

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Sanja Hercigonja

Zaposlovanje v državni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Sanja Hercigonja

Mentor: doc. dr. Miroljub Ignjatović

Somentor:izr. prof. dr. Miro Haček

Zaposlovanje v državni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAPOSLOVANJE V DRŽAVNI UPRAVI

Državna uprava je vse od osamosvojitve Slovenije leta 1991 nenehno naraščala. Največji porast je bila deležna prav v začetnem letu, ko se je povečala za skoraj petdeset odstotkov. Temu dejstvu gre pripisati vzpostavitev lastne državne uprave. Vendar se je trend naraščanja zaposlenih v nadaljnjih letih še nadaljeval. Največji skoki števila zaposlenih so bili v letu 1992, 1995 ter 1999. Na teoretični ravni so predstavljeni vzroki neučinkovitosti državne uprave, ki se kaže v večanju števila državnih uslužbencev kot tudi vzroki za večanje potreb države ter trend naraščanja obsega državne uprave. Predstavljen je tudi postopek zaposlovanja državnih uslužbencev ter zakonski in podzakonski predpisi, ki dajejo pravni okvir zaposlovanju državnih uslužbencev.

Leta 2004 je Vlada RS prepoznala nujnost zmanjševanja števila zaposlenih v državni upravi, zato je bil pripravljen Skupni kadrovski načrt organov državne uprave, ki je predvideval zmanjšanje števila zaposlenih v civilnem delu državne uprave za tri odstotke, ki naj bi se realiziral do 1. julija leta 2008 glede na število zaposlenih dne 31.12. leta 2004.

Poglavitni cilj diplomske naloge je ugotoviti, ali se je število zaposlenih v civilnem delu resnično zmanjšalo kot je bilo predvideno.

Ključne besede: državna uprava, zaposlovanje državnih uslužbencev, načrtovanje kadrov, restriktivno zaposlovanje.

EMPLOYMENT OF STATE SERVANTS

Government administration has been increasing incessantly since Slovenia gained independence in 1991. Increase in number of employment was largest in initial year, when the number of civil servants increased for almost 50 percent. This fact goes to the establishment of own state administration. However this trend of increasing still continued in further years. The greatest increase in number of government employees were in years 1992, 1995 and 1999. On theoretical level the causes of state administration inefficiency and trend of increasing in size of government administration were presented. The procedure of employment of government servants and also legal and regulation acts which give legal framework to the employment of government servants are introduced.

In 2004 the government of republic of Slovenia recognized the necessity of reducing of number of employees in government administration, that is why a human resources plan of bodies of government administration was prepared which anticipated decrease in number of employed in civil part of government administration of 3 percent according to the number of employed civil servants on 31.12.2004, which should be achieved by July 1. in 2008.

The main objective of my undergraduate thesis is to determine if the number in civil part of the government administration has really reduced as it was anticipated.

Key words: government administration, employment of state servants, human resources planning, restrictive employment.

KAZALO

1 UVOD	7
1.1 OPREDELITEV PODROČJA PROUČEVANJA	7
1.2 NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA	8
1.3 HIPOTEZE.....	8
1.4 METODE DELA	9
1.5 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE	10
1.6 OMEJITVE DIPLOMSKEGA DELA.....	10
2 TEORETIČNA IZHODIŠČA	11
2.1 JAVNI SEKTOR.....	11
2.2 JAVNA UPRAVA	11
2.3 DRŽAVNA UPRAVA	12
2.3.1 Ministrstva	13
2.3.2 Področja Ministrstva za javno upravo.....	15
2.3.3 Organ v sestavi ministrstva	16
2.3.4 Upravne enote.....	17
2.3.5 Vladne službe.....	18
2.4 USLUŽBENSKI SISTEM	19
2.4.1 Javni uslužbenec	19
2.4.2 Uradniki.....	19
2.4.3 Uradniki na položaju	20
2.4.4 Strokovno tehnični javni uslužbenci	20
3 DELOVNO RAZMERJE V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE	21
3.1 SISTEMIZACIJA	21
3.2 KADROVSKO NAČRTOVANJE V JAVNI UPRAVI.....	22
3.2.1 Kadrovski načrt	23
3.2.2 Sprejetje kadrovskega načrta	24
3.3 PRIDOBIVANJE KANDIDATOV ZA ZAPOSILITEV	24
3.3.1 Interni natečaj.....	25
3.3.2 Mobilnost v državni upravi.....	26
3.4 JAVNI NATEČAJ.....	27
3.5 POSTOPEK ZA ZASEDBO PROSTEGA DELOVNEGA MESTA	28
3.6 NAZIV	28
3.6.1 Pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta.....	29
3.7 POGOJI ZA ZASEDBO STROKOVNO TEHNIČNEGA DELOVNEGA MESTA.....	30
3.8 POLOŽAJ	30
3.8.1 Pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta na položaju	30
3.8.2 Uradniški svet.....	31
3.9 SKLENITEV POGODBE ZA DOLOČEN ČAS	32
4 NEUČINKOVITOST JAVNE OZIROMA DRŽAVNE UPRAVE	33
4.1 ŠIRJENJE OBSEGA JAVNE OZIROMA DRŽAVNE UPRAVE	33
4.2 ZNAČILNOSTI SLOVENSKE JAVNE OZIROMA DRŽAVNE UPRAVE	34
5 ZAPOSLOVANJE V JAVNI UPRAVI	36
6 GIBANJE ZAPOSLOVANJA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI	38
6.1 ZAPOSLENI V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE 1991- 1999	38
6.2 ZAPOSLENI V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE 1991- 2001	39
6.3 ZAPOSLENI V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE OD LETA 2002- 2008.....	42

6.4 ZAPOSLENI V CIVILNEM DELU DRŽAVNE UPRAVE, SLOVENSKI VOJSKI TER POLICIJI OD 1991-2008.....	47
6.5 ZAPOSLENI ZA DOLOČEN ČAS.....	49
6.6 FUNKCIONARJI.....	51
6.7 ZAPOSLOVANJE V SLOVENSKI VOJSKI TER POLICIJI.....	52
6.7.1 Zaposlovanje v Slovenski vojski.....	52
6.7.2 Zaposlovanje v Policiji.....	54
7 ZMANJŠANJE ZAPOSLENIH V DRŽAVNI UPRAVI.....	57
7.1 FLUKTUACIJA ZAPOSLENIH.....	58
7.2 ŠTEVILO ZAPOSLENIH PO SKUPNEM KADROVSKEM NAČRTU.....	60
7.3 MESEČNO SPREMLJANJE IZVAJANJA SKUPNEGA KADROVSKEGA NAČRTA V LETU 2008.....	65
8 ZAKLJUČEK.....	67
9 LITERATURA.....	71

KAZALO TABEL IN GRAFOV

TABELA 3.1: URADNIŠKI NAZIVI TABELA 13.1: URADNIŠKI NAZIVI.....	29
TABELA 6.1: ZAPOSLENI V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE OD LETA 1991 DO LETA 2001.....	40
TABELA 6.2: ZAPOSLENI V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE OD LETA 2002 DO LETA 2008.....	46
TABELA 6.3: ŠTEVILO ZAPOSLENIH V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE OD 1.1.2005 DO 1.1.2008.....	48
TABELA 6.4: ZAPOSLENI ZA DOLOČEN ČAS OD LETA 2004 DO LETA 2007.....	50
TABELA 6.5: ŠTEVILO FUNKCIONARJEV OD LETA 2002 DO LETA 2007.....	52
TABELA 6.6: NAČRT ZAPOSLENIH V SLOVENSKI VOJSKI OD LETA 2008 DO 2012.....	54
TABELA 7.1: FLUKTUACIJA ZAPOSLENIH V DRŽAVNI UPRAVI OD LETA 2000 DO LETA 2007.....	59
TABELA 7.2: ZAPOSLENI V CIVILNEM DELU DRŽAVNE UPRAVE GLEDE NA KADROVSKI NAČRT OD LETA 2004 DO LETA 2008.....	63
TABELA 7.3: ŠTEVILO ZAPOSLENIH V CIVILNEM DELU DRŽAVNE UPRAVE OD 31.12.2004 DO 1.7.2008.....	64
TABELA 7.4: ZAPOSLENI V DRŽAVNI UPRAVI OD 1.1.2005 DO 1.7.2008.....	65
GRAF 6.1: GIBANJE ZAPOSLOVANJA V DRŽAVNI UPRAVI OD LETA 1991 DO LETA 2008.....	39
GRAF 6.2: GIBANJE ŠTEVILA ZAPOSLENIH V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE OD LETA 1991 DO 31.12.2007.....	49
GRAF 7.1: ZAPOSLENI V CIVILNEM DELU DRŽAVNE UPRAVE GLEDE NA KADROVSKI NAČRT.....	64

SEZNAM KRATIC IN OKRAJŠAV

- CURS- Carinska uprava Republike Slovenije
- DU- Državna uprava
- EU- Evropska unija (European union)
- GŠSV- Generalštab Slovenske vojske
- HRM- Human resource management (upravljanje s kadrovskimi viri)
- IRSO- Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo
- MJU- Ministrstvo za javno upravo
- NATO- Organizacija severnoatlantske pogodbe (North Atlantic Treaty Organization)
- NOE- Notranje organizacijska enota
- OECD- Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (Organization for Economic Cooperation and Development)
- RS- Republika Slovenija
- SKN- Skupni kadrovski načrt
- SOP- Srednjeročni obrambni program
- SV- Slovenska vojska
- UR. L. RS- Uradni list Republike Slovenije
- ZDR- Zakon o delovnih razmerjih
- ZDU- Zakon o državni upravi
- ZJU- Zakon o javnih uslužbencih
- ZVRS- Zakon o vladi Republike Slovenije

1 UVOD

1.1 Opredelitev področja proučevanja

Javna oz. državna uprava je področje, ki vpliva tako na področje nacionalnega gospodarstva kot na ostale segmente posameznikovega življenja. »Uspešnost določene države lahko merimo tudi z uspešnostjo javne uprave, saj jo razumemo kot enega glavnih mejnikov njenega razvoja. Zaradi njene pomembnosti jo lahko razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti« (Brezovšek 2000, 264).

Države, ki so bile v zadnjih desetih, petnajstih letih še posebej uspešne pri posodobitvi javne uprave, se lahko pohvalijo z izjemno gospodarsko rastjo, prihodom tujih investitorjev in nizko stopnjo brezposelnosti. Podatki o rasti zaposlenosti in plač v javnem sektorju kažejo, da je celovita prenova in racionalizacija javne uprave in upravnega sistema nujna, saj to vpliva na gospodarski razvoj Slovenije (Črešnar Pergar 2002, 494).

Javna oz. državna uprava deluje v kompleksnem, vse bolj spreminjajočem se okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po splošni rasti uspešnosti in učinkovitosti dela. Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi (Kovač 2002, 279- 280).

Z odpiranjem Slovenije v svet in vključevanjem v zahodnoevropske povezave, z gospodarsko globalizacijo in rastjo mednarodne konkurence ter z notranjimi elementi pritiskov, lahko pridemo do zaključka, da je nadaljnja rast državne uprave neizbežna (Stanonik 2000, 295).

Kranjec ob problemu nekontrolirane rasti javnega sektorja ponuja dve rešitvi. Nekaj časa si je pri tem mogoče pomagati z dvigovanjem davkov in zadolževanjem, nazadnje pa niti rebalansi proračunov niso več dovolj in je treba radikalno ukrepati. Državi v tem primeru preostaneta na razpolago samo dve možnosti: krčenje javne porabe in učinkovitejše upravljanje javnih financ in državnega premoženja (Kranjec 2002, 235).

V javnem sektorju nastane največ stroškov zaradi zaposlenih, ravno zaradi tega je upravljanje s človeškimi viri v javni oz. državni upravi pomembnejše kot v zasebnem sektorju.

V slovenski državni upravi je število zaposlenih od leta 1991 naraščalo z bliskovitim tempom. Vse večji so bili očitki javnosti, ki je državni upravi očitalo preveliko število zaposlenih. Problematike prevelikega števila zaposlenih v državni upravi se je Vlada Republike Slovenije lotila že leta 2003, in sicer s sprejetjem Skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave, s katerim naj bi se trend naraščanja zaposlenih v državni upravi obrnil v obratno smer. Skozi diplomsko delo poskušam ugotoviti v kolikšni meri se zastavljeni cilji uresničujejo.

1.2 Namen in cilji diplomskega dela

Namen diplomskega dela je prikazati trend zaposlovanja v državni upravi od leta 1991 vse do junija leta 2008, ugotoviti razloge večanja državne uprave hkrati pa poudariti največje ovire pri restriktivnem zaposlovanju. Poglavitni cilj diplomske naloge pa je ugotoviti ali se je realiziral cilj, ki si ga je postavila vlada, in sicer tri odstotno znižanje števila zaposlenih do meseca julija leta 2008 glede na število zaposlenih dne 31.12.2004.

1.3 Hipoteze

Skozi obravnavo temeljne problematike diplomske naloge preverjam naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: Število zaposlenih v državni upravi se od osamosvojitve Slovenije konstantno povečuje.

Pri postavitvi prve hipoteze sem izhajala iz predpostavke, da se kljub naporom, da bi se zmanjšalo število zaposlenih v državni upravi oziroma, da bi se rast vsaj ustavila, trend rasti zaposlenih v državni upravi ni obrnil v negativno smer. Vladni ukrepi, ki so se predvideli zmanjševanje števila zaposlenih v državni upravi so se nanašali na civilni del državne uprave. Četudi se je v civilnem delu državne uprave število zaposlenih zmanjšalo, menim, da to na celoten obseg državne uprave ni vplivalo v veliki meri.

Hipoteza 2: Število zaposlenih v civilnem delu državne uprave se od leta 2005 zmanjšuje.

Pri zastavitvi te hipoteze sem izhajala iz predpostavke, da se je zaradi vladnih ukrepov leta 2004, trend naraščanja števila zaposlenih v civilnem delu državne uprave obrnil v negativno smer. Predvidevam, da se od leta 2005 dalje ti ukrepi kažejo v manjšem številu zaposlenih v civilnem delu državne uprave, saj se ti le-ti nanašajo na civilni del državne uprave.

Hipoteza 3: Omejevanje zaposlovanja v javni upravi vpliva na večji obseg dela ter posledično povečanje zaposlovanja za določen čas zaradi povečanega obsega dela.

Izhajam iz dejstva, da restriktivno zaposlovanje, torej manjše število zaposlenih v državni upravi, vpliva na večji obseg dela. Posledično menim, da se zaradi tega dejstva, zaposluje večje število uradnikov ter ostalih delavcev za določen čas iz naslova povečanega obsega dela. Zakonodaja na tem področju namreč dovoljuje zaposlovanje delavcev za določen čas, če se je obseg dela povečal.

1.4 Metode dela

V teoretičnem delu diplomske naloge bom uporabljala deskriptivno metodo dela, s pomočjo analize primarnih virov, torej s pregledom zakonodaje, ki se nanašajo na omenjeno področje opisala pojem državne uprave, njene organizacije ter funkcij. Prav tako bom s to metodo opisala klasifikacijo državnih uslužbencev, postopek zaposlovanja, sklenitve delovnega razmerja in način zaposlovanja glede na vrsto delovnega mesta. V teoretičnem delu se bom pri opisovanju osnovnih pojmov osredotočila predvsem na zakonodajo s proučevanega področja. Prav tako bom s pregledom ter analizo vsebin sekundarnih virov (s pomočjo člankov, revij, publikacij, internetnih virov) opisala teoretične predpostavke naraščanja obsega javne (državne) uprave ter temeljne težave večanja zaposlenih v državni upravi.

V praktičnem delu pa bom s pomočjo kvalitativne metode ter analize vsebin sekundarnih virov, torej s pomočjo člankov, različnih revij ter publikacij, internetnih virov, predvsem pa dokumentov, ki jih pripravlja Direktorat za organizacijo in kadre pri Ministrstvu za javno upravo, prikazala gibanje zaposlovanja javnih uslužbencev v organih državne uprave vse od osamosvojitve Slovenije pa tako rekoč vse do leta 2008. Hkrati bom v praktičnem delu diplomske naloge s pomočjo kvantitativne metode primerjala število zaposlenih v organih državne uprave s skupnim kadrovskim načrtom vse od leta 2004 naprej ter ugotavljala, ali se kadrovske načrti realizirajo v zastavljenih ciljih. S primerjavo števila zaposlenih bom ugotavljala, ali se je dosegel cilj tri odstotnega znižanja števila zaposlenih v civilnem delu državne uprave.

1.5 Struktura diplomske naloge

V teoretičnem delu diplomske naloge bom v prvem poglavju predstavila teoretična izhodišča, ki so relevantna za nadaljnje razumevanje področja, na katerega se delo nanaša. Opisala bom osnovne pojme, torej državno upravo, organizacijo in funkcije državne uprave, zaposlene v državni upravi (javne uslužbence ter funkcionarje). V naslednjem poglavju predstavljam delovno razmerje v državni upravi, pojme kot so delovno mesto, naziv ter položaj ter postopek za zasedbo delovnega mesta, tako za uradnika, uradnika na položaju ter strokovno-tehničnega delavca ter pripravnika.

V empiričnem delu diplomske naloge pa se bom osredotočila na gibanje zaposlovanja v državni upravi od leta 1991 pa do meseca julija leta 2008. Predstavljen bo trend naraščanja zaposlenih v državni upravi ter struktura zaposlenih. Predvsem pa bo zadnje poglavje namenjeno problematiki zmanjšanja državnih uslužbencev ter realizaciji skupnega kadrovskega načrta zaposlenih v državnih organih.

1.6 Omejitve diplomskega dela

Zaradi same narave teme, ki jo obravnavam v diplomskem delu, se je bilo potrebno pri raziskovanju nekoliko omejiti. Poudariti je namreč treba, da se v diplomskem delu osredotočam predvsem na problematiko zmanjšanja števila zaposlenih v državni upravi oziroma natančneje v civilnem delu državne uprave. Zatorej so omejitve, ki bi sicer prišle v poštev v bolj razširjenem družboslovnem delu, predvsem kvalitativne ter ne toliko kvantitativne narave. Obenem se tudi porajajo dvomi o primerljivosti podatkov zajetih v diplomskem delu, saj se je leta 2005 spremenila metodologija spremljanja števila zaposlenih v organih državne uprave. Zatorej so toliko bolj verodostojni podatki, ki se nanašajo na leta 2006 do 2008.

2 TEORETIČNA IZHODIŠČA

2.1 Javni sektor

»Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Obstaja več definicij, na primer vir financiranja, subjekti, status zaposlenih itd.« (Kovač v Ferfila 2007, 96).

Setnikar-Cankarjeva opredeljuje javni sektor kot zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskih financiranjem. Kovač opredeli javni sektor kot »skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Gre za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega sistema« (Kovač v Ferfila 2007, 96- 99).

2.2 Javna uprava

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

- državna uprava je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javne službe so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Šmidovnik v Haček 2001, 29).

2.3 Državna uprava

Državna uprava je ožji pojem od javne uprave. Je sestavni del javne uprave. »Državna uprava je sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene in katere so seveda naloge države« (Rakočevič 1991, 127).

Virant opredeli državno upravo kot najboljšežnejši korpus v okviru izvršilnega aparata države. Pojem državne uprave je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je, organizacijsko gledano, skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja politike. Funkcionalno gledano je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Državna uprava je izvrševalka politike, ne njena oblikovalka. Za učinkovito izvajanje pa je potrebno strokovno znanje s posameznih upravnih področij (Virant 2002, 63- 64).

Funkcije državne uprave so:

a) eksekutivna funkcija (izvrševanje politike), znotraj katere bi lahko izdvojili naslednje funkcije:

- *regulativno funkcijo (urejanje družbenih razmerij z upravnimi predpisi),*
 - *funkcijo upravnega odločanja (izvrševanje javnega interesa, določenega s predpisi, v konkretnih primerih),*
 - *funkcijo upravnega nadzora (inšpekcijski nadzor, nadzor nad organi lokalnih skupnosti, nosilci javnih pooblastil in izvajalci javnih služb),*
 - *pospeševalno (pospeševanje družbenega razvoja na področju gospodarskih in negospodarskih dejavnosti) in*
 - *servisno (zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države).*
- b) strokovno- tehnično ali strokovno- servisno funkcijo, v okviru katere pripravlja strokovne podlage za odločanje Vlade (priprava zakonskih predlogov, predpisov vlade in drugih gradiv) (Virant 2002, 69).*

V Zakonu o državni upravi je določeno, da je državna uprava vezana na zakon, saj na podlagi le- teh usmerja družbeni razvoj. Upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v njihovi sestavi ter upravne enote (Zakon o državni upravi, 12. čl.).

2.3.1 Ministrstva

Ministrstvo je temeljna organizacijska oblika državne uprave. Ustanavlja se po t.i. resornem principu, kar pomeni, da ministrstvo pokriva eno ali več med seboj povezanih upravnih področij, ki so delovna področja ministrstva. Ministrstva se lahko ustanavlja le z zakonom (Trpin 2003, 14). Zakon o državni upravi določa, da se ministrstvo ustanovi za opravljanje upravnih nalog na enem ali več upravnih področjih (Zakon o državni upravi, 14. čl.).

