemo, da približno 80 odstotkov javnih uslužbencev na splošno ni zadovoljna z Zakonom o javnih uslužbencih, kar je kar visok odstotek. Vendar pa je treba upoštevati dejstvo, da je vzorec ankete relativno majhen in da ne moremo zagotovo trditi, da je večina javnih uslužbencev nezadovoljna z Zakonom o javnih uslužbencih, vendar pa lahko opazimo nek trend, ki kaže na nezadovoljstvo.

Na vprašanje »**Ali zakon preprečuje vmešavanje politike v upravne zadeve?**« je 78,13 odstotka javnih uslužbencev odgovorilo, da omenjeni zakon ne preprečuje vmešavanja politike v upravne zadeve (Tabela 11.1). S tem pa lahko že potrdim mojo tretjo hipotezo. Zopet moram poudariti, da vzorec ni zadostno velik, da bi lahko zagotovo trdili, vendar pa je odstotek anketiranih javnih uslužbencev visok, okoli 80 odstotkov, to pa ne moremo kar prezreti. Pri vsem tem je treba upoštevati dejstvo, da kljub temu, da se večina sodobnih demokratičnih držav zavzema za oblikovanje sistema javnih uslužbencev, ki bi zagotavljal nevtralnost javnih uslužbencev, ne moremo mimo tega, da so sistemi javnih uslužbencev del izvršilne veje oblasti, ki je po definiciji politična. V izvršilni veji oblasti, kjer se srečata politika in uprava, zelo težko ločimo drugo od druge, saj sta do neke mere odvisni, predvsem uprava vladnega resorja ni aktivnost, ki bi jo mogli popolnoma ločiti od politike, niti ni politika aktivnost, ki bi jo lahko jasno ločili od uprave (glej poglavje 10).

Tabela 11.2 (v %)

N=32

Ali so po vaše mnenju te uvedene novosti na določenih področjih uspešne ali ne?	DA	NE	Skupaj
ZAPOSLOVANJE	31,25	68,75	100
NAPREDOVANJE	25	75	100
USPOSABLJANJE IN IZOBRAŽEVANJE	75	25	100
PRIPRAVNIŠTVO	43,75	56,25	100
JAVNI NATEČAJ	31,25	68,75	100
STROKOVNI IZPIT	75	25	100
LETNI RAZGOVORI	46,88	53,13	100

Glede na to, da je Zakon o javnih uslužbencih prinesel kar nekaj novosti na področju kadrovske organizacije, me je v drugem delu ankete zanimalo, kako na te kadrovske spremembe gledajo javni uslužbenci.

Ugotovila sem, da večina javnih uslužbencev meni, da uvedene novosti na področju kadrovske organizacije niso uspešne. Vendar če gledamo posamezna področja, pridemo do ugotovitev, da anketiranci niso zadovoljni s spremembami na področju zaposlovanja (**68,75 odstotka**), napredovanja (**75 odstotkov**), pripravništva (**56,25 odstotka**), javnega natečaja (**68,75 odstotka**) in letnih razgovorov (**53,13 odstotka**). Med tem ko so zadovoljni s spremembam na področju usposabljanja in izobraževanja (**75 odstotkov**) ter strokovnega izpita (**75 odstotkov**) (Tabela 11.2).

Te ugotovitve se mi zdijo zelo zanimive, saj so predvsem usposabljanje in izobraževanje ter strokovni izpit ključne novosti, ki naj bi zagotovile strokovno, uporabnikom prijazno in transparentno javno upravo. Ne glede na to, da se na splošno kaže trend nezadovoljstva z Zakonom o javnih uslužbencih, pa menim, da ravno zadovoljstvo s spremembami na področju izobraževanja in usposabljanja ter strokovnega izpita kaže na to, da je za celotno reformo sistema javnih uslužbencev potreben čas. Ravno ustrezna izobrazba in usposobljenost vseh že zaposlenih in tistih, ki prihajajo v javno upravo, zagotavlja učinkovito izvajanje reformiranega sistema javnih uslužbencev.

