

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Milovanovič Jarh

Primerjava sistema javnih uslužbencev
v prvi Jugoslaviji s sistemom
javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Aljoša Milovanovič Jarh

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

Primerjava sistema javnih uslužbencev
v prvi Jugoslaviji s sistemom
javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

PRIMERJAVA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V PRVI JUGOSLAVIJI S SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ureditve in institucije v javnem uslužbenskem sistemu odslikavajo kompleksno zgodovinsko in družbeno evolucijo. Širši družbeni trendi in dominantne paradigme so vedno vplivali na te sisteme in jih spodbujali k prilagoditvam. A spremembe ne potekajo mehanično. Družbena in politična tkanina, tradicija, kultura in vrednote imajo pomembno vlogo, kako nove ideje, prakse in odnosi zaživijo v specifičnem kontekstu. V skladu s tem razumevanjem, sem primerjana uslužbenska sistema identificiral kot različici weberjanskega modela birokracije. Uslužbenki sistem iz časa prve Jugoslavije predstavlja klasični weberjanski model, sodobni slovenski sistem pa odraža določen razvoj, saj v osnovi weberjanski značaj nadgrajuje z elementi novega javnega menedžmenta. Oba uslužbenska sistema vzpostavljata pogoje za oblikovanje stabilne in profesionalne javne uprave, ki temelji na meritokraciji. Skupno jima je tudi togo razumevanje političnih dimenzij, saj javnim uslužbencem, v okvirih upravnopolitičnega odločanja, ki vključuje politične razsežnosti, določata vlogo apolitičnih strokovnjakov.

Ključne besede: weberjanski model, novi javni menedžment, sistem javnih uslužbencev, prva Jugoslavija, Republika Slovenija

CIVIL SERVICE SYSTEMS IN THE FIRST YUGOSLAVIA AND REPUBLIC OF SLOVENIA IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

Configurations and institutions within civil service systems reflect complex historical and social evolution. Broad social trends and accompanying dominant paradigms have always shaped these systems, forcing them to adapt. However, changes are rarely implemented mechanically. Social and political fabric, tradition, culture, and values play important role in determining how these new ideas, practices, and institutions function in the specific context. Following this line of thought, I have identified compared civil service systems as versions of “Weberian” model of bureaucracy. Civil service system from the period of the first Yugoslavia represents a classic form of “Weberian” model. Contemporary Slovenian civil service system is more evolved and diversified version of the same model. Its “Weberian” character has been upgraded by integrating limited features, commonly associated with “New Public Management”. The most important common feature in both systems is their core objective, which is to establish stable professional civil service, strictly based on merit. Both systems also share rigid perception and understanding of their socio-political dimensions as both define civil servants as part of neutral expert executive apparatus that does not have any (politically) significant role in decision-making process, which is inherently political.

Key words: Weberian model, New Public Management, Civil Service System, The First Yugoslavia, Republic of Slovenia

KAZALO

1	TEORETSKI OKVIR, METODE DELA	6
2	ORIS RAZVOJA JAVNIH USLUŽBENSKIH SISTEMOV	7
3	WEBROV MODEL BIROKRACIJE	10
4	NOVI JAVNI MENEDŽMENT	16
5	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV IN OPREDELITEV TEMELJNIH PODSISTEMSKIH RAVNI	26
	5.1 POJEM JAVNEGA USLUŽBENCA	26
	5.2 KONCEPT JAVNEGA USLUŽBENSKEGA SISTEMA	26
	5.3 ANALITIČNE RAVNI USLUŽBENSKEGA SISTEMA	28
	5.3.1 INSTITUCIONALNI PODSISTEM	28
	5.3.2 OPERATIVNA RAVEN, SISTEM OSEBJA	28
	5.3.3 SIMBOLNA RAVEN	29
6	PRIMERJALNI OKVIR	30
	6.1 INSTITUCIONALNA RAVEN	30
	6.1.1 Pravice in dolžnosti	30
	6.1.2 Ideja politične nevtralnosti javnih uslužbencev	31
	6.1.3 Sistem odgovornosti	33
	6.2 OPERATIVNA RAVEN	36
	6.2.1 Vstop v uslužbenski sistem	36
	6.2.2 Spoil in merit sistem	36
	6.2.3 Sistem zaposlovanja, selekcija	38
	6.2.4 Mobilnost javnih uslužbencev	40
	6.2.5 Prenehanje delovnega razmerja	41
	6.2.6 Klasifikacija	41
	6.2.7 Klasifikacija in napredovanje, karierni in odprti sistem	43
	6.2.8 Ocenjevanje javnih uslužbencev	44
	6.2.9 Nagrajevanje javnih uslužbencev	46
	6.2.10 Razvoj kadrov	48
7	PRIMERJAVA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V PRVI JUGOSLAVIJI S SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI	51
	7.1 Pojem javnega uslužbenca in obseg posebnega pravnega režima	51
	7.2 Sklop pravic	51
	7.3 Sklop dolžnosti	53