Ministrstva se morajo ravnati po političnih usmeritvah vlade ter ji tudi poročati o svojem delu (Zakon o vladi Republike Slovenije, 56.- 57. čl.). Minister v skladu s sprejeto politiko vodi in predstavlja ministrstvo, daje usmeritve za delo ministrstva, izdaja predpise in druge akte iz pristojnosti ministrstva in organov v njegovi sestavi (Zakon o vladi Republike Slovenije, 18. čl.).

Ministrstvo za finance opravlja naloge na področjih zakladništva, javnega računovodstva, proračuna, javnih naročil, davčnega in carinskega sistema, javnofinančnih prihodkov in finančnega sistema, preprečevanja in odkrivanja pranja denarja, prirejanja iger na srečo, državnih pomoči ter makroekonomskih analiz in napovedi (Zakon o državni upravi, 29. čl.).

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano opravlja naloge na področjih kmetijstva, razvoja podeželja, prehrane, krme, varstva rastlin, veterinarstva in zootehnike, gozdarstva, lovstva in ribištva (Zakon o državni upravi, 32. čl.).

Ministrstvo za notranje zadeve opravlja naloge na področjih javne varnosti in policije, upravnih notranjih zadev in migracij (Zakon o državni upravi, 34. čl.).

Ministrstvo za kulturo opravlja naloge na področjih ustvarjanja, posredovanja in varovanja kulturnih vrednot, medijev ter skrbi za uveljavljanje, razvoj in promocijo slovenskega jezika (Zakon o državni upravi, 33. čl.).

Ministrstvo za zunanje zadeve, opravlja naloge na področjih zunanjih zadev države, konzularne zaščite in mednarodnih pogodb (Zakon o državni upravi, 41. čl.).

Ministrstvo za okolje in prostor opravlja naloge na področjih okolja in prostora (Zakon o državni upravi, 36. čl.).

Ministrstvo za pravosodje opravlja naloge na področjih organizacije in statusa sodišč, državnega tožilstva, državnega pravobranilstva in Ustavnega sodišča, nadzora nad poslovanjem državnega tožilstva in državnega pravobranilstva, civilnega in kaznovalnega prava, sodnih postopkov, pravosodne uprave, odvetništva, notariata, izvrševanja kazenskih sankcij, varstva osebnih podatkov in mednarodne pravne pomoči (Zakon o državni upravi, 37. čl.).

Ministrstvo za promet, opravlja naloge na področjih železniškega, zračnega, pomorskega prometa, prometa po celinskih vodah in cestnega prometa, razen nadzora varnosti cestnega prometa, ter naloge na področjih prometne infrastrukture in žičniških naprav (Zakon o državni upravi, 38. čl.).

Ministrstvo za obrambo, opravlja naloge na področjih obrambnega sistema in sistema varstva pred naravnimi in drugimi nesrečami (Zakon o državni upravi, 35. čl.).

Ministrstvo za šolstvo in šport, opravlja naloge na področjih vzgoje, osnovnega, srednjega in višjega šolstva ter športa (Zakon o državni upravi, 39. čl.).

Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve, opravlja naloge na področjih delovnih razmerij in pravic iz dela, zaposlovanja in poklicnega usposabljanja, družine, socialnih zadev, invalidskega varstva, vojnih invalidov, vojnih veteranov in žrtev vojnega nasilja ter vojnih grobišč (Zakon o državni upravi, 28. čl.).

Ministrstvo za zdravje, opravlja naloge na področjih varovanja in krepitev zdravja, zdravstvenega varstva, zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, zdravstvene varnosti živil, zdravega prehranjevanja, zdravil in medicinskih pripomočkov ter kemikalij (Zakon o državni upravi, 40. čl.).

Ministrstvo za gospodarstvo, opravlja naloge na področjih ekonomskega sistema in razvoja, notranjega trga, intelektualne lastnine, tehnične zakonodaje in meril, varstva potrošnikov, varstva konkurence, ekonomskih odnosov s tujino, razvoja podjetniškega sektorja in

konkurenčnosti, drobnega gospodarstva in turizma, tehnološkega razvoja in industrijskih projektov (Zakon o državni upravi, 30. čl.).

Ministrstvo za javno upravo, opravlja naloge na področjih javne uprave, sistema javnih uslužbencev in plačnega sistema v javnem sektorju (Zakon o državni upravi, 31. čl.).

Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo opravlja naloge na področjih visokega šolstva, znanosti, raziskovanja, tehnologije, meroslovja in pospeševanja informacijske družbe na področjih, ki ne sodijo v delovna področja drugih ministrstev, in usklajevanja dela na področju informacijske družbe (Zakon o državni upravi, 39. čl.).

Notranja organizacija ministrstva pa je urejena v III. poglavju Uredbe o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih s katero je določeno:

- osnovna organizacijska enota ministrstva je direktorat, ki ga vodi generalni direktor,
- direktorati se nadalje členijo na urade, sektorje, oddelke in referate,
- poleg direktorotov pa so organizacijske enote ministrstva še sekretariat, centri, službe, kabinet ministra in
- najmanjša organizacijska enota mora imeti vsaj 5 zaposlenih« (Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, 3. pogl.).

V ministrstvu se v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev, imenujejo generalne direktorice oz. generalni direktorji. Generalni direktor vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva (Zakon o državni upravi, 18. čl.). Strokovno delo na področju upravljanja s kadrovske, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri pa vodi generalni sekretar, hkrati pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Tako generalni direktor kot generalni sekretar sta odgovorna ministru (Zakon o državni upravi, 19. čl.).

2.3.2 Področja Ministrstva za javno upravo

Ministrstvo za javno upravo je za opravljanje nalog, ki so posvečene predvsem javnemu sektorju, ustanovilo naslednje direktorate:

- Direktorat za organizacijo in kadre,
- Direktorat za e-upravo in upravne procese,
- Direktorat za investicije, nepremičnine in skupne službe državne uprave,
- Direktorat za plače v javnem sektorju.

Delovno področje Direktorata za organizacijo in kadre obsega izvajanje nalog na naslednjih področjih: organiziranost in delovanje javne uprave, razvoj in izvajanje sistema javnih uslužbencev ter inšpekcijski nadzor nad izvajanjem sistema javnih uslužbencev, upravljanje kadrovskih virov s poudarkom na razvoju novih načinov in pristopov, priprava in usklajevanje kadrovskih načrtov v organih državne uprave in osebah javnega prava ter ostala dela, ki se nanašajo na sistem javnih uslužbencev (Jakše 2008, 7-8).

2.3.3 Organ v sestavi ministrstva

»Organizacijska struktura današnje državne uprave je nasledek prejšnje države, vključno z organi v sestavi, ki so jih poznali že zakon o temeljnih sistema državne uprave. Nova država je prevzela organe v sestavi z zakonom o organizaciji republiške uprave iz leta 1991« (Jerovšek 2002, 120).

Z uredbo se lahko ustanovi upravni organ v sestavi ministrstva za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost ali večja samostojnost pri opravljanju nalog (Zakon o državni upravi, 21. čl.). Jerovšek (2002, 124) opredeli ta področja na področje davkov, carin ter skoraj vse inšpekcije.

»Organ v sestavi izvaja svoje naloge v skladu z zakonom in drugimi predpisi in s programom dela, ki ga sprejme minister na predlog predstojnika organa v sestavi, in finančnim načrtom. Minister daje organu v sestavi usmeritve za delo. S tem se kaže njegova odgovornost za celotno delovanje organa« (Jerovšek 2002, 126). Minister daje organu v sestavi obvezna navodila za delo, nadzoruje delo organa, zahteva poročila opravljanja dela organa v sestavi (Zakon o državni upravi, 23.- 24. čl.). V 22. členu Zakona o državni upravi je določeno, da vodi organ v sestavi direktor. Ta pravica (Jerovšek 2002, 126) je omejena glede na predstavljanjem pred državnim zborom in vlado, kjer organ v sestavi predstavlja minister.

V uredbi o organih v sestavi ministrstev je določeno, da vodi Inšpektorat v skladu z zakonom, ki ureja inšpekcijsko nadzorstvo, glavni inšpektor. Generalštab Slovenske vojske vodi

načelnik (Uredba o organih v sestavi ministrstev, 2. čl.). Organ v sestavi, v katerem je sistemiziranih več kot 200 mest, vodi generalni direktor (Uredba o organih v sestavi ministrstev, 4. člen) .

2.3.4 Upravne enote

Državno upravo na lokalni ravni predstavlja 58 upravnih enot, ki so bile ustanovljene na ozemlju nekdanjih občin. Novo nastale občine, ki jih je že blizu 200, so element lokalne samouprave in v organizacijskem smislu niso del državne uprave« (Bohinc 2001, 46).

Območja upravnih enot določi vlada z uredbo, tako da je zagotovljeno racionalno opravljanje upravnih nalog. Območje upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti (Zakon o državni upravi, 43. čl.). Upravna enota opravlja zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo posamezne zadeve (Bohinc 2001, 46).

Če ministrstvo, pristojno za določeno upravno področje, ugotovi, da upravna enota ne izvršuje nalog iz pristojnosti ministrstva, mora na to opozoriti načelnika upravne enote in mu naložiti, da zagotovi izvrševanje teh nalog. Če načelnik upravne enote ne ravna v skladu z opozorilom ministrstva, lahko ministrstvo neposredno opravi posamezno nalogo iz pristojnosti upravne enote (Zakon o državni upravi, 51. čl.).

»Notranjo organizacijo upravne enote določi načelnica oziroma načelnik upravne enote s soglasjem vlade. Upravna enota pa se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je potrebno organizirati in izvajati teritorialno« (Zakon o državni upravi, 14. čl.).

Ministrstvo, pristojno za upravo nadzoruje organizacijo dela upravne enote v celoti, daje upravni enoti usmeritve in navodila za izboljšanje organizacije, usklajuje reševanje vprašanj, pomembnih za delovanje upravne enote. Načelnik upravne enote za svoje delo in delo upravne enote odgovarja ministru, pristojnemu za upravo (Zakon o državni upravi, 53. čl.). Načelnik upravne enote mora redno poročati ministrstvu o celotnem delovanju upravne enote, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog upravne enote, ki se nanašajo na njihova delovna področja (Zakon o državni upravi, 48. čl.).

2.3.5 Vladne službe

Zakon o državni upravi določa, da upravne naloge opravljajo ministrstva, organi v sestavi ministrstva in upravne enote. Vladnih služb ne omenja, saj vladne službe praviloma ne izvajajo upravnih nalog, temveč samo podporne naloge oziroma naloge strokovno tehnične narave za podporo pri odločanju in delovanju vlade.

Vendar pa jih Zakon o javnih uslužbencih šteje med državne organe, kar je določeno s drugim odstavkom 6. člena Zakona o javnih uslužbencih, ki pravi, da je organ državne uprave ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota (Zakon o javnih uslužbencih, 6. čl.).

Za organizacijsko, strokovno in drugo pomoč pri delovanju vlade in usklajevanju dela ministrstev vlada ustanavlja vladne službe. Predsednik vlade lahko za te naloge pooblasti tudi resorno ministrstvo. V 25. členu Zakona o državni upravi je določeno, da vodi vladno službo minister brez resorja, državni sekretar ali direktorica oziroma direktor. Direktor vladne službe je odgovoren predsedniku vlade, ministru, generalnem sekretarju oziroma generalnemu sekretarju vlade. Kot vladna služba deluje tudi generalni sekretariat Vlade. Generalni sekretariat Vlade vodi generalni sekretar, ki po navodilih predsednika vlade skrbi za pripravo sej vlade in izvrševanje njenih odločitev ter opravlja druge naloge v zvezi z organizacijo dela v vladi in vladnih službah. Kot vladna služba deluje tudi kabinet predsednika vlade. Predstojnika kabineta predsednika vlade imenuje in razreši predsednik vlade. Predstojniku kabineta predsednika vlade položaj preneha z razrešitvijo, odstopom ali s prenehanjem funkcije predsednika vlade (Zakon o državni upravi, 25. čl.).

Vladne službe so naslednje: Služba Vlade za zakonodajo, Služba Vlade za evropske zadeve, Služba Vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Urad Vlade za komuniciranje, Urad za enake možnosti, Urad za verske skupnosti, Urad za narodnosti, Urad za makroekonomske analize in razvoj, Statistični urad Republike Slovenije, Slovensko obveščevalno-varnostna agencija, Protokol Republike Slovenije, Urad za varovanje tajnih podatkov, Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu, Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj (Vlada RS 2004).

2.4 Uslužbenki sistem

Tradicionalno opredeljevanje uslužbenkega razmerja kot enostranskega javnopravnega razmerja izhaja iz stališča, da se služba v državi ne more enačiti s službo pri zasebnem delodajalcu. Država nastopa v uslužbenkih razmerjih iz pozicije suverena, ki poleg tega, da podeljuje pooblastila za odločanje v upravnih zadevah, ureja tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev. ZJU-UPB1 definira javne uslužbenke kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer loči uradnike od drugih javnih uslužbencev (t. i. strokovno-tehničnih javnih uslužbencev). Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani) niso javni uslužbenki (Ministrstvo za javno upravo 2008d).

2.4.1 Javni uslužbenec

Vseh zaposlenih v javnem sektorju ni mogoče primerjati med seboj. Javni uslužbenki, ki imajo pooblastila za odločanje v upravnih stvareh, se po svoji odgovornosti razlikujejo od uslužbencev, ki takšnih pooblastil nimajo. Referent, ki v upravnem postopku izda odločbo v neki zadevi, s tem odloči o zahtevi fizične ali pravne osebe. Referent v spremljajoči dejavnosti (npr. služba vzdrževanja, finančna služba ipd.) pa lahko v strokovnem smislu opravlja enako zahtevno delo, vendar s svojim ravnanjem ne odloča o pravicah drugih oseb, ker za to nima pooblastila (Brejc 2004, 33).

»Kot javnega uslužbenca slovenska zakonodaja opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti« (Haček in Bačlija 2007, 40).

2.4.2 Uradniki

Zakon o javnih uslužbenkih opredeljuje uradnike kot javne uslužbenke, ki v organih opravljajo javne naloge. Uradniško delovno mesto pomeni delovno mesto, na katerih se opravljajo javne naloge kot so naloge, povezane z izvrševanjem oblasti, ali naloge povezane z varstvom javnega interesa (Zakon o javnih uslužbenkih, 23. čl.). »Uradniška delovna mesta v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti razvrsti vlada z

uredbo. Drugi organi uredijo to vprašanje s svojim splošnim aktom. Uradniška delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo« (Brejc 2004, 53).

2.4.3 Uradniki na položaju

»Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela. Gre za novost, ki jo v okviru uradniškega sistema uvaja zakon o javnih uslužbencih, pomeni pa drugačen način določanja in poimenovanja uradniških delovnih mest, na katerih gre za izvajanja nalog vodenja in usklajevanja dela« (Korade Purg, 2004: 107). Brejc (2004, 53) opredeli položaj kot »uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki)«.

2.4.4 Strokovno tehnični javni uslužbenci

Strokovno tehnični javni uslužbenci so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela. Spremljajoča dela so na področju kadrovskega in materialno- finančnega poslovanja, tehnična ter ostala dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (Zakon o javnih uslužbencih, 23. čl.). »Strokovno-tehnična delovna mesta razvrsti za vse organe vlada z uredbo. Strokovno-tehnična delovna mesta se lahko razvrstijo s kolektivno pogodbo« (Brejc 2004, 53).

3 DELOVNO RAZMERJE V ORGANIH DRŽAVNE UPRAVE

Delovno razmerje v javnem sektorju se v marsičem razlikuje od delovnega razmerja v zasebnem sektorju. Delovno mesto v javnem sektorju je dostopno vsem državljanom pod enakimi pogoji »pri čemer je zagotovljena izbira kandidata, ki je strokovno najbolj usposobljen za opravljanje nalog« (Korade Purg 2008, 31).

Zakon o javnih uslužbencih ureja posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev, vendar pa *glede delovnih razmerij, pravic in dolžnosti javnih uslužbencev veljajo tudi predpisi, ki urejajo delovna razmerja, pa tudi kolektivne pogodbe. Zakon je uvedel tudi ločitev na uradniška in strokovno tehnična delovna mesta, kar pride še posebej do izraza v postopku izbire kandidata in sklenitve delovnega razmerja za prosto delovno mesto. Zaposlovanje na strokovno tehničnih delovnih mestih poteka v skladu s pravili splošnega delovnega prava, torej velja postopek, ki ga določa Zakon o delovnih razmerjih, seveda ob upoštevanju vseh določb, ki jih glede zaposlovanja na strokovno tehničnih delovnih mestih vsebuje ZJU* (Korade Purg 2008, 31).

3.1 Sistemizacija

Temeljni akt za načrtovanje človeških zmožnosti v javni upravi je sistemizacija delovnih mest. V državni upravi se s sistemizacijo določijo delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa. Zaradi dinamičnega okolja je sistemizacija delovnih mest v stalnem spreminjanju. Zato se zastavlja vprašanje, ali je sploh smiselna, oziroma kako jo oblikovati, da bi vzdržala pritiske delovnega okolja in zunanje vplive. Dejanska realizacija sistemizacije pa je odvisna od konkretnih okoliščin (Brejc 2004, 38).

Sistemizacija delovnih mest mora biti oblikovana tako, da zagotavlja čim bolj učinkovito delo. Na posameznem delovnem mestu dela ne more opravljati več kot en javni uslužbenec s polnim delovnim časom. V sistemizaciji delovnih mest se določi število in vrsto uradniških in strokovno-tehničnih mest po organizacijskih enotah, vključno z delovnimi mesti za določen čas in delovnimi mesti pripravnikov (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 45. -46. čl.).

Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določa predstojnik (Zakon o javnih uslužbencih, 40. čl.). Skupna izhodišča za sistematizacijo v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti pa določi vlada z uredbo (Zakon o javnih uslužbencih, 41. čl.).

Sistemizacija mora biti v skladu s kadrovskim načrtom, tako da število sistemiziranih delovnih mest ni višje od števila delovnih mest, dovoljenih v kadrovskem načrtu. Število sistemiziranih delovnih mest po posameznih segmentih (kariernih oziroma tarifnih razredih) lahko odstopa¹ od kadrovskega načrta tako, da se sistemizira večje število pripravnikov; da se sistemizira do 5 odstotkov več uradnikov v posameznem kariernem razredu, zaokroženo navzgor in do 5 odstotkov več uradnikov v posameznem tarifnem razredu (Korade Purg 2003, 190).

Sprejeta sistemizacija se posreduje Vladi Republike Slovenije, ki v skladu z zakonom izdaja soglasje k sistemizaciji. Za manjše spremembe sistemizacije² soglasje vlade ni potrebno, saj se šteje, da gre za manjše spremembe sistematizacije. Prav tako se za manjše spremembe sistemizacije štejejo spremembe sistemizacije, ki ne pomenijo povečanja potreb finančnih sredstev (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 3. -4. čl.).

3.2 Kadrovsko načrtovanje v javni upravi

Plani razvoja kadrov so poleg drugih planov sestavni del načrtovanja v organizaciji. Osnova načrtovanja kadrov in njihovega razvoja so delovni načrti organizacije. Pri tem mora biti plan razvoja kadrov³ usklajen z materialnimi možnostmi in z interesi razvoja organizacije (Florjančič in Jereb v Možina in drugi 1998, 36).

¹ »Premestitve bodo morale biti usklajene z obsegom finančnih sredstev, kar postavlja določene omejitve in zmanjšuje vrednost navedene izjeme (Korade Purg, 2003: 190)«.

² Za manjše spremembe sistemizacije se štejejo spremembe, ki se ne nanašajo na več kot petdeset delovnih mest ter v obdobju koledarskega leta ne na več kot deset odstotkov delovnih mest v posameznem organu državne uprave (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 4. čl.).

³ Za sodobne organizacije je načrtovanje kadrov nujnost zaradi zagotavljanja stabilnosti poslovanja, manjše fluktuacije zaposlenih, zagotavljanja ustrezne strukture kadrov, glede na zahteve, ki jih določa sistemizacija (Florjančič in Jereb v Možina in drugi 1998, 36).

3.2.1 Kadrovski načrt

Po 42. členu Zakona o javnih uslužbencih organi delovna razmerja upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskimi načrti. S kadrovskimi načrti se namreč prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta pa se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela (Zakon o javnih uslužbencih, 42. čl.).

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov določa osnove za pripravo predlogov kadrovskih načrtov. Podlage za pripravo predloga kadrovskega načrta so razvojne usmeritve organa, načrtovane spremembe v smeri racionalizacije poslovnih procesov, predvidene spremembe obsega javnih nalog ter dejanska delovna zmožnost zaposlenih (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 2.čl.).

Pravilnik tudi določa, da se predlogi kadrovskega načrta pripravijo na naslednjih ravneh:

- predlog kadrovskega načrta neposrednega proračunskega uporabnika,
- predlog enotnega kadrovskega načrta za celotno ministrstvo, vključno z organi v sestavi ministrstva, predlog enotnega kadrovskega načrta upravnih enot, predlog enotnega kadrovskega načrta vladnih služb, katerih predstojniki so odgovorni generalnemu sekretarju vlade ter tudi tistih vladnih služb, katerih predstojniki so odgovorni predsedniku vlade,
- predlogi kadrovskih načrtov vladnih služb, ki jih vodijo ministri brez resorja,
- predlog skupnega kadrovskega načrta za organe državne uprave, ki ga sestavljajo:
 - 1 predlogi enotnih kadrovskih načrtov ministrstev,
 - 2 predlog enotnega kadrovskega načrta vladnih služb katerih predstojniki so odgovorni generalnemu sekretarju vlade kot tudi predsedniku vlade,
 - 3 predlog enotnega kadrovskega načrta upravnih enot ter
 - 4 predlog kadrovskega načrta Policije in predlog kadrovskega načrta Slovenske vojske, ki se izkazujeta ločeno (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 6.čl.).