12. ZAKLJUČEK

Reforma javne uprave je bila ena od pogojev za vstop v Evropsko unijo. Pri tej reformi je šlo predvsem za širok in politično občutljiv projekt, čigar cilj je bila učinkovita in državljanom prijazna javna uprava. Reformo javne uprave je bilo treba izvesti tako, da bi bila ta učinkovita in sposobna izvajati sprejeto zakonodajo. Kar pomeni, da je bilo treba sprejeti tak zakon, ki bi omogočal učinkovito izvajanje sistema javnih uslužbencev. Zato je bil sprejet Zakon o javnih uslužbencih, ki pa je vsekakor temeljni zakon, saj to področje sodi v ocenjevanje administrativne usposobljenosti. Kot sem že povedala, zakon ureja dve osnovni zadevi, in sicer delovanje javne uprave v razmerju do državljanov in dostop do služb v državni upravi. Ta zakon je torej veliko več, kot pa so delovna razmerja tistih, ki so zaposleni v državni upravi. **S tem lahko potrdim svojo prvo hipotezo, torej, da se sistem javnih uslužbencev izvaja z Zakonom o javnih uslužbencih.**

Problemi, ki se pojavljajo pri izvajanju sistema javnih uslužbencev v Sloveniji, so predvsem posledica sprejetega Zakona o javnih uslužbencih. Zakon o javnih uslužbencih uporabljamo že tri leta in pol (od 28. junija 2003) in utemeljeno bi pričakovali, da so njegove rešitve v praksi že uveljavljene. Vendar je vsakodnevna uporaba v tem času prinesla kar nekaj dilem in vprašanj, ki jih v skladu z veljavnimi rešitvami ni bilo mogoče razrešiti oziroma so se rešitve pokazale kot pomanjkljive. Seveda pa smo hkrati z uporabo zakona ugotavljali tudi, kje bi lahko določene postopke poenostavili ali katere rešitve je mogoče spremeniti tako, da bi strokovnim uslužbencem, ki se vsakodnevno srečujejo z njimi, olajšali delo, ob tem pa zagotovili tudi učinkovitejše delovanje javne uprave kot celote. Posledica so bile spremembe in dopolnitve Zakona o javnih uslužbencih.

Vsaka reforma zahteva svoj čas in spremembe zakonodaje še ne pomenijo rezultatov, zato se določijo cilji, ki so postavljeni kot izhodišče za začetek reforme ter kot osnova za pripravo novih sistemskih rešitev. Cilji so ob sprejemu predpisov doseženi le deloma

oziroma le formalno. Šele izvajanje zakona v praksi pokaže, ali sprejete rešitve vsebujejo takšne mehanizme, ki omogočajo doseganje vseh zastavljenih ciljev (Internet 14).

Za potrditev moje druge hipoteze sem potrebovala strokovno mnenje oziroma nekoga, ki je strokovnjak iz področja javne uprave. V ta namen sem navezala stike z gospo Štefko Korade Purg, ki je generalna sekretarka na Ministrstvu za javno upravo in je tudi članica uradniškega sveta. Prek razgovora sva nekako prišle do ugotovitve, da v praksi prihaja do problemov predvsem zaradi vsebinske nejasnosti nekaterih členov Zakona o javnih uslužbencih. Prvi dokaz je opredelitev pripravništva, ki v praksi povzroča kar nekaj problemov, saj nekateri organi izvajajo določbo v nasprotju z zakonsko razlago, zato neizbrani kandidati velikokrat uveljavljajo varstvo svojih pravic pred Komisijo Vlade Republike Slovenije za pritožbe iz delovnega razmerja. Zato se pripravlja podzakonski akt kjer bosta jasneje opredeljena tako pojem pripravništva kot tudi trajanje pripravništva. Tudi gospa Purgova se strinja s trditvijo, da vsaka reforma zahteva svoj čas in da trenutno veliko problemov, ki se v praksi pojavljajo pri izvajanju sistema javnih uslužbencev, izhaja iz napačnega tolmačenja določenih vsebin Zakona o javnih uslužbencih. **Na podlagi tega lahko potrdim tudi mojo drugo hipotezo, torej *problemi izvajanja sistema javnih uslužbencev v praksi nastajajo predvsem zaradi napačnega tolmačenja določene vsebine Zakona o javnih uslužbencih.***

Kljub temu da v praksi prihaja do problemov predvsem zaradi napačnega tolmačenja vsebine Zakona o javnih uslužbencih pa ne smemo pozabiti na problem, ko ima politika še vedno veliko vpliva na delo javnih uslužbencev. Največji problem, ki se v praksi pojavlja pri izvajanju sistema javnih uslužbencev, je vmešavanje politike v upravne zadeve. Politizacija državne uprave zmanjšuje zaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtralnost njenega dela, kar posledično pomeni neučinkovito izvajanje sistema javnih uslužbencev. Zakon o javnih uslužbencih pa za zdaj še vedno omogoča vmešavanje politike v delo uprave, ko dopušča, da so nekateri člani uradniškega sveta lahko tudi politično imenovani. Tako imamo 12 članov, od katerih so štirje člani predstavniki vlade, trije predstavniki uradnikov, dva predstavnika sindikatov in trije predstavniki stroke. S tem ima

politični del uradniškega sveta večino pri odločanju. Politiko bi bilo treba v celoti umakniti iz uradniškega sveta in tako zagotoviti nevtrarno delovanje javnih uslužbencev.