3.2.2 Sprejetje kadrovskega načrta

Predlog skupnega kadrovskega načrta je usklajen povzetek predlogov enotnih kadrovskih načrtov. Za organe državne uprave pripravi predlog skupnega kadrovskega načrta ministrstvo, pristojno za upravo, le-to pa izdela tudi povzetek predlogov enotnih kadrovskih načrtov ministrstev ter oblikuje predlog skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave z obrazložitvijo (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 10.čl.).

Po sprejetju proračuna se na osnovi usmeritve vlade pripravi predlog sprememb skupnega kadrovskega načrta in se ga posreduje predlagateljem v obravnavo in uskladitev. Na osnovi usklajenih predlogov predlagateljev se oblikuje predlog skupnega kadrovskega načrta in ta se posreduje vladi v sprejem. »Organ sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Kadrovski načrt sprejme v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik« (Brejc 2004, 39).

13. člen Pravilnika določa, da je sprejeti skupni kadrovski načrt podlaga za sprejem enoletnega kadrovskega načrta. Med proračunskim obdobjem pa se lahko spremeni skupni kadrovski načrt. Predstojniki neposrednih proračunskih uporabnikov se lahko dogovorijo o spremembi svojih kadrovskih načrtov, če se ne spremeni skupna kvota dovoljenih zaposlitev v skupnem kadrovskem načrtu (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 13. -18.čl.).

Ministrstva enkrat leto zberejo poročila o realizaciji kadrovskih načrtov ter skupno poročilo posredujejo ministrstvu, pristojnemu za upravo, ki v primeru odstopanj predlaga vladi ustrezne ukrepe (Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov, 21- 22.čl.).

3.3 Pridobivanje kandidatov za zaposlitev

V nadaljevanju predstavljam načine pridobivanja kandidatov oz. zaposlenih v javni upravi, torej interni natečaj ter javni natečaj. Opisala pa bom tudi pojem kot je mobilnost v državni upravi ter vlogo Uradniškega sveta, ki izbira uradnike na položaju.

3.3.1 Interni natečaj

Interni trg dela je zelo ustrezen mehanizem za zagotavljanje potreb po novih zaposlenih s premestitvijo že zaposlenega javnega uslužbenca iz drugega organa, ki je vključen v interni trg, pri čemer javni uslužbenec ohrani tudi vse že pridobljene pravice iz dela in v zvezi z delom v prejšnjem organu (Ministrstvo za javno upravo 2008c).

Pri internem pridobivanju je smiselno zastaviti pomembno pravilo, ki naj ga poznajo vsi zaposleni; pri iskanju uslužbencev za nova delovna mesta imajo prednost že zaposleni, če izpolnjujejo vse zahteve za razpisana delovna mesta. Takšno ravnanje omogoča zaposlenim, da si načrtujejo kariero znotraj organizacije, hkrati pa prisilijo vodstvo organizacije, da razmišlja o razvoju človeških virov v lastni organizaciji« (Brejc 2004, 40).

»Pridobivanje kandidatov iz notranjih virov je predvsem za velike organizacije najbogatejši vir kandidatov, posebej če, iščejo kandidate za vodilna delovna mesta« (Svetlik v Možina in drugi 1998, 109). Po Desslerju (Dessler v Brejc 2004, 40-41) so prednosti internega pridobivanja človeških virov predvsem v povečani lojalnosti zaposlenih in možnost dolgoročnega usmerjanja kadrov za vodstvena delovna mesta ter manjša potrata časa pri uvajanju notranjih kandidatov.

Postopek internega natečaja se začne s seznanitvijo o prostem delovnem mestu. V tem primeru se javne uslužbenke, zaposlene v organu, posebej seznanijo s tem, da je sprožen interni natečaj in da se lahko prijavijo na delovno mesto preko internega natečaja (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 5.-6. čl.).

Postopek za izvedbo internega natečaja obsega objavo internega natečaja na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, izvedbo izbirnega postopka, če gre za uradniško delovno mesto, oziroma predhodnega preizkusa usposobljenosti, če gre za strokovno-tehnično delovno mesto, premestitev javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 8. čl.). Pred izbiro kandidata organ preveri izpolnjevanje pogojev s pridobitvijo podatkov iz centralne kadrovske evidence (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 11. čl.).

3.3.2 Mobilnost v državni upravi

V poslovni upravi je mobilnost zaposlenih lažje uresničljiva kot v javni upravi, saj zaradi same narave dejavnosti nimata enakih možnosti. V organizacijski znanosti gre pri mobilnosti predvsem za premike zaposlenih v organizaciji ali zunaj nje. Prerazporeditev zaposlenega lahko pomeni spremembo delovnega mesta na isti hierarhični ravni in isti lokaciji, spremembo organizacijske enote, vendar na enakem delovnem mestu ter lokaciji, v okviru iste organizacijske enote opravljanje enakega dela na drugi lokaciji, premik iz ene organizacijske enote v drugo, na drugačno delovno mesto enake ali podobne zahtevnosti, s spremembo lokacije ali brez nje (Brejc 2001, 104- 120).

Vpliv učinkovitosti državne uprave na gospodarstvo prikazujemo v naslednjem poglavju. Državna uprava je v tesni povezanosti z gospodarstvom, saj lahko učinkovitost le-te vpliva na večjo gospodarsko rast države. Nemalokrat pa se rešitve organizacijskih težav delovanja državne uprave iščejo prav v gospodarstvu in delovanju ostalih organizacij. Stanje pri upravljanju človeških virov v slovenskih organizacijah opisujeta avtorja z naslednjimi besedami:

slovenske organizacije v primerjavi z drugimi na področju upravljanja s človeškimi viri kažejo izjemno zaprtost in neprožnost. Pri kadrovanju so močno usmerjene na notranji trg delovne sile, zelo malo se poslužujejo nestandardnih oblik dela oziroma zaposlovanja. Dajejo prednost varnosti pred prožnostjo ter domačim kadrom in storitvam pred kadri in storitvami iz okolja. Razmisliti bi bilo treba o novih oblikah prostorske in časovne prožnosti pri zaposlovanju (Ignjatović in Svetlik v Ilić 2004, 30).

Kot pravi Brejc (2001, 120) je za državno upravo mobilnost zaposlenih nujnost, saj omogoča večjo učinkovitost in odzivnost uprave. »Slovenska uprava je relativno majhen sistem, v katerem bi bilo treba zagotoviti pretok kadrov v smislu zagotavljanja njihovega razvoja na strokovnem in vodilnem področju. To zahteva predvsem prožnejše razporejanje ter večjo prehodnost med delovnimi mesti« (Bagon in Citar v Bagon 2002, 23).

3.4 Javni natečaj

»Javni natečaj je novost, ki jo prinaša Zakon o javnih uslužbencih, in daje možnost vsakomur, da pod enakimi pogoji konkurira za zasedbo prostega delovnega mesta, izbere pa se kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najprimernejši za delovno mesto« (Koželj 2004, 30). V primeru, da ne pride do premestitve javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa, se lahko začne postopek za novo zaposlitev.

Postopek za zaposlitev pripravnika se lahko izvede kot javni natečaj, če se bo pripravnik usposabljal za uradniško delovno mesto⁴. Zaposlitev pripravnika, ki se bo usposabljal za delo na strokovno-tehničnem delovnem mestu, se izvede po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo. Javni natečaj se objavi na spletnih straneh ministrstva, pristojnega za upravo ter v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu. Objava javnega natečaja mora vsebovati podatke o organu in kraju opravljanja dela, vrsti uradniškega delovnega mesta z vsebino dela, pogojih za opravljanje dela, vsebini prijave ter roku in naslovu za vlaganje prijav in roku obveščanja o izbiri (Brejc 2004, 41).

Kandidat vloži prijavo v pisni obliki, prijava pa se lahko pošlje tudi v elektronski obliki. Rok za vlaganje prijav za javni natečaj začne teči naslednji dan po objavi besedila javnega natečaja in ne sme biti krajši od osem dni. V izbirni postopek se ne uvrsti kandidat, ki pošlje nepopolno prijavo ali ne izpolnjuje natečajnih pogojev (Brejc 2004, 42). »V obrazložitvi sklepa o neizbiri in odločbe o izbiri je treba opisati merila in potek izbirnega postopka, v pravnem pouku sklepa pa se poleg pravice do pritožbe navede tudi pravica do vpogleda v gradiva izbirnega postopka« (Koželj 2004, 30). V izbirnem postopku se ugotovi, kateri kandidat je najbolj strokovno usposobljen⁵. Predstojnik lahko za vodenje izbirnega postopka pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje natečajno komisijo. Predstojnik ali natečajna komisija pred začetkom izbirnega postopka pisno določita merila za izbiro in metode preverjanja strokovne usposobljenosti kandidatov (Brejc 2004, 42).

⁴ Če je bil pripravnik izbran na javnem natečaju, lahko po zaključenem pripravništvu sklene delovno razmerje za nedoločen čas brez javnega natečaja (Zakon o javnih uslužbencih, 71. čl.).

⁵ Zakon o javnih uslužbencih v 70. členu določa tudi izjeme, in sicer se lahko delovno razmerje za določen čas lahko sklene brez javnega ali internega natečaja in ne glede na to ali je posameznik opravil strokovni izpit, prav tako se brez javnega natečaja in opravljenega strokovnega izpita, lahko sklene delovno razmerje za opravljanje pripravništva.

3.5 Postopek za zasedbo prostega delovnega mesta

Uredba⁶ določa, da se postopek za zasedbo delovnega mesta lahko začne, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- trajno ali začasno povečanje obsega dela oziroma prazno delovno mesto;
- zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- določitev delovnega mesta v sistematizaciji, izjema je delovno mesto za določen čas;
- skladnost zaposlitve s kadrovskim načrtom organa (Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, 2. čl.).

3.6 Naziv

Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, le-tega pridobi z imenovanjem na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum pridobitve naziva. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero po sklenil pogodbo o zaposlitvi (Brejc 2004, 54).

Uradniški nazivi so razvrščeni v posebni prilogi uredbe, kjer so določene tudi zahtevane delovne izkušnje za posamezen naziv. Zahtevana stopnja izobrazbe za nazive v kariernih razredih je namreč predpisana že z zakonom. Uradniški nazivi so v skladu z zakonom razporejeni v pet kariernih razredov in šestnajst stopenj (glej Tabelo 3.1). Zakon dopušča tudi izjemo, saj so poimenovanja nazivov lahko drugačna, če gre za poimenovanje nazivov pripadnikov Slovenske vojske, diplomatov, policistov, paznikov ter carinikov (Korade Purg 2004, 105-106).

⁶ Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih

Tabela 3.1: Uradniški nazivi

nazivi prvega kariernega razreda	naziv prve stopnje: višji sekretar
	naziv druge stopnje: sekretar
	nazivi tretje stopnje: podsekretar
nazivi drugega kariernega razreda	naziv četrte stopnje: višji svetovalec I.
	naziv pete stopnje: višji svetovalec II.
	naziv šeste stopnje: višji svetovalec III.
nazivi tretjega kariernega razreda	naziv sedme stopnje: svetovalec I.
	naziv osme stopnje: svetovalec II.
	naziv devete stopnje: svetovalec III.
nazivi četrtega kariernega razreda	naziv desete stopnje: višji referent I.
	naziv enajste stopnje: višji referent II.
	naziv dvanajste stopnje: višji referent III.
nazivi petega kariernega razreda	naziv trinajste stopnje: referent I.
	naziv štirinajste stopnje: referent II.
	naziv petnajste stopnje: referent III.
	naziv šestnajste stopnje: referent IV.

Vir: Zakon o javnih uslužbencih (85. čl.).

3.6.1 Pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta

Kandidat za imenovanje v naziv⁷ mora aktivno obvladati uradni jezik, izpolnjevati pa mora tudi pogoje glede zahtevanih delovnih izkušenj, ki so za organe državne uprave, pravosodne organe in za uprave lokalnih skupnosti določene z uredbo vlade, za druge organe pa s splošnim aktom organa. Za uradniška delovna mesta se za imenovanje v naziv zahtevajo delovne izkušnje, določene za najnižji naziv, v katerem se lahko opravlja delo na tem delovnem mestu. Za ustrezne delovne izkušnje se štejejo izobrazbe vključno s pripravništvom v isti stopnji izobrazbe, in delovne izkušnje v organih javne uprave in drugih državnih organih na podobnih delovnih mestih, za katero je bila predpisana za eno stopnjo nižja izobrazba iste smeri, razen pripravništva (Korade Purg 2004, 107).

⁷ Javni uslužbenec, ki sklone delovno razmerje za določen čas, ni imenovan v naziv; v pogodbi o zaposlitvi se določi, glede na kateri uradniški naziv se določijo njegove pravice oziroma njegove dolžnosti (Zakon o javnih uslužbencih, 73. čl.).

3.7 Pogoji za zasedbo strokovno tehničnega delovnega mesta

Za posamezno strokovno-tehnično delovno mesto veljajo splošni pogoji, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, poleg tega pa se kot pogoj šteje stopnja in smer izobrazbe oziroma poklicna kvalifikacija ter delovne izkušnje (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 52. čl.).

3.8 Položaj

»Zakon določa položaje, ki sodijo med najzahtevnejše in najpomembnejše v organizacijski strukturi uprave. Gre za upravne menedžerje, ki bodo vodili strokovna področja dela oziroma bodo skrbeli za nemoteno delovanje organov in služb v celoti, ter za uradnike, ki bodo vodili notranje organizacijske enote« (Korade Purg 2003, 189).

Položaji so:

- *v 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;*
- *v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.*
- *Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (Zakon o javnih uslužbencih, 80. čl.).*

3.8.1 Pogoji za zasedbo uradniškega delovnega mesta na položaju

Za položaje generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi ministrstva, razen za načelnika Generalštaba Slovenske vojske in glavnega inšpektorja za obrambo, predstojnika vladne službe in načelnika upravne enote, se kot pogoj poleg pogojev, določenih za uradniška delovna mesta, določijo funkcionalna znanja vodenja v javni upravi in druga specialna znanja (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 52. čl.).

3.8.2 Uradniški svet

Uradniški svet je bil kot samostojen organ ustanovljen leta 2003 na podlagi Zakona o javnih uslužbencih. Svet ima dvanajst članov, njegovo sestavo pa določa zakon. Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja. Tri člane iz svojih vrst izvolijo uradniki z nazivom prve (višji sekretar) in druge stopnje (sekretar) v organih državne uprave na tajnih volitvah, ki potekajo ob smiselnem upoštevanju določb zakona o sodiščih, ki urejajo volitve v sodni svet, volilno komisijo pa imenuje predsednik republike. Dva člana Uradniškega sveta imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih državne uprave, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, torej ministra za javno upravo. Člani so voljeni oziroma imenovani za dobo šestih let (Korade Purg 2008, 36-37).

Za uradnike na položaju, razen za direktorja občinske uprave, je posebej določen tudi postopek izbire. Izvesti je potrebno interni ali javni natečaj, ki ga izvaja posebna natečajna komisija, ki jo imenuje uradniški svet za vsak primer posebej. Za položaje generalnih sekretarjev, generalnih direktorjev, direktorjev organov v sestavi in direktorjev vladnih služb ter načelnikov upravnih enot uradniški svet določi tudi standarde, ki so podlaga za izvedbo natečajev in izbirnih postopkov. Kot posebnost je potrebno opozoriti še na to, da se z osebo, ki je na tak položaj izbrana na javnem natečaju in pred tem ni imela status uradnika, sklene pogodba o zaposlitvi za obdobje petih let (Korade Purg 2004, 109).

Celotni uradniški svet se v izbirnem postopku vsakomer ne srečuje s kandidati, saj je njegova naloga imenovati »posebne natečajne komisije, sestavljene iz svojih članov, iz uradnikov, zaposlenih v organih državne uprave in iz zunanjih strokovnjakov za posamezna področja. dokončno izbiro med primernimi kandidati opravi funkcionar, in sicer po svoji presoji« (Korade Purg 2008, 41).

3.9 Sklenitev pogodbe za določen čas

Zakon o javnih uslužbencih določa naslednje pogoje sklenitve pogodbe za določen čas, in sicer se le-ta lahko sklene, če gre za:

- *delovna mesta vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu)⁸;*
- *za nadomeščanje začasno odstotnega javnega uslužbenca⁹;*
- *za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev¹⁰;*
- *za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja¹¹;*
- *za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote ali direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine¹²;*
- *v primerih, ko je v organu pričakovati spremembo obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev, pri čemer se takšna delovna mesta v sistematizaciji posebej označijo¹³;*
- *v drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas (Zakon o javnih uslužbencih, 68. čl.).*

⁸ Delovno razmerje za določen čas se sklene najdlje za čas trajanja funkcije funkcionarja (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

⁹ Delovno razmerje za določen čas se sklene za čas odsotnosti javnega uslužbenca (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

¹⁰ Delovno razmerje se sklene za čas trajanja projekta oz. za čas začasno povečanega obsega dela (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

¹¹ Delovno razmerje se sklene za čas opravljanja pripravništva ali druge oblike usposabljanja (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

¹² Delovno razmerje se sklene za dobo petih let (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

¹³ Delovno razmerje se sklene največ za dobo petih let, z možnostjo enkratnega podaljšanja (Zakon o javnih uslužbencih, 69. čl.).

4 NEUČINKOVITOST JAVNE OZIROMA DRŽAVNE UPRAVE

4.1 Širjenje obsega javne oziroma državne uprave

Širjenje državne uprave, ki se kaže v večanju števila državnih uradnikov, v porastu odstotka proračuna, ki je namenjen samo za delovanje državne uprave, v podvajanju potrebnih ali nepotrebnih storitev, v slabi tehnologiji dela, v nepovezanosti med posameznimi organizacijskimi enotami ter v pregovorni nevarčnosti državnih organov- vse to vodi k splošnemu nezadovoljstvu z obstoječim stanjem. Z gospodarsko globalizacijo lahko pridemo do zaključka, da je nadaljnja rast državne uprave neizbežna. V kolikor ne moremo preprečiti sicer splošnega svetovnega trenda rasti državne uprave pa bi morali vsaj slediti trendu uvajanja novih načinov dela, ki pripomorejo k racionalizaciji (Stanonik 2000, 294-295).

Prvi, ki je opazil tendenco pospešenega porasta javne porabe in na to tudi opozoril je bil nemški teoretik Adolf Wagner. Konec 19. stoletja je svoja opažanja izrazil v knjigi Finanzwissenschaft. Vzroke za tako porast je Wagner videl predvsem v vse bolj izraženi delitvi dela, rastočem številu prebivalstva, povečani gostoti naseljenosti in v procesih urbanizacije. Hkrati pa je poudaril tudi vpliv vse večjega dohodka na prebivalca in zahteve za novim in širšim programom socialne oskrbe (Jurković 2002, 54).

Obenem je Wagner menil, da industrijska družba zahteva socialni napredek kar se manifestira v kontinuiranem naraščanju javnega sektorja (Musgrave 1989, 114). Tudi Lane (1995, 90) je mnenja, da je družbeni razvoj zahteval širitev državne uprave.

Dejstvo je, da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja ni mogoče neposredno meriti. Brezovšek poudarja pomen uprave, ki pozna svoje stroške in koristi in je sposobna nadzorovati in prerazdeliti vire, če je to potrebno. Nasproti razsipništvu pa zagovarja smotrnost oz. ekonomičnost ter nadzor nad proračunom (Brezovšek 2000, 265- 266).

Vzroke za večanje potreb države lahko iščemo v več dejavnikih, nekateri avtorji pa so jih strnili v naslednje zakone:

- Tullockov zakon: javna poraba vsebuje birokratsko razsipništvo;
- Downov zakon: porast javnega sektorja je funkcija maksimizacije uradništva;

- Baumolov zakon : produktivnost javnega sektorja je negativna, zato se zahtevajo vse večji resursi za isti nivo rezultatov;
- Buchananov zakon: proračun je osnovan na fiskalni iluziji glede razmerja med stroški in koristmi;
- Oatesov zakon: neopazna oziroma nejasna struktura davkov in visoka stopnja davčne prilagodljivosti promovirata veliko potrošnjo (Pevcin 2003, 285-286).

Rakočevič (1994, 194) meni, da je vzrok neučinkovitosti državne uprave v nestrokovnosti dela. Vzroki neučinkovitosti so predvsem v organizaciji in organiziranosti dela v državni upravi, ki temelji na birokratski organizaciji in neracionalni ter nejasni organizaciji procesov.