Naslednje področje, ki se prav tako nanaša na ločitev politike in uprave, je problem v postopkih izbire kandidatov za uradnike na najvišjih položajih, ki bi jih bilo treba bolj natančno urediti, saj je praksa pokazala, da lahko prav s posebnimi natečajnimi komisijami, ki so lahko oblikovane po željah in potrebah aktualne oblasti, politika lažje vdre v državno upravo. Kar zopet pomeni politizacija uprave in nezaupanje javnosti v strokovnost in politično nevtrarno delovanje sistema javnih uslužbencev. **S tem lahko potrdim tudi mojo tretjo hipotezo, ki pravi, da je največji problem novega sistema javnih uslužbencev vmešavanje politike v upravne zadeve.**

Zagotovo lahko tako na podlagi opravljene ankete kot tudi moje diplomske naloge potrdim besede gospe Štefke Purg, ki pravi, da bodo rešitve in novosti, ki jih Zakon o javnih uslužbencih prinaša, svoje mesto dobile skozi določeno časovno obdobje (glej Korade Purg in drugi 2004: 98). Zakon se v praksi že izvaja, »vendar pa je potrebno upoštevati dejstvo, da bo za uveljavitev vseh njegovih novosti potrebno spremeniti miselnost, navade in utečene načine ter organizacijo dela« (Korade Purg in drugi 2004: 98). Kot je razvidno tudi iz moje diplomske naloge, nekaj pri tem zakonu ne moremo izpustiti, in sicer »za uveljavitev vsebinskih sprememb namreč ne zadostuje samo nova organiziranost in drugačna struktura delovnih mest« (Korade Purg in drugi 2004: 98). »Izvrševanje zakona namreč prinaša predvsem vsebinske spremembe, ne samo formalnih, ki pa pri uvajanju v prakso ne potekajo povsem brez težav« (Korade Purg in drugi 2004: 98).

Zanimivo se mi zdi, da kljub nekaterim pomanjkljivostim, ki jih kaže Zakon o javnih uslužbencih in posledično sistem javnih uslužbencev, lahko rečem, da je reforma sistema javnih uslužbencev uspela. Zavedati se je treba, da je tako javna uprava kot sistem javnih uslužbencev, ki je del te, proces, ki se nikoli ne konča, kar pomeni, da mora biti sistem tako zastavljen, da se je zmožen nenehno prilagajati in spreminjati. To nam je po mojem mnenju v Sloveniji tudi uspelo.

Zagotovo je treba na področju sistema javnih uslužbencev spremeniti še veliko, vendar pa smo dosegli vsaj to, da je sistem izoblikovan tako, da dopušča spremembe. Prepričana sem, da se bodo v določenem času odpravile tudi vse pomanjkljivosti, ki sem jih omenila. Z reformo sistema javnih uslužbencev smo naredili in dosegli veliko dobrega tako za upravo kot za celotno družbo, saj ne smemo pozabiti, da je sistem javnih uslužbencev neposredno vpet v vsakdanje življenje vseh nas.

13. LITERATURA

Samostojne publikacije

1. Bekke, Hans, Perry, James L. in Toonen, Theo A. J. (1996): *Civil service systems in comparative perspective*. ZDA: Indiana university press.
2. Boštich, Alojz (2000): *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Založba Modena.
3. Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
4. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
5. Bučar, France (1981): *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva Založba.
6. Drewry, Gavin in Butcher, Tony (1991): *The civil service today (Second edition)* »An excellent textbook« *Public administration*. Velika Britanija: T. J. Press Ltd., Padstow.
7. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede za izložbo Ivana Hvala.
8. Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
9. Hill, Michael in Hupe Peter (2002): *Implementing public policy*. Velika Britanija: Sage publications Ltd., Athenaeum press, Gateshead.