Na začetku 20. stoletja je znašala javna poraba okoli 10 %, redkokdaj več, na koncu tega stoletja pa se je ta številka povečala kar na okoli 70 % v mnogih državah¹⁴. Posebej dinamičen porast javne porabe v razvitih državah beležimo v 60-ih in 70-ih letih dvajsetega stoletja. Ta porast pa je predstavljal grožnjo tržnemu gospodarstvu. Zatorej so v začetku 80-ih let z prihodom Ronalda Reagana na oblast, kasneje pa tudi Margaret Thatcher tako v ZDA kot v Veliki Britaniji bili narejeni prvi koraki v zaustavljanju tega trenda. Doseženi rezultati so še vedno dokaj skromni, vendar se sredi 90-ih let porast javne porabe uspel zaustaviti in se trend obrača v nasprotno smer (Jurković 2002, 53).

»V razvitih državah so državni izdatki v BDP v povprečju narasli s približno 27% leta 1960 na skoraj 50 % leta 1996, tako da lahko danes govorimo o državi kot najpomembnejšem ekonomskem subjektu. Absolutna in relativna rast javnega sektorja je bila posledica dopolnjevanja in zamenjevanja zasebnega sektorja« (Pevcin 2003, 284-285).

4.2 Značilnosti slovenske javne oziroma državne uprave

Naraščanje obsega javne oz. državne uprave lahko v veliki meri povežemo s sistemom, ki s svojimi lastnostmi pogojuje neučinkovitost ter nesmotrnost porabe finančnih virov.

Po strukturi značilnosti povzeti po Flynn in Talbot, bi lahko opredelitev narave slovenske javne uprave podali tudi s sklopom naslednjih značilnosti:

¹⁴ Musgrave glede absolutnega povečanja javne porabe opozarja tudi na dejavnika kot so rast cen ter naraščanje populacije (1989, 114).

- spoštovanje pravil in zakonov pred naravnostjo k rezultatom;
- management preko opisa delovnih mest (notranja organizacija in sistemizacija urejena s pravilniki) in ne pogodbeni management;
- splošno zaposlovanje v javno upravo za nedoločen čas;
- organizirano splošno usposabljanje je v zametkih, prednost ima individualna iniciativa zaposlenih;
- napredovanje s stažem, ne po uspešnosti;
- centralizirano splošno upravljanje, na lokalni ravni le dekoncentracija (Kovač v Ferfila 2002, 159).

Z reformo državne uprave je potrebno reševati vzroke in ne posledic slabega delovanja, pri čemer lahko v delovanju slovenske državne uprave zasledimo predvsem sledeče probleme (Stanonik 1998, 567-568), in sicer je za državno upravo značilna organiziranost z velikim številom ravni hierarhij, kar povzroča funkcionalno neprilagodljivost. Obenem je težava v regulativi dela, ki temelji na načelu doslednega izpolnjevanja navodil in pravil za izvedbo nalog. Regulativo se lahko zmanjša z zmanjšanjem števila hierarhičnih ravni, z uvedbo osebne odgovornosti, s poenostavitvijo procesov ter v končni fazi s spreminjanjem kulture organizacije ter posameznika. V večjih sistemih, kot je državna uprava, hierarhija ne bo nikoli izginila. Organizatorji ugotavljajo, da je tudi po uspešno izvedenem reinženiringu¹⁵ v vseh podjetjih še naprej ostala hierarhija, pogosto znižana za nekaj nivojev, vendar še vedno hierarhija. V današnji praksi temelji ravnanje z ljudmi pri delu le na zaposlovanju v okviru sistemiziranih delovnih mest. Obstoječa družbena paradigma, ki zaposlene razume in obravnava kot strošek, se mora spremeniti.

¹⁵ Izraz se je uveljavil po izzidu knjige M. Hammerja in J. Chamapyja z naslovom »Reengineering the Corporation. Avtorja menita, da je treba staro organizacijo ukiniti in začeti znova. Gre za to, da zavržemo obstoječe procese in ustvarimo nove na katerih se vzpostavi nova organizacijska struktura (Nemec 2002, 260).

5 ZAPOSLOVANJE V JAVNI UPRAVI

Pregled stopnje zaposlovanja v javnem sektorju kaže, da zaposlovanje v javnem sektorju narašča hitreje kot zaposlovanje v zasebnem sektorju. V javnem sektorju je okrog 60 do 80 odstotkov stroškov nastalih zaradi zaposlenih, zato je ravnanje s človeškimi viri celo pomembnejše na področju javne uprave kot pa v zasebnem sektorju. Bistvo problema je, da je za nadaljnjo hitro rast zaposlovanja v javnem sektorju ni več niti funkcionalne potrebe niti ekonomskih možnosti (Vlada RS 2003).

Vlade držav v razvoju in držav v prehodu so pogosto želele maksimizirati zaposlenost ali vsaj omejiti naraščanje brezposelnosti zaradi stabilizacije. Proračunskim omejitvam so se zato raje prilagajale z zmanjševanjem ali zamrznitvijo plač v javnem sektorju in ne z zmanjševanjem zaposlenosti. To je povzročilo zaostajanje plač v javnem sektorju za tistimi v zasebnem sektorju. To je problematično, ker produkt javnega sektorja štejemo za vložek v produkcijo zasebnega sektorja, kar pomeni, da ima javni sektor neposreden vpliv na učinkovitost zasebnega sektorja. Za primerjavo povejmo, da v državah OECD povprečna bruto plača v javni upravi znaša 96 % povprečne plače v gospodarstvu, v Sloveniji pa kar 120% (Pevcin 2002, 301-302).

Prav tako Flynn v svojem delu *Public Sector management* predstavi problem večanja števila zaposlenih v javnem sektorju. Konzervativne vlade (Flynn 1997, 46) so poskušale zmanjšati število zaposlenih v javnem sektorju z različnimi metodami, in sicer s povečanjem učinkovitost le-teh, z zmanjšanjem porabe (»reduced spending«), s privatizacija, pogodbeno delo preko zasebnih podjetij. Nekatere metode zmanjšanja porabe pa Flynn opredeli kot »površinske«, namreč če se najame zasebno podjetje za opravljanje določenega dela na ministrstvu, se število javnih uslužbencev zmanjša. Vendar pa ta zmanjšanja morda nimajo tako velikega pomena.

Ker je področje javne uprave normativno urejeno, dostikrat menimo, da je za spremembo utečenih navad potrebno spremeniti zakonodajo. Vendar smo priča dejstvu, da je za doseganje postavljenih rezultatov potrebno spremeniti tudi miselnost zaposlenih oz. uporabiti tako imenovane »soft« metode. Avtorica Korade Purg pravi, da pomeni

sistem javnih uslužbencev kot posledica nove zakonske ureditve za državno upravo Republike Slovenije bistveno vsebinsko in formalno spremembo. Njegova uveljavitev

namreč posega tako v organizacijsko strukturo uprave kot tudi v strukturo delovnih mest in predvsem v status zaposlenih v upravi. Za uveljavitev vseh novosti bo potrebno spremeniti miselnost, navade in utečene načine ter organizacijo dela (Korade Purg 2004, 97- 98).

Nadaljnji razvoj državne uprave je strnjen v dokumentu Strategija razvoja Slovenije 2004-2013, ki v prihodnosti predvideva še nadaljnje razvijanje upravljanja kadrovskih virov, racionalizacije zaposlovanja, razvoj upravne kulture¹⁶ ter polno implementacijo uslužbenske zakonodaje (Vehovar in drugi 2004, 14-17).

¹⁶ V Sloveniji upravno kulturo še vedno lahko opredelimo z avtokratičnim stilom vodenja, ki zanemarja sodobne tehnike managementa ter z organizacijsko klimo, katere značilnost so relativna reaktivnost namesto proaktivnosti (zanemarjanje človeškega dejavnika), s formalizmom ter le delno usmerjenostjo k rezultatom (Ferfila in drugi 2002, 245).

6 GIBANJE ZAPOSLOVANJA V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI

6.1 Zaposleni v organih državne uprave 1991- 1999

Slovenska javna uprava je od leta 1991 pa vse do leta 2004 vseskozi naraščala, »število zaposlenih se je letno povečalo tudi za 500 do 600 zaposlenih« (Ministrstvo za javno upravo 2006a). »Od osamosvojitve Slovenije se je število zaposlenih v organih državne uprave povečalo z 9.773 na 30.671. Magične meje 10 tisoč, 20 tisoč in 30 tisoč so bile presežene v letih 1991, 1993 in 2000, 40 tisoč zaposlenih v državni upravi pa bi s takim tempom zaposlovanja utegnili preseči nekje pred letom 2010« (Biščak 2001).

V začetnih letih lahko dejstvo naraščanja števila zaposlenih v državni upravi pripišemo potrebi po oblikovanju učinkovite in strokovne državne uprave, saj »v času nastanka nove države nismo imeli svoje lastne vojske in carinske uprave, te službe so delovale le na ravni federacije (Bagon 2008, 10).

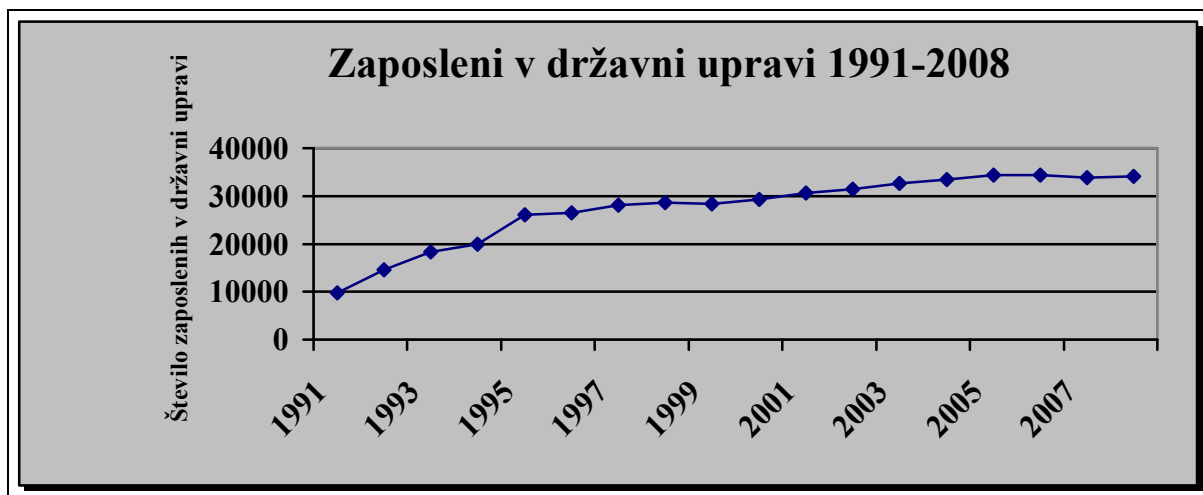
Posebno veliki skoki v številu zaposlenih so bili v letih 1991 in 1992 ter v letu 1995. Porast števila zaposlenih v letih 1991 in 1992 je posledica nastanka nove države in s tem povezane vzpostavitve državnih funkcij. Če je razlog večanja zaposlenih v prvih dveh letih nastanek nove države, pa sledi vprašanje, in sicer kateri so razlogi, da se je državna uprava še naprej kadrovsko krepila? Pevcin (2000, 300) pravi: »do drugega večjega porasta je prišlo leta 1995 zaradi vzpostavitve nove lokalne samouprave, ko se je državna uprava okrepila za približno 3000 zaposlenih, ki so zasedli delovna mesta v upravnih enotah. Zadnje naraščanje števila zaposlenih je opaziti po letu 1999, predvsem zaradi približevanja Slovenije EU, kar zahteva zaposlovanje novih strokovnjakov v državni upravi«.

Da bi se izboljšalo delovanje in konkurenčnost javne uprave, se je

leta 1997 začela reforma javne uprave na podlagi tedaj sprejete strategije reforme javne uprave. Ta je predvidela le sprejem novega zakonskega okvira za organizacijo in delovanje javne uprave, kar pa zanesljivo ne zadošča. Zato je vlada RS še posebej po letu 2000 aktivno posegla na različna področja prenove javne uprave. Še posebej je treba poudariti da je zakonski okvir lahko dobra podlaga za številne racionalizacije v

*javni upravi*¹⁷, javni sektor pa naj bi jih z novim zakonom šele povzel zaradi kadrovske racionalizacije in konkurenčnosti (Črešnar- Pergar 2002, 493-495).

Graf 6.1: Gibanje zaposlovanja v državni upravi od leta 1991 do leta 20081



Vir: Lastni prikaz, povzeto po Državni portal RS (2008b), Državni portal RS (2008c), Državni portal RS (2008č) in Bagon (2008, 12).

6.2 Zaposleni v organih državne uprave 1991- 2001

Leta 1991 je bilo v državni upravi zaposlenih 9.773 uslužbencev. Leto kasneje je bilo v civilnem delu državne uprave že 14.566 zaposlenih (glej Tabelo 6.2). Če na grobo povzamem, se je v civilnem delu državne uprave v prvotnih letih število zaposlenih najbolj povečalo v Ministrstvu za finance, Ministrstvu za notranje zadeve ter Ministrstvu za obrambo. Če se osredotočimo na celotno državno upravo, ne samo na civilni del, pa je naraščanju števila zaposlenih vsekakor prispevala tudi Slovenska vojska. Leta 1991 je bilo v Slovenski vojski 134 zaposlenih, leto kasneje pa že 3689 zaposlenih (glej Tabelo 6.2).

¹⁷ Predlog zakona o javnih uslužbencih uvaja med ostalimi tudi institut racionalizacije, ki je analogen sistemu tehnoloških presežkov v zasebnem sektorju (glej Črešnar Pergar 2002, 495).

Tabela 6.1: Zaposleni v organih državne uprave od leta 1991 do leta 2001

Organ	1.1.1991	1.1.1993	1.1.1995	1.1.1997	1.1.1999	1.1.2001
VLADNE SLUŽBE	718	828	894	962	1082	1171
MIN. ZA FINANCE	61	3545	3943	4833	5067	5234
MIN. ZA ZUNANJE ZADEVE	78	234	267	350	388	443
MIN. ZA PRAVOSODJE	199	69	939	991	845	949
MIN. ZA EKONOMSKE ODNOSI IN RAZVOJ	32	43	93	102	103	144
MIN. ZA GOSPODARSTVO	116	193	333	326	324	407
MIN. ZA GOSPODARSKE DEJAVNOSTI	112	99	168	155	140	154
MIN. ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	67	131	289	331	356	680
MIN. ZA PROMET IN ZVEZE OZ. MIN. ZA PROMET	190	306	328	391	412	491
MIN. ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO OZ. MIN. ZA OKOLJE IN PROSTOR	422	436	1149	1302	1339	1437
MIN. ZA DELO, DRUŽINO IN SOCIALNE ZADEVE	63	64	170	203	233	260
MIN. ZA ZDRAVSTVO OZ. MIN. ZA ZDRAVJE	67	87	195	211	220	269
MIN. ZA ZNANOST IN TEHNOLOGIJO	57	154	193	222	239	259
MIN. ZA MALOGOSPODARSTVO IN TURIZEM					28	35
MIN. ZA ŠOLSTVO, ZNANOST IN ŠPORT OZ. MIN. ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT	293	314	372	169	182	208
MIN. ZA KULTURO	125	138	138	153	167	189
MIN. ZA NOTRANJE ZADEVE	7071	7328	8031	8447	8069	8825
MIN. ZA OBRAMBO		673	1533	1811	1826	1693
UPRAVNE ENOTE			2982	3143	3164	3184
POLICIJA						
SLOVENSKA VOJSKA	134	3689	4105	4129	4223	4783
CIVILNI DEL DRŽAVNE UPRAVE	9639	14599	21924	23972	24081	25888
SKUPAJ	9773	18288	26029	28101	28304	30671

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Državni portal RS (2008b), Državni portal RS (2008c), Državni portal RS (2008 č).

Leta 1999 smo pričali porastu števila zaposlenih v Ministrstvu za notranje zadeve. Zaradi nadomeščanja z novim zakonom o policiji v letu 1998 upokojenih policistov, so v ministrstvu zaposlili 267 uslužbencev. Sledi mu Ministrstvo za finance s 143 novimi zaposlenimi, kjer so predvsem v Davčni upravi RS zaposlovali za potrebe davka na dodano vrednost. Poleg tega so imeli organi iz leta 1998 še 624 nerealiziranih novih in nadomestnih zaposlitev, katerih realizacijo so premaknili v leto 1999; glavnino teh zaposlitev predstavlja okoli 670 delavcev Ministrstva za notranje zadeve in preko 100 delavcev Uprave za izvrševanje kazenskih

sankcij, ki so se v skladu z novim zakonom o policiji upokojili koncem leta 1998 in tekom leta 1999 (Kadrovsko poročilo za leto 1999).

Leta 2000 je bilo največje povečanje zaposlenih v Ministrstvu za notranje zadeve, kjer so s 1. 12. 2000 sprejeli 450 policistov pripravnikov zaradi prevzemanja obveznosti Republike Slovenije kot članice EU pri varovanju zunanjih meja EU in izvajanja mejne kontrole. To je prva skupina od skupno 1800 potrebnih zaposlitev, ki so bili potrebni do leta 2003. V Ministrstvu za obrambo se je število zaposlenih povečalo za 393. Tudi to ministrstvo se je kadrovsko opremljalo za oblikovanje profesionalne vojske in za vstop Slovenije v NATO; v Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se je število zaposlenih povečalo za 259, vendar glavnino povečanja predstavlja prerazporeditev 185 delavcev Veterinarskega zavoda Slovenije v Veterinarsko upravo Republike Slovenije s 1.1.2000 in ustanovitev Agencije za kmetijske trge in razvoj podeželja v letu 2000 (Kadrovsko poročilo za leto 2000).

Vlada je že leta 2000 poskušala omejiti zaposlovanje v državni upravi, in sicer je bil eden prvih sklepov nove vlade je sklep 8. decembra 2000 o prepovedi zaposlovanja. Vlada RS je sprejela sklep, po katerem je začasno prepovedala ministrstvom in vladnim službam povečanje zaposlitev na podlagi sprejetih načrtov zaposlitev pri vladnih proračunskih uporabnikih. Sklep je dopolnila kasneje tako, da je iz prepovedi izvzela zaposlovanje študentov, nadomestnih zaposlitev, ki so prekinili delovno razmerje po 15.11.2000 in kandidate, ki so jim do decembra 2000 že bili izdani sklepi o izbiri (Kadrovsko poročilo 2000).

V letu 2001 ni bilo učinka tega sklepa, saj se je število zaposlenih v organih državne uprave povečalo za 1.343 zaposlene, kar predstavlja 4,38 odstotno povišanje števila zaposlenih.

Leta 2001 beležimo največje povečanje števila zaposlenih prav tako v Ministrstvu za notranje zadeve, in sicer za 517 zaposlene. Od tega je 450 policistov pripravnikov, ki so jih 1. 12. 2001 sprejeli zaradi prevzemanja obveznosti Republike Slovenije kot članice EU pri varovanju zunanjih meja EU in opravljanja mejne kontrole. To je druga skupina od skupno 1800 potrebnih zaposlitev do konca leta 2003. Sledi Ministrstvo za obrambo, na katerem se je število zaposlenih povečalo za 143 zaradi priprav na oblikovanje poklicne vojske in za vstop Slovenije v Nato. Istega leta so bila z reorganizacijo uprave ukinjena tri ministrstva, in sicer Ministrstvo za ekonomske odnose in razvoj, Ministrstvo za malo gospodarstvo in turizem ter Ministrstvo za znanost in tehnologijo. Zaposleni so bili prerazporejeni po drugih ministrstvih,

največ v Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport ter v Ministrstvo za okolje in prostor, kar je tudi razlog za povečanje števila zaposlenih v teh ministrstvih. V Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se je število zaposlenih povečalo za 77, kar je povezano s prilagajanjem ministrstva evropskim zahtevam. Največje povečanje zaposlenih je v Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja, in sicer za 100 zaposlenih (Bagon v Bagon 2002, 9-10).

6.3 Zaposleni v organih državne uprave od leta 2002- 2008

Prav tako se je leta 2002 število zaposlenih najbolj povečalo v Ministrstvu za obrambo, »in sicer za 535 zaposlenih. Takšno povečanje je posledica pridobivanja kadrov za vzpostavitev poklicne vojske in prilagoditev vključitve v Nato. Število zaposlenih v vladnih službah se je zmanjšalo za 173. Razlog za to je preoblikovanje Servisa Republike Slovenije za protokolarne storitve v javni gospodarski zavod, ki se je s 195 zaposlenimi izločil iz državne uprave. V Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se je število zaposlenih povečalo zaradi pridobitve akreditacij pri Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja, ki se je morala zaradi tega ustrezno kadrovske izpopolniti (Knežević v Bagon 2003, 5-6).

Prav tako leto kasneje, torej leta 2003 največ novih zaposlenih pridobi Ministrstvo za obrambo, in sicer 795 zaposlenih, zaradi pridobivanja kadrov za vzpostavitev profesionalne vojske in prilagoditev zahtevam vključitve v Nato. V Ministrstvu za finance se je število zaposlenih povečalo zaradi prevzema 330 zaposlenih iz Agencije RS za plačilni promet in 15 zaposlenih iz Agencije RS za revidiranje. V Ministrstvu za zunanje zadeve se je število zaposlenih povečalo za 40, razlog pa je vključitev v Evropsko skupnost. V Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano se je število zaposlenih povečalo za 72, prav tako kot leto prej v Agenciji za kmetijske trge in razvoj podeželja zaradi pridobitve akreditacij. Število zaposlenih v vladnih službah se je povečalo za 72. Razlog je novoustanovljena Služba Vlade RS za strukturno politiko in regionalni razvoj, ki je prevzela 21 zaposlenih iz Ministrstva za gospodarstvo, prehod 27 delavcev Agencije RS za plačilni promet v Statistični urad RS in 5 delavcev v Servis skupnih služb Vlade RS (Knežević v Bagon 2004, 5-6).

V letu 2004 se je število javnih uslužbencev v organih državne uprave povečalo predvsem zaradi povečanja na Ministrstvu za notranje zadeve za 582, v katerem so zajeti tudi prevzeti uslužbenci iz Carinske uprave RS. V Ministrstvu za obrambo se je številka povečala za 573 zaposlene. V civilnem delu organov državne uprave (brez upoštevanja podatkov za

Ministrstvo za obrambo in Ministrstvo za notranje zadeve) se je število javnih uslužbencev zmanjšalo za 303. Razlog je reorganizacija Carinske uprave RS in s tem povezane prerazporeditve preseženega števila uslužbencev v druge državne organe, večji del v Ministrstvo za notranje zadeve (schengenska meja). V Ministrstvu za promet se je število zaposlenih zmanjšalo za 116, ker se je izločilo področje dela in se je ustanovila Uprava za civilno letalstvo kot gospodarsko javno podjetje (Knežević v Bagon 2005, 6).

Leto 2005 je bilo leto večjih organizacijskih premikov. Potekali so v skladu z določbami Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi – ZDU-1C (Uradni list RS, št. 123/04) in Uredbe o spremembah in dopolnitvah Uredbe o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 138/04). Ustanovljeni sta bili dve novi ministrstvi, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo in Ministrstvo za javno upravo, v katerega so se vključile tri vladne službe. Ukinjeno je bilo Ministrstvo za informacijsko družbo. V vladnih službah število javnih uslužbencev zmanjšalo za 209. Med vladnimi službami so bili ukinjeni: Center Vlade RS za informatiko z 91 zaposlenimi, Kadrovska služba Vlade RS s 35 zaposlenimi in Servis skupnih služb Vlade RS s 111 zaposlenimi. Njihova delovna področja so se skupaj z zaposlenimi vključila v novoustanovljeno Ministrstvo za javno upravo. Največje povečanje števila zaposlenih je v Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano, kjer se je število zaposlenih povečalo za 49 zaradi prilagajanja evropskim standardom in zakonodaji (Ministrstvo za javno upravo 2006b).

V letu 2006 se je število zaposlenih znižalo pri šestih organih državne uprave, največ pri Policiji, in sicer za 273 zaposlene. V Ministrstvu za finance se je število zaposlenih znižalo za 79. Glavni razlog je v neuspešnih postopkih nadomeščanja tistih, ki jim je delovno razmerje prenehalo ali ker so bili premeščeni v druge organe državne uprave. Največji delež znižanja, 5,36 odstotkov, je pri Ministrstvu za gospodarstvo, v civilnem delu organov državne uprave se je število zaposlenih v letu 2006 znižalo za 148 ali 0,82 odstotka. Pri Policiji in Slovenski vojski pa se je število zaposlenih znižalo za 268 ali 1,62 odstotka. V upravnem delu Ministrstva za obrambo se je z reorganizacijo ožjega dela ministrstva in racionalizacijo delovnih procesov, število zaposlenih znižalo za 39, javni uslužbenci pa so se premestili v Generalštab slovenske vojske in v druge organe državne uprave. V upravnih enotah se je število zaposlenih znižalo za 55 javnih uslužbencev ali 2,28 odstotka. Do znižanja je prišlo zaradi visoke fluktuacije in dolgotrajnosti postopkov nadomestnega zaposlovanja. Upravne enote morajo v skladu s sklepom vlade predhodno pridobiti soglasje Ministrstva za javno

upravo za vsako nadomestno zaposlitev, šele nato lahko začnejo s postopki pridobivanja novih kadrov. Iz tega razloga več javnih in internih natečajev za zasedbo prostih delovnih mest do konca leta 2006 še ni bilo zaključenih (Ministrstvo za javno upravo 2007a).

Število zaposlenih v Generalštabu Slovenske vojske, ki je organ v sestavi Ministrstva za obrambo, se je povečalo za 5. Dolgoročno zastavljen program vzpostavitve profesionalne vojske in prilagoditve zahtevam NATO, je bil le delno realiziran. Pri pridobivanju ustreznega kadra so zlasti v preteklem letu imeli več težav, kot so veliko število prekinitev delovnih razmerjih, prenizko število prijav na objavljena mesta, neizpolnjevanje pogojev prijavljenih in drugo. V Policiji se je število zaposlenih znižalo za 273 javnih uslužbencev (od 9.210 na 8.937). Razlog je v nameščanju policistov na naloge varovanja južne meje v skladu z Schengenskim sporazumom, te pa se financirajo iz Schengenskega vira (Ministrstvo za javno upravo 2007a).

V letu 2007 se je v civilnem delu organov državne uprave število zaposlenih znižalo za 102 ali 0,6 odstotka javnih uslužbencev. Na znižanje zaposlenih je vplivalo večje število odhodov zaradi upokojitev, prekinitve delovnega razmerja, izločitev organov v sestavi skupaj z zaposlenimi, prerazporeditev javnih uslužbencev na projekte, ki se financirajo iz evropskih virov idr. V vladnih službah je v letu 2007 sklenilo delovno razmerje 78 javnih uslužbencev, prekinilo pa 80. Število zaposlenih se je znižalo pri sedmih od 15 ministrstev. V upravnem delu Ministrstva za obrambo se je z reorganizacijo ožjega dela ministrstva in racionalizacijo delovnih procesov število zaposlenih znižalo za 68, javni uslužbenci so bili premeščeni v Generalštab Slovenske vojske in v druge organe državne uprave. Naslednje večje znižanje števila zaposlenih je bilo v Ministrstvu za zdravje, in sicer za 36 zaposlenih.

V Ministrstvu za finance se je število zaposlenih znižalo za 35 javnih uslužbencev; 210 javnim uslužbencem je prenehalo delovno razmerje, s 185 je bilo sklenjeno delovno razmerje. V Ministrstvu za pravosodje je bilo 39 novih zaposlitev. Razloga za zvišanje sta predvsem priprave na predsedovanje Republike Slovenije Svetu EU ter povečanje števila zaprtih oseb. Slednje je vplivalo na povečanje potreb po novih zaposlitev v Upravi RS za izvrševanje kazenskih sankcij kot organa v sestavi ministrstva. V Ministrstvu za promet je bilo povečanje število zaposlenih za 29, predvsem zaradi prevzema področja dela in 33 zaposlenih iz Agencije za železniški promet. S tem je bil v Ministrstvu za promet ustanovljen nov organ v sestavi – Direkcija Republike Slovenije za vodenje investicij v javni železniški infrastrukturi. V Policiji se je število zaposlenih zvišalo za 553 javnih uslužbencev. Razlog za to je

prenehanje financiranja policistov, razporejenih na naloge varovanja južne meje, iz evropskih sredstev (schengenskega vira). Od 1. 10. 2007 dalje se financirajo iz Proračuna RS. V Generalštabu Slovenske vojske se je kljub potrebam po zviševanju števila vojakov v skladu s kadrovskim načrtom Slovenske vojske, število zaposlenih znižalo za 210 ali 2,9 odstotka. Pri zadrževanju oz. pridobivanju ustreznega kadra so imeli več težav, zlasti veliko število prekinitev že sklenjenih delovnih razmerij, nizko število prijav na objavljena prosta delovna mesta, neizpolnjevanje pogojev kandidatov za zaposlitev itd. Hkrati je bilo v enakem obdobju 512 javnih uslužbencev premeščenih s projektov prešlo na državni proračun. Glavni razlog je že omenjeno prenehanje financiranja stroškov dela iz schengenskega vira. Posledično se je število javnih uslužbencev, ki se financirajo iz Proračuna RS, povečalo za 241 (Ministrstvo za javno upravo 2008a).

Tabela 6.2: Zaposleni v organih državne uprave od leta 2002 do leta 2008

ORGAN	1.1.2002	1..1.2003	1.1.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008
VLADNE SLUŽBE	1044	1101	1140	1486	1341	1300,5	1298
MIN. ZA FINANCE	5299	5641	5611	5257	5256	5169	5128
MIN. ZUNANJE ZADEVE	481	487	516	555	554	552	586
MIN. ZA PRAVOSODJE	984	996	910	914	935	952	986
MIN. ZA GOSPODARSTVO	516	524	479	496	534	524	511
MIN. KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO	748	810	879	931	973	964	959
MIN. ZA PROMET IN ZVEZE OZ. MIN. ZA PROMET	473	486	471	352	378	368	400
MIN. ZA OKOLJE, PROSTOR IN ENERGIJO OZ. MIN ZA OKOLJE IN PROSTOR	1544	1574	1584	1597	1505	1491	1487
MIN. ZA DELO, DRUŽINO IN SOC. ZADEVE	284	301	321	316	319	308,5	321
MIN. ZA ZDRAVJE	283	304	316	340	333	309	309
MIN. ZA INFORMACIJSKO DRUŽBO	42	46	55	50			
MIN. ZA JAVNO UPRAVO				9	283	282	287
MIN. ZA VISOKO ŠOLSTVO, ZNANOST IN TEHNOLOGIJO					169	174	177
MIN. ZA ŠOLSTVO, ZNANOST IN ŠPORT OZ. MIN ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT	397	403	410	355	228	239	237
MIN. ZA KULTURO	199	203	207	216	212	209	209
MIN. ZA NOTRANJE ZADEVE	9339	9391	440	489	404	410	405
MIN. ZA OBRAMBO	1578	1587	1572	1582	1538	1457	1441
POLICIJA			9070	9510	9185	8917	9461
SLOVENSKA VOJSKA	5043	5582	6366	6938	7312	7368	7100
UPRAVNE ENOTE	3197	3185	3125	2979	2928	2872	2832
CIVILNI DEL DRŽAVNE UPRAVE	26408	27039	18036	17924	17890	17581	17573
SKUPAJ	31451	32621	33472	34372	34387	33866	34134

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Državni portal RS (2008č), Državni portal RS (2008d).

6.4 Zaposleni v civilnem delu državne uprave, Slovenski vojski ter Policiji od 1991- 2008

Število zaposlenih v državni upravi je vse od leta 1991 naraščalo. Izjema je leto 2005, ko je bilo v državni upravi v primerjavi s preteklim letom 900 manj zaposlenih. Nato je številka zopet narasla za dobrih deset zaposlenih. Leta 2007 se je zopet nekoliko znižala, da bi se leta 2008 zopet povečala. Vendar te razlike niso bile tako velike kot npr. leta 2005.

Poglavitni razlogi povečanja števila zaposlenih v organih državne uprave:

- v prvem letu vzpostavitev lastne državne uprave;
- ustanovitev upravnih enot;
- prilagajanje evropskim standardom in zakonodaji: prevzemanje obveznosti zaradi članstva v EU (oblikovanje profesionalne vojske, obveznosti pri varovanju zunanjih meja EU in opravljanje mejne kontrole);
- reorganizacija oz. ukinitvev organov državne uprave, čemur sledi prerazporeditev zaposlenih v ostale organe državne uprave;
- nove zaposlitve iz naslova povečanja obsega dela.

Ministrstva z organi v sestavi so najbolj pripomogla k rasti državne uprave. Najbolj se je število zaposlenih v tem času povečalo v Ministrstvu za notranje zadeve ter v Ministrstvu za obrambo. V Ministrstvu za notranje zadeve se je pospešeno zaposlovalo zaradi prevzemanja obveznosti RS kot članice EU pri varovanju zunanjih meja EU in izvajanja mejne kontrole. V Ministrstvu za obrambo pa se je število zaposlenih povečalo zaradi oblikovanja profesionalne vojske in za vstop v NATO.

V civilnem delu državne uprave je število zaposlenih raslo vse od leta 1991 pa do 2005, ko smo priča, da se je število zaposlenih prvič znižalo v primerjavi s preteklim letom. Od leta 2005 dalje pa število zaposlenih upada.

V upravnih enotah vse od ustanovitve le-teh število zaposlenih narašča za majhen odstotek. Medtem ko je bilo leta 1995 v upravnih enotah zaposlenih 2.982 javnih uslužbencev, je leto kasneje 161 več zaposlenih. Leta 1997 smo priča majhnemu porastu zaposlenih, le-ta pa se je nadaljeval tudi v prihodnjih letih. Od leta 2002 pa do leta se število zaposlenih v upravnih enotah zmanjšuje v povprečju 60 zaposlenih na leto.

V vladnih službah se je število zaposlenih konstantno povečevalo vse do leta 2006, ko je opaziti prvo zmanjšanje števila zaposlenih, ki se nadaljuje do leta 2008.

Tabela 6.3: Število zaposlenih v organih državne uprave od 1.1.2005 do 1.1.2008

dne	število zapos. dne 1.1.2005	število zapos. dne 1.1.2006	razlika 2006- 2005	razmerje v %	število Zapos. dne 1.1.2007	razlika 2007- 2006	razmerje v %	število zapos. dne 1.1.2008	razlika 2008- 2007	razmerje v %
civilni del državne uprave	17.924	17.890	-34	-0,19 %	17.581	-309	-1,73 %	17.669	88	0,50 %
policija	9.510	9.185	-325	-3,42 %	8.917	-268	-2,92 %	9.479	562	6,3 %
slovenska vojska	6.938	7.312	374	5,39 %	7.368	56	0,76 %	7.153	-215	-2,91 %
skupaj	34.372	34.387	15	0,04 %	33.866	-521	-1,49 %	34.301	435	1,28 %

Vir: Lasten prikaz, povzeto po Državni portal RS (2008d).

Iz tabele 6.4 je razvidno, da se število zaposlenih v civilnem delu od leta 2005 pa do leta 2008 zmanjšuje, vendar ne z veliko intenziteto. V letu 2006 se je v primerjavi z letom 2005 število zaposlenih znižalo za 0,19 odstotka. Leto kasneje je že prišlo do večjih premikov, saj se je število zaposlenih znižalo za 1,73 odstotka zaposlenih. Nekoliko manjše znižanje sledi leta 2008, ko je bilo v civilnem delu državne uprave zaposlenih 0,50 odstotka več uradnikov.

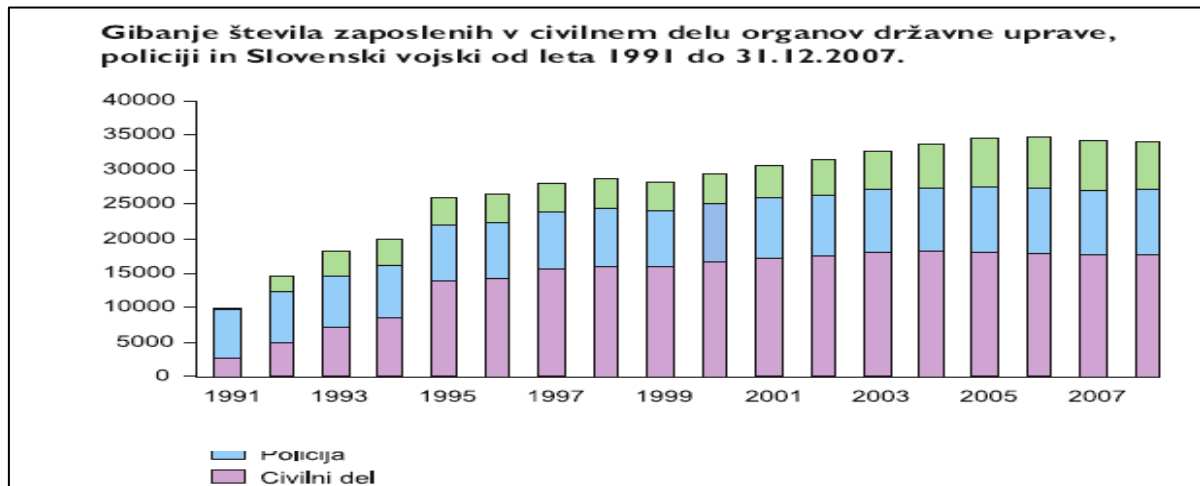
V Policiji se je število zaposlenih od leta 2005 v primerjavi z letom 2006 zvišalo za dobre 5 odstotke. Že nadaljnja leta, torej leta 2007 se je število zmanjšalo za 2,92 odstotka; leta 2008 pa se je število zaposlenih zopet povišalo za 6,3 odstotka.

V Slovenski vojski se je v letu 2005 v primerjavi s prihodnjim letom število zaposlenih zvišalo za 5,39 odstotka, leto kasneje, leto kasneje za 0,76 odstotka, leta 2008 pa se je število zaposlenih celo zmanjšalo za 2,91 odstotka.

Največje znižanje v organih državne uprave se je leta 2006 v primerjavi z letom 2005 povečalo za 0,04 odstotka. Leta 2007 se je v primerjavi z letom 2006 število zaposlenih v

organih državne uprave znižalo 1,49 odstotka, leta 2008 pa se je število zaposlenih zopet povečalo za 1,28 odstotka.

Graf 6.2: Gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave od leta 1991 do 31.12.2007



Vir: Bagon (2008, 11).

6.5 Zaposleni za določen čas

Za določen čas je bilo 31. 12. 2004 zaposlenih 720 javnih uslužbencev ali 2 odstotka vseh zaposlenih« (Knežević v Bagon, 2005: 11). V letu 2005 se je število zaposlenih za določen čas povečalo za 115 ali za 2,5 % (Ministrstvo za javno upravo 2006b).

Leto kasneje je bilo za določen čas dne 31. 12. 2006 zaposlenih 4.948 ali 14,4 odstotka vseh zaposlenih. Med zaposlenimi za določen čas je bilo v letu 2006 največ, 3.905 ali 78,92 odstotka, javnih uslužbencev zaposlenih na projektih, v diplomatsko-konzularnih predstavništvih, vojakov in drugo. Število nadomeščanj se je zvišalo z 297 na 307, za 10 ali 3,3 odstotka (Ministrstvo za javno upravo 2007a). Med zaposlenimi za določen čas je bilo v letu 2007 največ, 4424 ali 80,48 odstotka, javnih uslužbencev zaposlenih na projektih, v diplomatsko-konzularnih predstavništvih, vojakov in drugo. Njihov delež se je med zaposlenimi v 2007 povečal za 1,6 odstotkov.

Tabela 6.4: Zaposleni za določen čas od leta 2004 do leta 2007

zaposleni za določen čas	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2007
za čas trajanja funkcije	20	56	60	72
študenti	44	65	66	65
drugi pripravniki	365	477	369	280
Nadomeščanje	133	297	307	362
Povečan obseg dela	514	269	241	294
projekti in drugo ¹⁸	3598	3902	3905	4424
skupaj	4674	4789	4948	5497
% celotnega števila zaposlenih	13,5 %	13,8 %	14,4 %	14,4 %

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Ministrstvo za javno upravo (2006b), Ministrstvo za javno upravo (2007b), Ministrstvo za javno upravo (2008b).

Število zaposlenih za določen čas v organih državne uprave od leta 2004 dalje narašča, medtem ko je bilo leta 2004 med vsemi zaposlenimi v organih državne uprave zaposlenih za določen čas 13,5 odstotka zaposlenih, je bilo leta 2007 zaposlenih za določen čas skoraj za odstotek več. Največje povečanje v številu zaposlenih za določen čas je pri tistih uslužbencih, ki so zaposleni na projektih, v vojaških službah ter v diplomatsko- konzularnih predstavništvih, in sicer se je v tej skupini zaposlenih, število zaposlenih od leta 2004 pa do leta 2007 povečalo za 22,9 odstotkov. Prav tako je naraslo število zaposlenih, ki nadomeščajo uslužbenca, in sicer za nekaj več kot 172 odstotkov. Naraslo je število študentov, in sicer s 44 na 65, kar pomeni nekaj več kot 32 odstotno povečanje ter število zaposlenih za čas trajanja funkcije, in sicer za 52 zaposlenih. Znižalo pa se je število pripravnikov, in sicer za nekaj več kot 23 odstotkov. Prav tako se je znižalo število zaposlenih iz naslova povečan obseg dela, leta 2004 je bilo zaradi povečanega obsega dela zaposlenih 514 uslužbencev, leta 2007 pa je bilo zaposlenih kar 220 uslužbencev manj, in sicer 294 zaposlenih.

¹⁸ Zaposleni na projektih, v diplomatsko- konzularnih predstavništvih, vojaki in drugo

6.6 Funkcionarji

Dne 31. 12. 2003 je bilo 72 funkcionarjev, leto poprej (31. 12. 2002) pa jih je bilo 173. Po določbah Zakona o javnih uslužbencih so predstojniki organov in organizacij v sestavi ministrstev in vladnih služb ter njihovi namestniki od 28. 6. 2003 uradniki na položaju in se ne štejejo med funkcionarje. Posledica tega je zmanjšanje števila funkcionarjev za 101, kar predstavlja 58,4-odstotno znižanje (Knežević 2003, 2-3).