10. Osborne, Stephen P. in Brown, Kerry (2005): *Managing, change and innovation in public service organizations*. Velika Britanija: TJ International Ltd., Padstow, Cornwall.
11. Pušić, Eugen (1985): *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravna Fakulteta.
12. Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter (1994): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS.
13. Shafritz, Jay M. in Russell, E. W. (1997): *Introducing public administration*. ZDA: Addison – Wesley educational publishers Inc.
14. Srebotnjak Verbinc, Polona (2002): *Uvajanje novosti v sistem javnih uslužbencev. Magistrsko delo*. Ljubljana: P. Srebotnjak Verbinc, Fakulteta za družbene vede.
15. Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Višja upravna šola.
16. Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Članki v revijah oziroma zbornikih

1. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 264–278.
2. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 691–704.
3. Golobič, Neda (2002): Novosti za zaposlene v državni upravi. *Pravna praksa*. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 14–16, 33–34.
4. Kovač, Polona (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2). Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani, 279–293.
5. Kovač, Polona in Stanovnik, Bojan (2000): Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2). Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani, 316–329.
6. Kovač, Polona (2002): Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6). Ljubljana: Fakulteta za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani, 1037–1047.
7. Kovač, Polona (2003): Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«. V Gordana Žurga (ur.): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, 177–196.
8. Rakočević, Slobodan (2003): Ob reformi naše državne uprave. *Pravna praksa* 2. Ljubljana: Gospodarski vestnik, 4–5.

Pravni viri

1. Bugarič, Bojan, Jerovšek, Tone, Kerševan, Erik, Pirnat, Rajko, Pličanič, Senko, Korade Purg, Štefka, Trpin, Gorazd, Virant, Grega in Kmetič, Sabina (2004): *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, 43–461.
2. Korade Purg, Štefka, Brus, Petra in Koželj Sladič, Barbara (2006): *Zakon o javnih uslužbencih – Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
3. *Odločba o delni razveljavitvi prvega odstavka 193. člena Zakona o javnih uslužbencih* (Uradni list RS, št. 62/2005, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-294/04-15).
4. *Odločba o razveljavitvi drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih in 86. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih* (Uradni list RS, št. 131/2006, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-227/06-27).
5. *Odločba o ugotovitvi, da prvi odstavek 197. člena Zakona o javnih uslužbencih ni v neskladju z Ustavo, in o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih* (Uradni list RS, št. 21/2006, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-343/04-11).
6. *Sklep o začasnem zadržanju izvrševanja drugega odstavka 162. člena Zakona o javnih uslužbencih* (Uradni list RS, št. 62/2006, Sklep Ustavnega sodišča: U-I-227/06-17).
7. *Sklep o zadržanju izvrševanja 907. točke prvega odstavka 154. člena Zakona o javnih uslužbencih, kolikor se nanaša na uradnike, za katere iz drugega stavka prvega odstavka 193. člena tega zakona izhaja obveznost, da v roku treh let od začetka uporabe tega zakona opravijo strokovni izpit* (Uradni list RS, št. 23/2006, Sklep Ustavnega sodišča: U-I-341/05-10).

8. *Ustava Republike Slovenije* (Uradni list RS, 68/06, stran 7177, dne 30. 06. 2006; 69/2004, stran 8461, dne 24. 06. 2004; 69/2004, stran 8461, dne 24. 06. 2004; 69/2004, stran 8462, dne 24. 06. 2004; 24/2003, stran 2785, dne 07. 03. 2003; 66/2000, stran 8201, dne 26. 07. 2000; 42/97, stran 3873, dne 17. 07. 1997; 33/9, stran 1373, dne 28. 12. 1991).
9. *Zakon o delavcih v državnih organih /ZDDO/* (Uradni list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 2/1991-I, 4/1993, 18/1994-ZRPJZ, 41/1994, 70/1997, 87/1997-ZPSDP, 38/1999, 56/2002-Zakon o javnih uslužbencih).
10. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih /ZJU-A/* (Uradni list RS, št. 23/2005, 75/2005 Odl.US: U-I-90/05-13).
11. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih /ZJU-B/* (Uradni list RS, št. 113/2005, 131/2006, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-227/06-27).
12. *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB1/* (Uradni list RS, št. 35/2005).
13. *Zakon o javnih uslužbencih (uradno prečiščeno besedilo) /ZJU-UPB2/* (Uradni list RS, št. 32/2006).
14. *Zakon o javnih uslužbencih /ZJU/* (Uradni list RS, št. 56/2002, 110/2002-ZDT-B, 2/2004-ZDSS-1 (10/2004 - popr.), 23/2005, 62/2005, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-294/04-15, 113/2005, 21/2006, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-343/04-11, 23/2006, Sklep Ustavnega sodišča: U-I-341/05-10, 62/2006, Sklep Ustavnega sodišča: U-I-227/06-17, 131/2006, Odločba Ustavnega sodišča: U-I-227/06-27).