Dne 31. 12. 2004 je bilo 39 funkcionarjev, leto prej (31. 12. 2003) pa jih je bilo 72. Po določbah Zakona o javnih uslužbencih se od 28. 6. 2003 med funkcionarje štejejo člani vlade (ministri in predsednik vlade), generalni sekretar vlade, ministrski svetnik in državni sekretar. Število funkcionarjev je manjše zaradi tega, ker je v skladu z Zakonom o državni upravi po parlamentarnih volitvah na ministrstvih lahko imenovan samo po en državni sekretar. Zakon o javnih uslužbencih se je začel uporabljati 28. 6. 2003 (Knežević 2005, 6).

Na dan 31. 12. 2005 je bilo 40, na dan 31. 12. 2006 pa 41 funkcionarjev: 18 oz. 17 članov Vlade, 1 generalni sekretar Vlade in 21 oz. 23 državnih sekretarjev. V preteklem letu je bilo razrešenih 8 funkcionarjev, in sicer generalna sekretarka Vlade, 2 ministra in 5 državnih sekretarjev. Na novo je bilo izvoljenih 9 funkcionarjev, od tega generalni sekretar Vlade, ministrica za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter 7 državnih sekretarjev. S tem se je znižalo število ministrov za enega (minister za razvoj) in zvišalo število državnih sekretarjev za dva (v Kabinetu predsednika Vlade RS in v Službi Vlade za razvoj) (Ministrstvo za javno upravo 2007a).

Konec leta 2007 je bilo 43 funkcionarjev, torej ministrov in državnih sekretarjev, ki jih naš zakon o javnih uslužbencih ne uvršča med javne uslužbence (Bagon v Jakše 2008, 15).

Posledično se je z novostjo, ki jo je prinesel Zakon o javnih uslužbencih, število funkcionarjev zelo zmanjšalo, število uradnikov na položaju pa se je povečalo. Konec leta je tako v državni upravi 143 uradnikov na položaju, leto kasneje znaša številka že 156, ki se leto kasneje še poveča, in sicer na 192. Konec leta 2006 se je število nekoliko znižalo, in sicer znaša 174 uradnikov na položaju. Leta 2007 pa jih je bilo 173.

Tabela 6.5: Število funkcionarjev od leta 2002 do leta 2007

naziv/ datum	31.12.2002	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	31.12.2006	31.12.2006	31.12.2007
član vlade	17	17	17	18	18	18	18
generalni sekretar	1	1	1	1	1	1	1
namestnik generalnega sekretarja	1	0	0	0	0	0	0
ministrski svetnik	2	1	0	0	0	0	0
državni sekretar	52	53	18	21	21	23	24
predstojnik	67	0	0	0	0	0	0
namestnik predstojnika	33	0	0	0	0	0	0
skupaj	173	72	36	40	40	41	43

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Knežević (2004), Ministrstvo za javno upravo (2006b), Ministrstvo za javno upravo (2007b), Ministrstvo za javno upravo (2008a).

6.7 Zaposlovanje v Slovenski vojski ter Policiji

6.7.1 Zaposlovanje v Slovenski vojski

Leta 2004 so bili napoteni na služenje vojaškega roka v sredini leta 2004 zadnji slovenski naborniki. Omenjena sprememba je pomenila profesionalizacijo Slovenske vojske.

Z vključitvijo v zvezo NATO in EU sta varnost in obramba RS postali aktiven sestavni del evropske in mednarodne varnosti in obrambe. S tem si RS zagotavlja varnost z aktivno vlogo v mednarodnih političnih in vojaških integracijah ter s smotnim vključevanjem v regionalne varnostne pobude. Ključne usmeritve SV so ureditev kadrovskih vprašanj, preprečitev nastajanja kadrovskih neskladij, izboljšanje učinkovitosti in preglednosti kadrovskega sistema, ki bo zasnovan na sodobnem upravljanju človeških virov ter predvsem do konca leta 2010 končati procese preobrazbe SV v poklicno vojaško organizacijo, dopolnjeno s pogodbeno rezervo (Srednjeročni obrambni program 2005- 2010 2005, 3-6).

Vojaško službo oziroma službo zunaj države lahko v vojaških diplomatskih predstavništvih, organih mednarodnih organizacij, pri drugih organih, skupnih poveljstvih ali enotah zaradi izpolnjevanja obveznosti, prevzetih z mednarodnimi pogodбами, opravljajo vojaške in civilne osebe tako v vojski kot tudi vojaške in civilne osebe po pogodbi za določen čas. V tem času pa ohranijo statusne, delovnopravne in druge zatečene pravice (mirovanje pravic). To pomeni, da se po preteku pogodbe za določen čas najpozneje v 30 dneh vrnejo na prejšnje delovno mesto (Brožič 2002, 43-45).

Splošni dolgoročni plan razvoja in opremljanja Slovenske vojske je določal temeljne usmeritve za nadaljnji razvoj Slovenske vojske ter za njeno kadrovsko popolnjevanje in opremljanje v obdobju 2002-2007. Eden od pglavitnih ciljev je bil manjši obseg Slovenske vojske. Manjši obseg vojne sestave Slovenske vojske bo dosežen z zmanjšanjem števila brigad in preoblikovanjem sedanjih prostorskih sil ter z zmanjševanjem številčnosti formacij. Kadrovsko strukturo Slovenske vojske bo možno izboljšati z upokojitvami in drugimi načini. Nadomestno zaposlovanje bo namenjeno zlasti zaposlovanju vojakov. Ciljno stanje 7.700 pripadnikov stalne sestave naj bi bilo doseženo do leta 2010 (Splošni dolgoročni plan razvoja in opremljanja Slovenske vojske, 3.-4. čl.).

Pri pripravi modela nove organiziranosti ministrstva bo glede na zahteve Vlade RS po zmanjševanju števila zaposlenih v javnem sektorju in nadzoru zaposlovanja v njem treba rešitve iskati predvsem v izkoriščanju rezerv in notranjem kadrovskem prerazporejanju, odpravi dvojnosti vodenja nekaterih postopkov, združitvi določenih področij dela, ki se pojavljajo v notranjih organizacijskih enotah in v GŠSV, in v oddaji določenih procesov zunanjim izvajalcem. SV bo imela leta 2010 8.500 pripadnikov stalne sestave in 5.500 pogodbenih rezervistov. Pripadnikov obvezne rezervne sestave ne bo več. Tako kot za zaposlene v SV bo vzpostavljen celovit sistem upravljanja s človeškimi viri tudi za zaposlene v upravnem delu ministrstva. Predlog kadrovske projekcije ministrstva brez SV za obdobje do 2010 je pripravljen v skladu s sklepom Vlade in strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, ki nalagata državnim organom doseči načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskih virov ob povečanju učinkovitosti (Srednjeročni obrambni program 2005-2010 2005, 51).

Število zaposlenih v notranjih organizacijskih enotah MO se bo do leta 2012 postopno zmanjševalo v skladu s kadrovskimi načrti Vlade RS ter reorganizacije MO. Ker bo SV v obdobju 2007-2012 pričela izvajati del dejavnosti preko zunanjih izvajalcev na osnovi pogodb, bodo prehod na pogodbeno delo spremljale statusne rešitve. Prve pogodbe se bodo izvedle v letu 2008, intenzivnejši prehod na pogodbeno delo bo izveden v letih 2009 ter 2010. Izhod pripadnikov iz SV bo zaradi upokojevanja, nepodaljšanja pogodbe o delu in enostranske prekinitve pogodbe. Letno bo upokojenih nad 60 pripadnikov SV. Vzpostavitev predvidene kadrovske strukture bo dosežena tudi z načrtnim zaposlovanjem na osnovi ustreznih pogodb in uveljavljanjem pogodbenega dela, z izhodi iz sistema, z načrtnim izobraževanjem in usposabljanjem ter s programi prekvalificiranja (Srednjeročni obrambni program 2007-2012 2006, 47- 48).

Tabela 6.6: Načrt zaposlenih v Slovenski vojski od leta 2008 do 2012

kategorija zaposlenih	planirano ob koncu leta				
	2008	2009	2010	2011	2012
vojna sestava	14.000	14.000	14.000	14.000	14.000
stalna sestava	8000	8250	8500	8500	8500
rezervna sestava	6000	5750	5500	5500	5500
javni uslužbenci v NOE MO ¹⁹ in IRSO ²⁰	955	908	868	838	800

Vir: Srednjeročni obrambni program 2007-2012 (2006, 49).

6.7.2 Zaposlovanje v Policiji

Carinska uprava Republike Slovenije se že od leta 1998 pospešeno pripravljala na polnopravno članstvo Republike Slovenije v Evropski uniji. V ta namen je morala v prvi vrsti uskladiti carinsko zakonodajo s pravnim redom Evropske unije ter z reorganizacijo carinske službe zagotoviti tako kadrovsko in organizacijsko sestavo, ki bo omogočala izvajanje dodeljenih pristojnosti. Carinska uprava Republike Slovenije je svojo vlogo, ki jo ima zaradi polnopravnega članstva Slovenije v Evropski uniji, opredelila tudi v aktu Reorganizacija Carinske uprave RS zaradi vstopa RS v EU. Na tej podlagi se je predvidela potrebna kadrovska struktura (Kraljič 2003, 27-31).

¹⁹ Notranje organizacijska enota Ministrstva za obrambo

²⁰ Inšpektorat Republike Slovenije za obrambo

Na področju nadzora državne meje gre za več medsebojno neodvisnih področij delovanja uprave. Z vidika funkcionalne pristojnosti govorimo o treh različnih »kontrolnih sistemih«: o varnostnem ali schengenskem, carinskem in inšpekcijskem, ki vključuje veterinarski, fitosanitarni in zdravstveni nadzor. Ključnega pomena bo varnostni nadzor, ki ga bo izvajala policija. Že v letu 2000 je bil pripravljen organizacijsko- kadrovski koncept dela policije po schengenskih standardih (Debelak 2002, 78-81).

Slovenija je bila v začetku pogajanj edina od novih držav članic brez samostojne mejne policije. Sprejeta je bila odločitev, da Slovenija ne bo imela ločene mejne policije, da pa se bo znotraj enotne policije zagotovila specializiranost delovanja področja mejnih zadev in tujcev. Uresničitev koncepta je zahtevala 1887 dodatnih zaposlitev v policiji za potrebe »schengna«, do končne ciljne številke 3092 za vse tri nivoje organiziranosti slovenske policije. Na področju usposabljanja in izpopolnjevanja so se ustrezno prilagodili programi prekvalifikacije za poklic policista, program Višje policijske šole ter pripravili poseben program za prekvalifikacijo carinikov (Zinrajh, 3-4).

Carinska uprava Republike Slovenije je v letu 2004 v okviru projekta reorganizacije carinske službe zaradi vstopa Slovenije v Evropsko unijo izvedla kadrovsko prestrukturiranje v skladu s prejetimi sklepi Vlade RS. Posledice reorganizacije so reševali s premestitvijo presežnih delavcev na druga delovna mesta znotraj carinske službe, v ostale državne organe ter z drugimi ukrepi, sprejetimi v okviru programa reševanja presežnih javnih uslužbencev v carinski službi. Delavci, katerih delo je postalo presežno ali nepotrebno, so bili razporejeni na drugo delovno mesto v okviru istega ali drugega carinskega urada, v okviru generalnega carinskega urada ali pa na delo v drug državni organ, prvenstveno na policijo. Delavcem, ki jim dejansko ni bilo možno zagotoviti zaposlitve (zaradi starosti, invalidnosti ali drugih tehtnih razlogov), pa je bil izdan najprimernejši ukrep v okviru programa za razreševanje presežnih delavcev. Predvideni ukrepi za reševanje takšnih presežnih delavcev so bili: prekvalifikacija ali dokvalifikacija; prenehanje delovnega razmerja in pravica do odpravnine; prenehanje delovnega razmerja in dokup zavarovalne dobe do izpolnitve pogojev za upokojitev, vendar največ pet let (Kraljič 2003, 27-31).

Na kratko povzete tri večje organizacijsko-kadrovske spremembe so:

- vzpostavitev zunanje meje Evropske unije; dodatne kadrovske potrebe za uspešno izvajanje carinske kontrole na zunanji meji so znašale 405 delavcev;
- ukinitve mejne kontrole na notranjih mejah EU (Italija, Avstrija in Madžarska), skupno število presežnih delovnih mest je znašalo 625 delavcev;
- spremembe, ki izhajajo iz drugačnega obsega in sestave blagovnega prometa, skupno število presežnih delovnih mest je znašalo 332 delavcev;
- dodatne kadrovske potrebe v Generalnem carinskem uradu in upravah carinskih uradov za uspešno upravljanje carinske službe, izvajanje novih nalog, nalog, povezanih s trošarinami, dodatnih kontrol in preiskav je znašalo 98 delavcev.

Ukrepi razreševanja presežnih delavcev so skupaj zajeli 957 delavcev carinske službe, od tega je bilo na drugo delovno mesto v okviru carinske službe premeščenih 503 delavcev, na zunanjo mejo Evropske unije 405 delavcev ter v Generalni carinski urad in uprave carinskih uradov 98 delavcev. Ostalo je približno 454 delavcev, ki jim ni bilo mogoče zagotoviti dela v carinski službi, zato so bili ti premeščeni v drug državni organ. Zaradi kadrovske potrebe policije so bili cariniki v glavnem premeščeni v policijo (glej Kraljič 2003, 27-31).

7 ZMANJŠANJE ZAPOSLENIH V DRŽAVNI UPRAVI

Vlada je ob nastopu svojega mandata decembra 2004 sprejela odločitev o zniževanju zaposlovanja v državni upravi, konkretno pa se je zavezala, da se bo število zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave znižalo za 3 odstotke. Decembra 2004, ob prevzemu mandata, je bilo v civilnem delu zaposlenih 17.998 javnih uslužbencev. To število je bilo izhodišče za 3-odstotno znižanje števila zaposlenih, kar pomeni, da se bo moralo število zaposlenih znižati za 540 (neupoštevaje morebitne organizacijske spremembe, ko se v sklop civilnega dela organov DU zaradi prenosa pristojnosti in nalog vključijo novi organi ali skupine zaposlenih s prenesenimi nalogami). Cilj je potrebno doseči do 1.7.2008 (Ministrstvo za javno upravo 2007d.).

»Ministrstvo za javno upravo je pripravilo skupni kadrovski načrt (SKN) za organe državne uprave ter sproti spremljanja in kontrolira število zaposlitev. Eden pomembnejših ciljev ministrstva je zmanjšati število zaposlenih v organih državne uprave, pa tudi širše v javnem sektorju« (Ministrstvo za javno upravo 2006a).

Vlada RS je določila tudi besedilo Sklepa o kadrovskem načrtu v organih državne uprave za leto 2006 in 2007. Predlog skupnega kadrovskega načrta za organe državne uprave za leto 2006 in 2007 temelji na sklepu vlade o zmanjšanju dovoljenega števila zaposlitev za najmanj 1%. Kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2006 je določen tako, da se število dovoljenih zaposlitev v civilnem delu skupnega kadrovskega načrta za leto 2005 zniža za 1-2%, za leto 2007 pa se zniža civilni del skupnega kadrovskega načrta za leto 2006 za 1%.

Zmanjšanje števila zaposlenih, določeno s skupnim kadrovskim načrtom, morajo organi realizirati do 31.12. v posameznem letu. Za organe, ki bodo presegli kadrovski načrt na dan 31.12. v posameznem letu, se v naslednjem letu uvede nadzor nad nadomestnimi zaposlitvami, kar pomeni, da bo za vsako nadomestno zaposlitev potrebno soglasje Komisije za kadrovske in administrativne zadeve (Ministrstvo za javno upravo 2007c).

Izhodišče za pripravo kadrovskega načrta je bila restriktivnost pri zaposlovanju oz. težnja po postopnem zmanjševanju števila zaposlenih v državni upravi. Vlada želi obrniti trend števila zaposlenih v državni upravi, ki je vseh letih od osamosvojitve Slovenije le naraščal, tako da se je število zaposlenih v tem času potrojilo (Ministrstvo za javno upravo 2005c).

7.1 Fluktuacija zaposlenih

S pregledom fluktuacije²¹ zaposlenih lahko dokaj hitro ugotovimo trend zaposlovanja v državni upravi.

Fluktuacijo zaposlenih sem spremljala od leta 2000 pa vse do leta 2007. Že leta 2000 je vlada omejila zaposlovanje v državni upravi, problema pa se je podrobneje lotila leta 2004. S fluktuacijo zaposlenih želim ugotoviti za koliko zaposlenih se je število zaposlenih povečalo oz. zmanjšalo tekom omenjenih let. S primerjavo fluktuacije zaposlenih v omenjenih letih želim ugotoviti ali se je število zaposlenih v organih državne uprave resnično zmanjšalo za predvidenih 540 uslužbencev. Da bi se dosegla realizacija cilja zmanjšanja zaposlenih v organih državne uprave naj bi se vsaj od leta 2004 oz. 2005 dalje v državni upravi zaposlilo manj ljudi v primerjavi s tistimi, ki bi jim delovno razmerje prenehalo. Torej bi morali biti število odhodov višje od števila prihodov.

Razlogi za prenehanje delovnega razmerja v organih državne uprave so različni, in sicer:

- upokojitev,
- smrt,
- sporazumno prenehanje delovnega razmerja,
- potek časa, za katerega je bilo sklenjeno delovno razmerje za določen čas, in drugo.

Tekom leta 2000 je sklenilo delovno razmerje v organih državne uprave 2803, prekinilo pa 1282 delavcev, kar predstavlja povečanje števila za 1521. Med 2803 sklenjenimi delovnimi razmerji so tudi zaposlitve za določen čas zaradi nadomeščanj dalj časa odsotnih delavcev (v glavnem na porodniškem dopustu) in zaradi povečanega obsega dela, kar je navedeno kot razlog za povečanje števila zaposlenih v letih 2000- 2005 (Kadrovsko poročilo za leto 2000, 2).

V letu 2001 se je na novo zaposlilo 2300 delavcev, 1329 delavcem pa je delovno razmerje prenehalo, kar pomeni povečanje števila za 971. Razlog tolikšnemu povečanju števila zaposlenih je prav tako v zaposlitvah za določen čas zaradi nadomeščanj dalj časa odsotnih delavcev ter zaradi povečanega obsega dela (Bagon v Bagon 2002, 10-11) (Bagon v Bagon 2002, 10). Leto kasneje, leta 2002, je razlika v prihodu ter odhodu zaposlenih nekoliko nižja,

²¹ Izraz fluktuacija pomeni naraščanje in upadanje količine česa na določenem področju; spreminjanje, gibanje (Slovar slovenskega knjižnega jezika 2008).

saj se je zaposlilo 1896 delavcev, 1328 delavcem pa je delovno razmerje prenehalo (Knežević v Bagon 2003, 10).

V letu 2003 je delovno razmerje v organih državne uprave sklenilo 2598 delavcev, 1278 delavcem pa je delovno razmerje prenehalo, kar pomeni povečanje števila zaposlenih za 1320 (Knežević 2004, 10).

V letu 2004 je delovno razmerje sklenilo 2701 javnih uslužbencev, 1926 javnim uslužbencem pa je delovno razmerje prenehalo, kar pomeni povečanje števila zaposlenih za 775 (Knežević v Bagon 2005, 11). Leto kasneje se je v organih državne uprave zaposlilo 1926 novih delavcev, 1801 javnim uslužbencem pa je delovno razmerje prenehalo (Ministrstvo za javno upravo 2006b, 11). V letu 2006 je skupno v organe državne uprave prišlo 1.538 javnih uslužbencev, odšlo pa 1.952. Skupno se je število zaposlenih znižalo za 416 (Ministrstvo za javno upravo 2007a, 20).

V letu 2007 je delovno razmerje v organih državne uprave sklenilo 1.739 javnih uslužbencev, 1.863 pa je delovno razmerje prenehalo. Hkrati je bilo v enakem obdobju 147 premestitev na projekte, ki se ne financirajo iz Proračuna RS in obratno, ko je 512 javnih uslužbencev s projektov prešlo na državni proračun. Glavni razlog je že omenjeno prenehanja financiranja stroškov dela iz schengenskega vira. Posledično se je število javnih uslužbencev, ki se financirajo iz Proračuna RS, povečalo za 241 (Ministrstvo za javno upravo 2008a, 18)

Tabela 7.1: Fluktuacija zaposlenih v državni upravi od leta 2000 do leta 2007

leto	prihodi zaposlenih	odhodi zaposlenih	razlika
2000	2803	1282	+1521
2001	2300	1329	+971
2002	1896	1328	+568
2003	2598	1278	+1320
2004	2701	1926	+775
2005	1926	1801	+125
2006	1538	1952	-416
2007	1739	1863	-124

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Bagon (2000), Bagon (2001), Knežević (2003), Knežević (2004), Knežević v Bagon (2005, 11), Ministrstvo za javno upravo (2006b), Ministrstvo za javno upravo (2007b), Ministrstvo za javno upravo (2008b).

Od leta 2000, ko se je prvič poskusilo zmanjšati število zaposlenih s sklepom Vlade RS o začasni prepovedi zaposlovanja v ministrstvih in vladnih službah je razlika števila prihodov, torej na novo zaposlenih uslužbencev ter števila odhodov je bila prvič negativna komaj leta 2006, ko je znašala razlika 416 uslužbencev. Leto kasneje pa se je prav tako v organih državne uprave zaposlilo 124 manj uslužbencev v primerjavi s tistimi, ki jim je delovno razmerje prenehalo. V letih 2006 ter 2007 znaša to število skupaj 540 uslužbencev. Vendar pa ker se cilj, ki si ga je zadala Vlada RS o zmanjšanju števila zaposlenih nanaša na civilni del državne uprave ter tudi dejstva, da je prihajalo tudi do določenih kadrovske sprememb, natančneje ugotavljam realizacijo cilja v naslednjem poglavju.