Internetni viri

1. Ali H., Žerdin (2005): *Virant proti Virantu*. Mladina 6/2005, 7. 2. 2005. Dostopno na http://mladina.si/tednik/200506/clanek/slo--ciscenje_uprave-ali_h_zerdin (18. julij 2006).
2. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2003): *The modernization process of Slovenian public administration and the appearance of corruption*. Dostopno na http://www.nispa.sk/_portal/files/conferences/2005/papers/200504041029300.Article-2005-Moskva.doc (23. maj 2006).
3. Luba Sušnik (2002): *Predavanje na posvetu lokalne samouprave – aktualne teme dne 4.7.2002, Novosti v občinski upravi – kratak povzetek predavanja (1.del)*. Dostopno na <http://www.svlsrcp.gov.si/fileadmin/svlsrcp.gov.si/pageuploads/lok-sam05/strpom/zakdelr.htm> (18. julij 2006).
4. Krašovec, Alenka (2004): *Relations with civil service (some preliminary empirical findings in central-eastern european countries)*. Dostopno na <http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/uppsala/ws10/Krasovec.pdf> (15. januar 2007).
5. Ministrstvo za javno upravo: *Naloge in cilji*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=37> (20. maj 2006).
6. N.Si (2005): *Koalicijske stranke bodo podprle Predlog zakona o javnih uslužbencih*, 23.2.2005. Dostopno na http://www.nsi.si/index.php?option=com_content&task=view&id=2410&Itemid=2 (18. julij 2006).

7. Odmevi (2002): *Iz zadnje številke Odmevov (ISSN 1408-4260, št. 12/2002) - Zadnja številka odmevov je bila namenjena obravnavi novega zakonodajnega okvira javne uprave, delovnopravnega položaja javnih uslužbencev in posebni zasnovi modela sistema plač.* Dostopna na <http://www.idpf-uni-lj.si/default-70201.html> (18. julij 2006).

8. Pirc, Vanja (2005): *Neustavni zakon*, 18.7.2005. Dostopno na http://www.mladina.si/tehdnik/200529/clanek/slo--javna_uprava-vanja_pirc/ (18. julij 2006).

9. Pirc, Vanja (2005): *O etičnosti delovanja vlade in ministrov si lahko vsakdo sodbo ustvari sam, saj kodeks ni predvidel telesa, ki bi o tem razsojal.* Mladina 49/2005 (5.12.2005) – intervju z dr. Gregom Virantom http://www.mladina.si/tehdnik/200549/clanek/slo-intervju--vanja_pirc/ (15. avgust 2006).

10. Radio Koper, Sebastjan Šik – intervju (2000): *Državni sekretar Gorazd Trpin o reformi javne uprave* (Evrobilten št. 16, marec 2000). Dostopno na <http://evropa.gov.si/publikacije/evrobilten/evrobilten-16-03/> (18. julij 2006).

11. Republika Slovenija (2003): *Predpristopni ekonomski program – Dopolnitev Predpristopnega ekonomskega programa, sprejetega septembra 2001* (str. 40 - 42). Dostopno na http://www.sigov.si/mf/slov/tekgib/pep_2003.pdf (18. julij 2006).

12. Štefka Korade Purg (2006): *Pregled sprememb in dopolnitev zakona o javnih uslužbencev; Predstavitev novele zakona o javni uslužbencev*, Glas občin – Glasilo združenja občin Slovenije 2006 / št. 1. Dostopno na http://www.zdruzenjeobcin.si/dokumenti/glas_obcin_feb_st09.pdf (18. julij 2006).

13. Vlada Republike Slovenije (2005): *Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih*, 8.7.2005. Dostopno na <http://www.taxconsult.si/davki/index.php?module=articles&func=display&catid=312&aid=3009> (18. julij 2006).

14. Vlada Republike Slovenije Bilten kadrovske služba (julij 2003): *Kadrovske informacije 11 – Ključ do boljše uprave je v ljudeh*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/kadrovske_informacije_11.pdf (18. november 2006).

15. Purg Korade, Štefka: *Uradniški Svet, Dejavnik kakovosti v upravi*. Dostopno na http://www.fu.uni-lj.si/personal/iztokr/uradniski%20svet%20-%20purg.htm#_ftnref6 (12. november 2006).