7.2 Število zaposlenih po Skupnem kadrovskem načrtu

V kadrovskem načrtu so zajeti: funkcionarji, javni uslužbenci na delovnih mestih v kabinetih, vezani na osebno zaupanje funkcionarja (Zakon o javnih uslužbencih, 72. čl.). Hkrati so v kadrovskem načrtu zajeti javni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas za polni delovni čas, javni uslužbenci, zaposleni za določen čas za polni delovni čas. V primerjavi števila zaposlenih pa ne upoštevamo števila zaposlenih, za katere plače ne zagotavlja proračun (javna dela, financiranje iz donacij, strukturnih skladov, schengenski vir in podobno)²² (Vlada RS 2005).

Obenem pa je primerjava števila zaposlenih toliko težja, saj je Vlada sprejela 12.5.2005 novo metodologijo spremljanja števila zaposlenih. Na podlagi nove metodologije se pri določanju števila zaposlenih upošteva preračun na polni delovni čas vseh zaposlenih za določen in nedoločen čas, hkrati pa se odšteva število zaposlenih, ki so odsotni zaradi daljše bolniške ali porodniške odsotnosti, sredstva za plače pa so prihranjena oz. refundirana (Ministrstvo za javno upravo 2006a). Zaradi tega dejstva so med seboj bolj primerljivi podatki, ki se nanašajo na leto 2006, 2007 ter del leta 2008.

Predlog skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave za leti 2006 in 2007 je temeljil na sklepu vlade o zmanjšanju dovoljenega števila zaposlenih za najmanj 1%. Kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2006 je določen tako, da se število dovoljenih zaposlitev v civilnem delu skupnega kadrovskega načrta za leto 2005 zniža za 1-2%, za leto 2007 pa se

²² Sklep Vlade RS z dne 29.9.2005, št. 10002-5/2005/20.

zniža civilni del skupnega kadrovskega načrta za leto 2006 za 1% (Ministrstvo za javno upravo 2007a).

Število zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave naj bi se z boljšo organiziranostjo, racionalizacijo in uvedbo sodobnih tehnologij, zmanjševalo.

Od leta 2005 pa do leta 2008 se je število zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave znižalo s 17.924 na 17.573, kar pomeni znižanje za 351 uslužbencev. V civilnem delu državne uprave je bilo na dan 31.12.2004 zaposlenih 17.998 uslužbencev. 3 odstotno znižanje zaposlenih v civilnem delu državne uprave bi pomenilo, da bi bilo do 1.7.2008 zaposlenih 540 uslužbencev manj, kar bi pomenilo, da bi bilo po predvidenih načrtih 1.7.2008 v civilnem delu državne uprave zaposlenih 17.458 uslužbencev. Glede na eno odstotno znižanje zaposlenih v civilnem delu državne uprave, bi to pomenilo, da bi bilo:

- konec leta 2006 v civilnem delu državne uprave zaposlenih 17.818 uslužbencev;
- konec leta 2007 zaposlenih 17.638 uslužbencev;
- do 1. julija 2008 zaposlenih 17.458 uslužbencev.

Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leti 2004 ter 2005 načrtuje 18.708 zaposlenih oziroma 18.309 zaposlenih leto kasneje. Za leto 2004 in 2005 je že veljal kadrovski načrt, ki je dovoljeval dodatno zaposlovanje v organih, česar se ni dalo takoj spremeniti. Glede na trende zaposlovanja pa je postalo jasno, da je potrebno pristopiti k drastičnemu znižanju kadrovskega načrta, česar se je MJU lotilo v letu 2006. Usklajevanje je trajalo več mesecev, končno pa je vlada julija 2006 sprejela Skupni kadrovski načrt za leta 2006, 2007 in 2008 s predvidenim znižanjem števila zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave glede na december 2004 za 3 odstotke. Cilj je potrebno doseči do 1. 7. 2008. Tekom leta 2006 in 2007 je vlada še dopolnjevala SKN, saj so dodatne naloge, predvsem zaradi vključevanja novih pristojnosti in nalog, nujno zahtevale povečevanja števila zaposlenih. Ob pripravi kadrovskih načrtov za leto 2008 in 2009 se je za leto 2007 v civilnem delu organov državne uprave tako določilo dovoljeno število zaposlenih na 17.734, za leto 2008 pa 17.545 zaposlenih (Ministrstvo za javno upravo 2007e).

Vlada RS je julija leta 2006 s sklepom 10002-18/2006/19 dne 6.7.2006 sklenila, da je dovoljeno število zaposlenih v civilnem delu državne uprave za leto 2006, 2007 ter leto 2008 naslednje: za leto 2006 je po Skupnem kadrovskem načrtu predvidenih 18.000 zaposlenih, leto kasneje, torej leta 2007 17.667 zaposlenih, leta 2008 pa naj bi bilo v civilnem delu

državne uprave zaposlenih 17.452 uradnikov²³. Sklep vlade z dne 6.7.2006 je bil naknadno dopolnjen, in sicer se je dovoljeno število zaposlitev v letu 2006 povečalo s 18.000 na 18.012 (Ministrstvo za javno upravo 2006č).

Po načrtih, ki jih predvideva kadrovski načrt naj bi se od 31.12.2004 pa do 1.7.2008 zmanjšalo število zaposlenih v civilnem delu državne uprave za 345 zaposlene, kar pomeni za 36,1 odstotkov več zaposlenih kot je bilo zastavljeno v cilju vlade. Skupni kadrovski načrt se je skozi čas dopolnjeval, z vsakimi dopolnitvami je bilo načrtovano večje število zaposlenih, kot so prvotno predvideli posamezni kadrovski načrti. Največji problem pri brzdanju števila zaposlenih se je pojavil v mesecu oktobru leta 2007. Dne 5.10.2007 je Vlada RS dopolnila Skupni kadrovski načrt organov državne uprave, tako da je kvota dovoljenih zaposlitev v letu 2007 znašala 17.734, kar pomeni povečanje kvote za 67 zaposlitev (Ministrstvo za javno upravo 2007č).

Ob pripravi kadrovskih načrtov za leto 2008 in 2009 se je za leto 2007 v civilnem delu organov državne uprave sprva določilo dovoljeno število zaposlenih na 17.734, za leto 2008 pa 17.594 zaposlenih. S tem bi v letu 2008 dosegli znižanje za 453 ali 2,52 odstotka (Bagon 2008, 12).

S sklepom Vlade RS z dne 29.9.2007 št. 10002-40/2007/16 se je dovoljeno število zaposlenih za leto 2008 sprva spremenilo s 17.551 na 17.557, kasneje pa na 17.678.

Skupni kadrovski načrt se je zopet spremenil oz. dopolnil 28.3.2008, in sicer z dopolnitvami znaša kvota zaposlenih v letu 2008 17.594 zaposlenih (Ministrstvo za javno upravo 2008č). S tem bi se v letu 2008 doseglo znižanje za 453 zaposlene ali 2,52 odstotka (Bagon v Jakše 2008, 12).

1.7.2008, ko naj bi v civilnem delu državne uprave bilo zaposlenih le 17.545 uradnikov, pa je število zaposlenih znašalo kar 17.653 uradnikov. Največja povečanja zaposlenih so namreč sledila v naslednjih organih: Ministrstvo za zunanje zadeve, Ministrstvo za pravosodje, Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

Vlada je sprejela Povečanje kadrovskega načrta Ministrstva za pravosodje ter povečanje Skupnega kadrovskega načrta organov državne uprave za leti 2007 in 2008. Povečanje kadrovskega načrta v Ministrstvu za pravosodje je nujna posledica razmer v Upravi za izvrševanje kazenskih sankcij, ki se že dalj časa sooča s pomanjkanjem kadrov. Glavni razlog

²³ Sklep Vlade RS z dne 6.7.2006, št. 10002-18/2006/19.

je izrazit porast števila zaprtih oseb. Tako je v letu 1996 bilo zaprtih 682 oseb, medtem ko v juliju letošnjega leta to število znaša že 1368. Zaradi tako velikega povečanja števila zapornikov prihaja tudi do prezasedenosti zavodov za prestajanje kazni, kar otežuje strokovno delo, saj je zaprtim osebam še komaj mogoče zagotavljati ustrezne standarde prevzgojnega dela, ravnanja z njimi ter njihovega varovanja. Ministrstvu za pravosodje se za potrebe Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij kadrovski načrt za leto 2007 in za leto 2008 poveča za 20 zaposlitev, tako da znaša v letu 2007 dovoljeno število 985 zaposlitev, v letu 2008 pa 970 zaposlitev. Za dolgoročno reševanje naraščajočih kadrovskih potreb Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij bo Ministrstvo za pravosodje še v letošnjem letu predložilo vladi predlog potrebnih ukrepov in podlag za optimizacijo poslovanja Uprave za izvrševanje kazenskih sankcij (Ministrstvo za javno upravo 2007a).

Tabela 7.2: Zaposleni v civilnem delu državne uprave glede na kadrovski načrt od leta 2004 do leta 2008

CIVILNI DEL	2004	2005	2006	2007	1.7.2008
ŠTEVILO ZAPOSLENIH	17.998	17.924	17.890	17.581	17.653
SKN	18.550	18.348	18.267	18.012	17.594

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2007d).

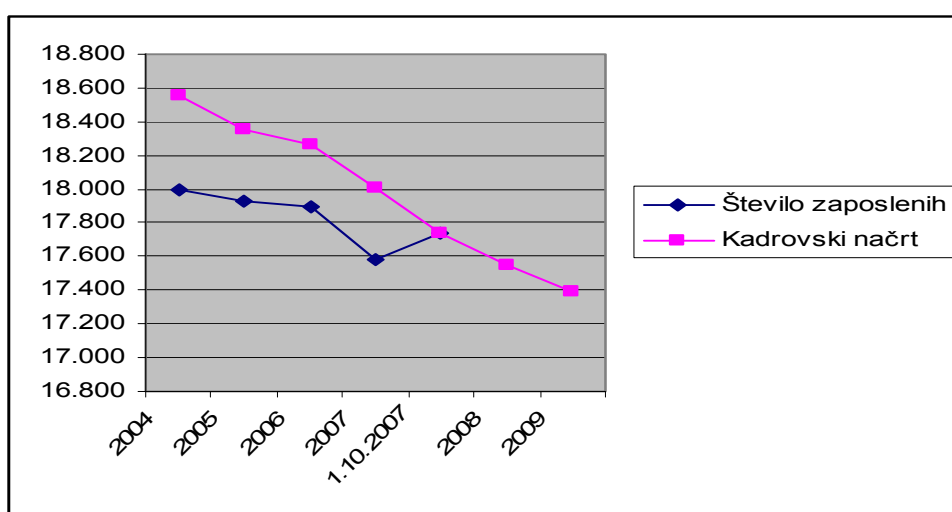
Iz tabele je razvidno, da se število zaposlenih v civilnem delu državne uprave od leta 2005 znižuje. Nekoliko manj uspešno realizacijo skupnega kadrovskega načrta so organi v civilnem delu državne uprave dosegli konec leta 2007 ter v prvi polovici leta 2008.

Razlogi za zvišanje števila zaposlenih v civilnem delu državne uprave tičijo predvsem v večji porasti v Ministrstvu za pravosodje zaradi priprav na predsedovanje Republike Slovenije EU ter povečanje števila zaprtih oseb. Prav tako se je število zaposlenih povečalo v Ministrstvu za promet, predvsem zaradi prevzema področja dela in zaposlenih z Agencije za železniški promet v skladu s spremembo Zakona o železniškem prometu (Ur. list RS, št. 20/2007). S tem je bil v Ministrstvu za promet ustanovljen nov organ v sestavi- Direkcija Republike Slovenije

za vodenje investicij v javni železniški infrastrukturi. V Ministrstvu za delo, družino in socialne zadeve je glavni razlog za povečanje števila zaposlenih odpiranje novih področij dela na podlagi sprememb zakonskih predpisov v skladu z evropsko zakonodajo.

Z dopolnitvami skupnega kadrovskega načrta je bilo določeno, da bi bilo dne 1.7.2008 v civilnem delu državne uprave zaposlenih 17.594 uradnikov. Število zaposlenih julija leta 2008 je znašalo 17.653 zaposlene (Ministrstvo za javno upravo 2008č).

Graf 7.1: Zaposleni v civilnem delu državne uprave glede na kadrovski načrt



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2007d).

Iz grafa je razvidno, da se je dosegalo ciljno število zaposlenih v civilnem delu državne uprave vse do leta 2007 oz. natančneje 1.10.2007, kar se je posledično izrazilo v tem, da se kadrovski načrt, ki velja za leto 2008 ni uresničil.

Tabela 7.3: Število zaposlenih v civilnem delu državne uprave od 31.12.2004 do 1.7.2008

Leto	31.12.2004	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.7.2008	Razlika	Odstotek
Civilni del	17.998	17924	17890	17581	17573	17653	345	-1,92 %

Vir: Lastni prikaz, povzeto po Državni portal RS (2008a), Državni portal RS (2008d).

Cilj Vlade RS o tri odstotnem znižanju števila zaposlenih se ni realiziral, saj se je število zaposlenih v civilnem delu državne uprave od konca leta 2004 pa do 1.7.2008 znižalo za 1.92 odstotka.

7.3 Mesečno spremljanje izvajanja Skupnega kadrovskega načrta v letu 2008

V letu 2008 se ni doseglo število zaposlenih predvideno s skupnim kadrovskim načrtom, število zaposlenih je bilo preseženo kar za 75 uradnikov. Na Ministrstvu za pravosodje je bilo tako zaposlenih 22 več uradnikov, na Ministrstvu za zunanje zadeve 19 uradnikov, na upravnih enotah 26 več zaposlenih. Manjše število zaposlenih kot jih predvideva skupni kadrovski načrt za leto 2008 pa je v Slovenski vojski, in sicer kar za 846 zaposlenih ter v Policiji, kjer je bilo dne 1.7.2008 kar 165 manj zaposlenih. Tako se je število zaposlenih v državni upravi v mesecu avgustu v primerjavi z mesecem julijem znižalo za 111 uradnikov, v civilnem delu državne uprave pa se je v istem času število uradnikov zvišalo za 16 (Ministrstvo za javno upravo 2008b).

Tabela 7.4: Zaposleni v državni upravi od 1.1.2005 do 1.7.2008

	1.1.2005	1.1.2006	1.1.2007	1.1.2008	1.7.2008	razlika 1.1.2005 in 1.7.2008	odstotek
civilni del	17.924	17.890	17.581	17.573	17.653	-271	-1,5 %
policija	9.510	9.185	8.917	9.461	9.587	+77	+0,80 %
slovenska vojska	6.938	7.312	7368	7.100	7.172	+234	+3,38 %
skupaj	34.372	34.387	33.866	34.134	34.412	+40	+0,11

Vir: Državni portal RS (2008a), Ministrstvo za javno upravo (2007d).

Število zaposlenih v organih državne uprave se je od leta 2005 do leta 2006 povečalo, in sicer gre za majhen porast števila zaposlenih javnih uslužbencev. Leta 2007 pa se je število zaposlenih v organih državne uprave celo zmanjšalo za 521 zaposlene. Leta 2008 se je številka zaposlenih zopet povečala, prav tako pa se ni zmanjšala do vse do 1.7.2008.

Od 31.12.2004 pa do 1.7.2008 se je število zaposlenih v civilnem delu državne uprave znižal s 17.998 na 17.653, kar predstavlja 1,92 odstotno znižanje števila zaposlenih uradnikov. v Policiji se zaposlovanje v letu 2006 zmanjšalo, in sicer zaradi nameščanja policistov na

naloge varovanja južne meje v skladu z Schengenskim sporazumom, te pa se financirajo iz Schengenskega vira. Leta 2007 se je v število zaposlenih v Policiji povečalo. Razlog za to je prenehanje financiranja policistov, razporejenih na naloge varovanja južne meje, iz evropskih sredstev (schengenskega vira). Od 1. 10. 2007 dalje se financirajo iz proračuna RS.

V letu 2005 se je število zaposlenih v Slovenski vojski povečalo, in sicer zaradi dolgoročno zastavljenega programa profesionalizacije vojske in prilagoditvi zahtevam NATO. Že leta 2008 pa se je kljub potrebam po zviševanju števila vojakov v skladu s kadrovskim načrtom Slovenske vojske, število zaposlenih znižalo za nekaj več kot 200 zaposlenih.

V Slovenski vojski se spopadajo s problemom premajhnega števila zaposlenih. Težava naj bi bila v prenizkih plačah. V lanskem letu so s sprejetjem zakona o službi v Slovenski vojski pripravili temelj, ki naj bi že dajal rezultate. Vojakom so povečali plače, zagotovili so jim nekatere dodatke, ukvarjajo se z dokumenti za celostno skrb za vojake in njihove svojce. S tem za slovenskega vojaka ustvarjajo zanimivejše pogoje. V vojski so letos uspeli približno uskladiti število prihodov in odhodov, s tem, da je letošnji kazalec odhodov zaradi izmenjave generacij precej velik. Letos bo šlo v pokoj 130 pripadnikov Slovenske vojske, v vojski pa skušajo nadomestiti predvsem manjkajoče kadre. Letošnji kazalec zaposlovanja v vojski je ugoden, prepолоvili so odliv vojakov, tako da bodo letošnje število vojakov uspeli ohraniti na lanski ravni in ga mogoče celo nekoliko povečati (Delo.si).

V letu 2009 se bo kvota zaposlitev znižala za en odstotek glede na leto 2008, edina izjema bo notranje ministrstvo, kjer je povečan obseg nalog zaradi novih pristojnosti v inšpektoratu za notranje zadeve. V prihodnjih dveh letih se bo reševala tudi problematika paznikov in strokovnih delavcev v upravi za izvrševanje kazenskih sankcij, saj bodo zaposlili 20 oz. 18 dodatnih ljudi. Kljub omejevanju zaposlovanja v organih državne uprave je vlada julija 2008 sprejela sklep, da se Skupni kadrovski načrt organov državne uprave poveča za 47 zaposlitev in na ta način omogoči zaposlitev tistim, ki so se še posebej izkazali v času predsedovanja Slovenije Svetu EU (Urad vlade za komuniciranje 2008).

8 ZAKLJUČEK

Obseg javnega sektorja je pomemben dejavnik tako za vsakega posameznika kot tudi za celotno gospodarstvo določene države. Za posameznika je pomembno, da se javni sektor financira predvsem iz dohodka državljanov, zato je ti z vse večjo osveščenostjo o svojih pravicah zahtevajo vse več ukrepov, ki zahtevajo racionalizacijo delovanja javnega sektorja. Na svetovni ravni pa je bilo izpeljano kar nekaj raziskav, ki so pokazale, da krčenje javnega sektorja pripomore k konkurenčnosti države ter posledično tudi mednarodni konkurenčnosti države. Ker največ stroškov v javnem sektorju nastane prav zaradi zaposlenih, je potrebno upravljanju človeških virov v javnem sektorju nameniti več pozornosti. Krčenja javnega sektorja se lahko lotimo tudi tako, da zmanjšamo število zaposlenih v njem. Sicer se glede na ostale možne ukrepe zdi, da je ta pot morda najbolj enostavna, pa nam natančnejši pregled zaposlovanja v državni upravi pokaže da temu ni vedno tako. Težava nastane, saj se obseg dela ne zmanjšuje (kvečjemu povečuje), zaposlenih pa naj bi bilo iz leta v leto manj. Da bi se dosegli cilji zmanjšanja zaposlenih v državni upravi, bi se bilo treba lotiti problema tako na institucionalni kot na izvedbeni ravni.

Na podlagi pregledanih podatkov, sem prišla do naslednjih zaključkov, in sicer se je število zaposlenih v državni upravi povečevalo od leta 1991 pa vse do leta 2008. Edina izjema je leto 2007, ko imamo v državni upravi v primerjavi z letom 2006 manj zaposlenih, čeprav lahko govorimo o minimalnem znižanju števila zaposlenih. Glede na to dejstvo potrdim prvo hipotezo, ki pravi, da se število zaposlenih v državni upravi konstantno povečuje vse od osamosvojitve naprej. Glavnino povečanja zaposlovanja v državni upravi je zaslediti pri Ministrstvu za notranje zadeve ter Ministrstvu za obrambo. Pri prvem je razlog za povečanje števila zaposlenih vstop v EU, ko je bilo potrebno zagotoviti večje število zaposlenih zaradi potreb »schengna«. V Ministrstvu za obrambo pa se je število zaposlenih prav tako povečalo že pred vstopom Republike Slovenije v EU ter NATO, saj je bilo treba zagotoviti vojsko, ki bo lahko sestavljala evropsko in mednarodno varnost ter obrambo. Slovenska vojska v zadnjem času ne uresničuje svojega kadrovskega načrta, saj se spopada s prevelikim številom odhoda zaposlenih ter premajhnim nadomeščanjem teh odhodov. Načrt zaposlenih predvideva 8.000 zaposlenih v stalni sestavi vojske v letu 2008, leto kasneje naj bi jih bilo že 8.250 zaposlenih, leta 2010 pa naj bi bilo po kadrovskega načrtu vojske v stalni sestavi vojske že 8.500 zaposlenih. Glede na kadrovske težave, s katerimi se spopadajo v Slovenski vojski je

načrt morda nekoliko preoptimistično zastavljen. Prav tako pa bi v primeru, če bi se načrt uresničeval, število zaposlenih v državni upravi še intenzivneje naraščalo.

Vstop v EU pa je pomenilo tudi povečanja števila zaposlenih na ostalih ministrstvih, saj se je (če ne štejemo začetnih let po osamosvojitvi Slovenije, ko se je število zaposlenih povečevalo zaradi vzpostavljanja lastne državne uprave ter leta 1995, ko so se ustanovile upravne enote), število zaposlenih v ministrstvih povečevalo zaradi pridobivanja akreditacij ter prilagajanja zakonodaje zaradi vstopa v EU.

Druga hipoteza pravi, da se število zaposlenih v civilnem delu državne uprave zmanjšuje vse od leta 2005. Hipotezo lahko potrdim, kljub dejstvu, da smo priča porastu števila zaposlenih konec leta 2007, kar se je izrazilo v tem, da se leta 2008 ni dosegel načrtan cilj Vlade RS.

Prvotni cilj Vlade RS o tri odstotnem znižanju zaposlenih v civilnem delu državne uprave se ni uresničil, saj se je do 31.12.2004 pa do 1.7.2008 število zaposlenih v civilnem delu znižal za slaba dva odstotka. Naslednji cilj, ki je bil določen s Skupnim kadrovskim načrtom organov državne uprave, in sicer 2,52 odstotno znižanje števila zaposlenih glede na število zaposlenih dne 31.12.2004 tudi ni bil uresničen. Realizacija Skupnega kadrovskega načrta se je dosegala vse do leta 2008, čeprav se je Skupni kadrovski načrt dostikrat dopolnjeval, tako da je bilo z dopolnitvami vedno predvideno preveliko število zaposlenih, da bi se lahko dosegel cilj o tri odstotnem zmanjšanju števila zaposlenih v civilnem delu državne uprave.

Predvidevala sem, da se zaradi omejevanja števila zaposlenih povečuje število zaposlenih za določen čas iz naslova povečanega obsega dela. Zakon o javnih uslužbencih, namreč določa pogoje pri katerih se lahko javni uslužbenci zaposlijo za določen čas, eden od teh pogojev je tudi povečanje obsega dela.

Tretja hipoteza pravi, da omejevanje zaposlovanja vpliva na večji obseg dela ter posledično na povečanje zaposlovanja za določen čas iz naslova povečanega obsega dela. Zastavljeno hipotezo na podlagi pregleda števila zaposlenih za določen čas ne morem potrditi ne zavreči, saj sem se v nalogi osredotočila le na vidik števila zaposlenih v državni upravi. Ker lahko na samo področje vplivajo tudi ostali dejavniki, ne morem priti do relevantnega zaključka. Število zaposlenih od leta 2004 pa do 2007 se je najbolj povečalo število zaposlenih na projektih ter število zaposlenih zaradi nadomeščanja zaposlenih. Pri primerjavi števila zaposlenih zaradi nadomeščanja zaposlenih lahko izrazimo določene dvome o relevantnosti teh podatkov, saj se po novi metodologiji centralne kadrovske evidence vsakršno nadomeščanje zaposlenega ne šteje dvakratno (tako zaposlenega kot tistega, ki ga

nadomešča), kot se je to pred letom 2006, saj so plače pri nadomeščanju povrnjene oz. refundirane. Število zaposlenih iz naslova povečan obseg dela se je od 31.12.2004 pa do 31.12.2007 znižalo s 514 na 294 zaposlene.

Zmanjšalo se je tudi število funkcionarjev, saj se po Zakonu o javnih uslužbencih predstojniki organov štejejo med uradnike na položaju in se ne uvrščajo več med funkcionarje. Posledično to ni imelo nobenega vpliva na število zaposlenih v državni upravi, saj se je zmanjšalo število funkcionarjev ter povečalo število uradnikov na položaju. Čeprav Zakon o javnih uslužbencih funkcionarjev ne šteje med javne uslužbence, pa so ti zajeti v kadrovskih načrtih državne uprave.

Da bi lahko v prihodnje učinkoviteje upravljali s človeškimi viri v državni upravi predlagam naslednje spremembe:

1. zmanjšanje števila hierarhij ter s tem večji nadzor nad zaposlenimi ter njihovo učinkovitostjo, saj preveliko število hierarhičnih ravni otežuje učinkovito upravljanje s človeškimi viri;
2. zmanjševanje razlik v plačah v javnem in zasebnem sektorju, saj so predvsem pri visoko izobraženem kadru razlike med javnim in zasebnim sektorjem kar velike, pri tem pa lahko javni sektor izgubi visoko usposobljen kader, ki bi lahko z določenimi managorskimi prijemi izboljšali učinkovitost zaposlenih;
3. večja fleksibilizacija dela v državni upravi, saj bi z bolj prožnim načinom dela v državni upravi (zaposlovanjem za določen čas, delo na domu itd.) lahko veliko pripomogli k racionalizaciji zaposlovanja.

Če delamo primerjave med različnimi pristopi k ravnanju z ljudmi pri delu v javni upravi vidimo, da se načini, ki so bili v uporabi v preteklosti razlikujejo od načinov, ki jih bo prinesla prihodnost. Te razlike so vidne predvsem na naslednjih področjih notranje organizacije in sistematizacije: z notranjim aktom so natančno določena delovna mesta in njihova zahtevnost. V bodoče bo notranja organizacija in sistematizacija podvržena hitrejšim spremembam. Vedno bolj se bo tudi uveljavilo projektno delo. Potrebne lastnosti zaposlenih ne bodo toliko povezane z opisom delovnih mest kot z zahtevami po kreativnosti, fleksibilnosti in znanju. Prav tako bo kadrovski načrt doživljal hitre spremembe oziroma načrta kadrov dolgoročno ne bo mogoče izdelati. Dinamika zaposlovanja bo postala dolgoročno nepredvidljiva (Pretnar 2008).

Določene spremembe na tem področju so bile že udejanjene, vendar, da bi postala državna uprava sistem, ki se lahko hitro prilagodi okolju ter trenutnim potrebam po delovni sili, bi bilo potrebno tudi na institucionalni ravni zagotoviti takšne možnosti, saj zakonodaja bolj kot ne ovira fleksibilno upravljanje s človeškimi viri.

Poudariti je treba, da so bile v zadnjih nekaj letih predvsem na ravni podzakonskih predpisov realizirane določene spremembe, ki omogočajo bolj fleksibilno organiziranje in delovanje uprave ter prilagajanja kadrovskega virov. Gre predvsem za spremembe na področju povezanosti sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta ter postopka priprave manjših sprememb sistemizacije (Korade Purg 2007).

9 LITERATURA

1. Bagon, Judita. 2000. *Kadrovsko poročilo za leto 1999*. Kadrovska služba vlade RS. Dostopno prek: e-uprava.gov.si/eud/ispo/zaposleni/porocilo1999.doc (20. maj 2008).
2. --- 2001. *Kadrovsko poročilo za leto 2000*. Kadrovska služba vlade RS. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KADROVSKO_PORO_ILO_ZA_LETO_2000.doc (19. maj 2008).
3. --- 2002. Kadrovsko poročilo za leto 2001. *Kadrovske informacije (april)*: 9-16. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
4. Bagon, Judita in Ciril Sitar. 2002. Model upravljanja človeških virov v upravi. *Kadrovske informacije (september)*: 20-24. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
5. Bagon, Judita. 2008. Upravljanje kadrovskih virov v organih državne uprave. *Kadrovske informacije (april)*: 10-28. Direktorat za organizacijo in kadre, Ministrstvo za javno upravo.
6. Biščak, Jože. 2001. Tempo zaposlovanja v državni upravi- 174 ljudi na mesec. *Finance*. Dostopno prek: file:///F:/Tempo_zaposlovanja_v_dr%9Eavni_upravi_174_ljudi_na_mesec.htm (16. julij 2008).
7. Bohinc, Rado. 2001. Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. V *Zbornik referatov, VIII. dnevi slovenske javne uprave Portorož 2001*, ur. Tone Jerovšek, 43-69. Ljubljana: Visoka upravna šola.
8. Brejc, Miha. 2001. Mobilnost v državni upravi. V *Zbornik znanstvenih razprav 2001*, ur. Janez Grad, 103-127. Ljubljana: Visoka upravna šola.
9. --- 2004. *Ljudje in organizacije v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

10. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264-278.
11. Brožič, Liliana. 2002. Poklicna vojska in njen vpliv na kadrovska področje. *Kadrovske informacije (september)* : 43-45. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
12. Črešnar- Pergar, Nevenka. 2002. Kako do racionalnejše uprave. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave*, ur. Zvone Vodovnik, 493-501. Ljubljana: Visoka upravna šola.
13. Debelak, Slavko. 2002. Delovanje uprave pri vzpostavljanju zunanje meje EU. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave*, ur. Zvone Vodovnik, 73-91. Ljubljana: Visoka upravna šola.
14. Delo.si. 2008. *600 novih vojaških štipendij*. Dostopno prek: <http://www.delo.si/clanek/59817> (10. september 2008).
15. Državni portal Republike Slovenije. 2008a. *Zaposleni v organih državne uprave*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo> (10. september 2008).
16. --- 2008b. *Zaposleni v organih državne uprave, pregled arhivskih podatkov od 1991 do 1995*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?PageToModul=/arhiv_podatki_1991-1995.jspp (22. maj 2008).
17. --- 2008c. *Zaposleni v organih državne uprave, pregled arhivskih podatkov od 1996 do 2000*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/arhiv_podatki_1996-2000.jspp (22. maj 2008).
18. --- 2008č. *Zaposleni v organih državne uprave, pregled arhivskih podatkov od 2001 do 2003*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/arhiv_podatki_2001-2003.jsp (22. maj 2008).

19. --- 2008 d. *Zaposleni v organih državne uprave, pregled arhivskih podatkov od 2004 do 2008*. Dostopno prek: http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/osnovna.ispo?pageToModul=/arhiv_podatki_2004-2008.jsp (22. maj 2008).
20. Florjančič, Jože in Janez Jereb. 1998. Načrtovanje kadrov in njihovega razvoja. V *Management kadrovskih virov*, ur. Stane Možina, 29-106. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Flynn, Norman. 1997. *Public Sector Management*. Hertfordshire: Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf.
22. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
23. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. Ignjatović, Miroljub in Ivan Svetlik. 2004. Slovenija: Neintenzivno upravljane človeških virov. V *Razpoke v zgodbi o uspehu*, ur. Branko Ilič in Ivan Svetlik, 13-36. Ljubljana: Sophia.
25. Jakše, Ingrid. 2008. *Javni sektor, Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre*. Kadrovske informacije (april): 7-10. Direktorat za organizacijo in kadre, Ministrstvo za javno upravo.
26. Jerovšek, Tone. 2002. Razmerja med organi v sestavi ministrstev in ministrstvi. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave, Portorož 2002*, ur. Zvone Vodovnik, 119-131. Ljubljana: Visoka upravna šola.
27. Jurković, Pero. 2002. *Javne financije*. Zagreb: Masmedia.
28. Knežević, Anka. 2003. Kadrovsko poročilo za leto 2002. *Kadrovske informacije (marec)* : 5-11. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.

29. --- 2004. Kadrovsko poročilo za leto 2003. *Kadrovske informacije (februar)*: 5-10. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
30. --- 2005. Kadrovsko poročilo za leto 2004. *Kadrovske informacije (marec)*: 5-13. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
31. Korade Purg, Štefka. 2003. Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. V *Zbornik referatov, X. dnevi slovenske uprave Portorož 2003*, ur. Rudi Kocjančič, 179-192. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
32. --- 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97-129. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
33. --- 2007. Spremembe na področju organiziranosti državne uprave. *Revija HRM*. Dostopno prek: http://www.hrm-revija.si/index.php?page=magazine&s=1&iid=35&a_id=678 (17. avgust 2008).
34. --- 2008a. Postopek sklenitve delovnega razmerja po Zakonu o delovnih razmerjih in Zakonu o javnih uslužbencih. *Kadrovske informacije (april)*: 28-36. Direktorat za organizacijo in kadre, Ministrstvo za javno upravo.
35. --- 2008b. Vloga uradniškega sveta v sistemu javnih uslužbencev. *Kadrovske informacije (april)* : 36-42. Direktorat za organizacijo in kadre, Ministrstvo za javno upravo.
36. Kovač, Polonca. 2002. Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javne uprave*, ur. Bogomil Ferfila, 144-272. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. --- 2007. Podjetniški koncepti kot gibal modernizacije slovenske javne uprave. V *Ekonomski vidiki javnega sektorja*, ur. Bogomil Ferfila, 94-266. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

38. Koželj, Barbara. 2004. Postopek pred zasedbo prostega delovnega mesta. *Kadrovske informacije (februar)* : 28-63. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
39. Kraljič, Joža. 2003. Kadrovske posledice reorganizacije Carinske uprave Republike Slovenije zaradi vstopa Republike Slovenije v Evropsko unijo. *Kadrovske informacije (marec)*: 27-31. Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije.
40. Kranjec, Marko. 2002. Upravljanje državnega denarja in premoženja- politični, finančni ali ekonomski problem?. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave, Portorož 2002*, ur. Zvone Vodovnik, 233-247. Ljubljana: Visoka upravna šola.
41. Lane, Jan Erik. 1995. *The public sector, Concepts, Models and Approaches*. London: Sage publications.
42. Ministrstvo za javno upravo. 2005a. *Sklep Vlade RS z dne 29.9.2005*. Št. 10002-5/2005/20. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Sklep_Vlade_RS_z_dne_29.9.2005.pdf (22. junij 2008).
43. --- 2005b. *Sprejet kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2005*. Dostopno prek: <file:///F:/Sprejet%20kadrovski%20na%20na%20rt%20organov%20dr%20avne%20uprave%20za%20leto%202005.htm> (4. maj 2008).
44. --- 2006a. *Gradivo z novinarske konference ob drugi obletnici Ministrstva za javno upravo*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12037/5748/ (16. maj 2008).
45. --- 2006b. *Kadrovsko poročilo za leto 2005*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovsko_porocilo_2005.pdf (18. maj 2008).
46. --- 2006c. *Poročilo o uresničevanju SKN organov državne uprave na dan 31.12.2005*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KE/Porocilo_o_uresnicevanju_SKN_organov_drzavne_uprave_na_31.12.2005.pdf (22. april 2008).

47. --- 2006č. *Sklep Vlade RS z dne 6.7.2006*. Št. 10002-18/2006/19. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/sklepi/p6.7.06_kn_06-08.pdf (29. junij 2008).
48. --- 2006d. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2006*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KE/Cistopis_skn_za_leto_2006.pdf (4. junij 2008).
49. --- 2007a. *189. dopisna seja Vlade RS*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/nc/si/novinarsko_sredisce/novica/article/12037/7149/ (6. september 2008).
50. --- 2007b. *Kadrovsko poročilo za leto 2006*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Kadrovsko_porocilo_za_leto_2006.pdf (25. maj 2008).
51. --- 2007c. *Sklep Vlade RS z dne 29.9.2007*. Št. 10002-40/2007/16. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Sklep_Vlade_RS_z_dne_29.9.2007.pdf (22. junij 2008).
52. --- 2007č. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2007*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/KE/Cistopis_SKN_za_leto_2007.pdf (15. junij 2008).
53. --- 2007d. *Zaposleni v javni upravi, pregled opravljenega dela Ministrstva za javno upravo v minulem letu in načrti v prihodnjem*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Gradivo_za_medije_5_zaposleni_v_JU.doc (12. junij 2008).
54. --- 2008a. *Kadrovsko poročilo za leto 2007*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/zadnja_verzija_lp_07.doc (9. september 2008).

55. --- 2008b. *Mesečno spremljanje izvajanja SKN v letu 2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/Mesecno__spremljanje__izvajanja__SKN__v__letu__2008__junij.pdf (9. september 2008).
56. --- 2008c. *Poročilo o delu MJU za leto 2007*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/porocilo_o_delu_MJU_za_leto_2007.doc (12. julij 2008).
57. --- 2008č. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2008*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/SKN_08_09_cistopis_29JUL.pdf (13. junij 2008).
58. --- 2008d. *Za javne uslužbenke*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbenke/ (12. maj 2008).
59. Ministrstvo za obrambo. 2005. *Srednjeročni obrambni program 2005-2010*. Št. 802-00-1/2004-89. Dostopno prek: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/sop_2005_10.pdf (12. maj 2008).
60. --- 2006. *Srednjeročni obrambni program 2007- 2012*. Št. 803-2/2006-58. Dostopno prek: http://www.mors.si/fileadmin/mors/pdf/dokumenti/SOPR_2007-2012_cistopis.pdf (14. maj 2008).
61. Musgrave, Peggy B. in Richard A. Musgrave. 1989. *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore: McGraw-Hill Book Company.
62. Nemeč, Tomislav. 2002. Obvladovanje sprememb- ali znamo procesno delovati?. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave Portorož 2002.*, ur. Zvone Vodovnik, 255-271. Ljubljana: Visoka upravna šola.
63. Pevcin, Primož. 2002. Konkurenčnost gospodarstva in državna uprava. V *Zbornik referatov, IX. dnevi slovenske uprave Portorož 2002*, ur. Zvone Vodovnik, 287-308. Ljubljana: Visoka upravna šola.

64. --- 2003. Analiza obsega in strukture državnih izdatkov: politično-ekonomski vidik. V *Zbornik referatov, X. dnevi slovenske uprave Portorož 2003*, ur. Rudi Kocjančič, 283-296. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
65. *Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitev kadrovskih načrtov*. Ur. l. RS 60/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200660&stevilka=2555> (26. april 2008).
66. Pretnar, Vitomir. 2008. *Od kadrovskega upravljanja do ravnanja z ljudmi pri delu*. Dostopno prek: www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Pretnar-kadrovski_forum_tekst.doc (12. julij 2008).
67. Rakočevič, Slobodan. 1991. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
68. Rakočevič, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.
69. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. 2008. Dostopno prek : <http://bos.zrc-sazu.si/sskj.html> (22. november 2008).
70. *Splošni dolgoročni plan razvoja in opremljanja slovenske vojske*. Ur. l. RS 97/2001. Dostopno prek: http://www.uradni-list.si/_pdf/2001/Ra/r2001064.pdf (12. julij 2008).
71. Stanonik, Bojan. 1998. Reforma državne uprave in ponovno odkrivanje poslanstva in funkcije državne uprave. *Organizacija- revija za management, informatiko in kadre* 31 (10): 566- 572.
72. --- 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 294-315.
73. Svetlik, Ivan. 1998. Pridobivanje, izbiranje in uvajanje delavcev. V *Management kadrovskih virov*, ur. Stane Možina, 107-145. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

74. Trpin, Gorazd. 2003. Nekatere novosti pravne ureditve državne uprave. *Javna uprava* 39 (1): 7-20.
75. Urad Vlade za komuniciranje. 2008. *Sporočilo za javnost o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na dopisni seji 21. julija 2008*. Dostopno prek: http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl_021&i10=artic&i12=3C690A878BBA920AC125748D00439948&i15=&j1=utf8&j2=content&j3=gids&j4= (22. september 2008).
76. *Uredba o organih v sestavi ministrstev*. Ur. l. RS 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2930> (12. april 2008).
77. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2931> (6. maj 2008).
78. *Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 139/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2006139&stevilka=6046> (22. april 2008).
79. Vehovar, Urban, Katarina Zajc, Marko Starman in Polona Kovač. 2004. *Strategija razvoja Slovenije- izzivi prihodnosti 2004- 2013*. Dostopno prek: www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/ucindrz1.pdf (12. junij 2008).
80. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
81. Vlada RS. 2003. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005*. Dostopno prek: http://mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (6. maj 2008).
82. --- 2004. *Vladne službe*. Dostopno prek: <http://www.vlada.si/?gr1=vldSlz&gr2=&gr3=&gr4=&id=&lng=slo> (12. julij 2008).

83. --- 2005. *Sporočilo javnosti o sklepih, ki jih je Vlada RS sprejela na 42. seji*. 29. september. Dostopno prek: http://www.vlada.si/index.php?&i1=UVI&i2=slo&i3=1&i4=sjv&i5=ter_dvl;lst_021&i10=artic&i12=503EFFF145AE85FFC125708B006127D2&i15=on&j1=utf8&j2=content&j3=gids&j4= (16. april 2008).
84. *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=59463> (4. maj 2008).
85. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB1)*. Ur. l. RS 35/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200535&stevilka=1161> (12. april 2008).
86. *Zakon o Vladi Republike Slovenije (ZVRS-UPB1)*. Ur. l. RS 24/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200524&stevilka=823> (13. april 2008).
87. Zinrajh, Zvonko. *Priprave Republike Slovenije na vstop v schengensko območje*. Dostopno prek: www.planetgv.si/upload/htmlarea/files/5.%20dnevi%20evropskega%20prava/ZvonkoZinrajh.doc (11. julij 2008).