7.4	Politična nevtralnost	55
7.5	Odgovornost in disciplinski okvir javnih uslužbencev	58
7.6	Vstop v delovno razmerje	60
7.7	Rekrutacija in selekcija	61
7.8	Mobilnost	65
7.9	Prenehanje delovnega razmerja	66
7.10	Klasifikacija	67
7.11	Napredovanje	69
7.12	Ocenjevanje	72
7.13	Nagrajevanje	73
7.14	Podsistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja	75
8	SKLEPNE UGOTOVITVE	78
9	LITERATURA	85

SEZNAM TABEL

Tabela 3.1:	Webrov idealnotipski ter razširjeni model	15
Tabela 4.1:	Razlike med tradicionalnim upravljanjem in NJM	18
Tabela 4.2:	Razlike med javnim in zasebnim sektorjem	19
Tabela 4.3:	Doktrina, ključni elementi NJM	20

1 TEORETSKI OKVIR, METODE DELA

V nalogi sem si za cilj zastavil primerjalno analizo dveh uslužbenskih sistemov, ki izhajata iz različnih časovnih obdobj in družbeno-političnih kontekstov. Primerjava je strukturirana tako, da vključuje dva pogleda. Prvi poudarja evolutivnost uslužbenskih sistemov – rast kompleksnosti okolij, spreminjanje vloge, nalog ter pričakovanj do države, uprave, postopno razvijanje ključnih konceptov, institucij in mehanizmov. Drugi, pa skozi komparacijo izbranih sistemov v odnosu do paradigem, teorije in analitičnih modelov, omogoča refleksiven pogled na goste vezi med generalizacijo, analitičnimi razsežnostmi in specifičnimi, konkretnimi ureditvami, institucijami in procesi.

Za širši teoretski okvir sem uporabil dve paradigmi – Webrov model birokracije in koncept novega javnega menedžmenta. V ožjem pa je za primerjalno platformo uporabljen analitični model, ki kombinira sistemsko teorijo s strukturno-funkcionalnim pristopom. Ta model (Jreisat 2002, 57) zajema za nas ključne dimenzije, predvsem interakcije med (pod)sistemi in okoljem ter soodvisnosti notranjega ustroja, institucij, procesov, mehanizmov ... Enoti analize sta izbrana uslužbenska sistema, natančneje operativna podsistema in podsistema legitimizacije.

V metodološkem okviru sem uporabil deskriptivno metodo, analizo virov, identifikacijo ključnih sidrišč in procesov, urejanje dejstev ter primerjanje, izpostavljanje podobnosti in razlik.

Dominantna, hegemonika paradigma ne določa sistema neposredno, temveč se operacionalizira skozi filtre, ki vključujejo kontekstualne specifikke, tradicijo, politično voljo, politične prioritete, kulturo ter širše societalne vrednote in družbena pričakovanja. Tako lahko, z upoštevanjem teoretskih izhodišč in specifičnih kontekstov izbranih enot primerjalne analize, postavimo hipotezo, da sta oba izbrana sistema javnih uslužbencev, zaradi kulture, tradicije, družbenih razmer in prioritet, v temeljih, institucijah in delovanju najbližje weberjanskemu tipu, modelu birokracije, ki funkcionira pod okriljem avtoritete izvoljenih političnih odločevalcev.

V povezavi z okvirjem te primerjalne analize je pomembno izpostaviti določeno občutljivost pri aplikaciji teorij in modelov na posamezne enote analize, saj je pri tem ključno upoštevanje specifične časovne ločnice oziroma širših kontekstov.

2 ORIS RAZVOJA JAVNIH USLUŽBENSKIH SISTEMOV

Pojem profesionalizacije uprave in vzpostavitvev uslužbenskega sistema zajemata preplet štirih ključnih elementov: obstoj stalnih delovnih nalog, ki zahtevajo primerno usposobljene javne uslužbence (razvojna tendenca prehoda od laikov k strokovnim uslužbencem z opredeljenimi dolžnostmi in pravicami), ki imajo stalno zaposlitev znotraj upravne organizacije (procesi postopne ustalitve oziroma stabilizacije položajev, mest v upravi in s tem povezanih nalog) in prejemajo plačo, ki mora biti primerna, da pokrije njihove eksistencialne potrebe, hkrati pa mora doseči navidezno nasprotujoča si cilja – uslužbenci morajo biti neodvisni od drugih virov in interesov, ekonomska vezanost na službo pa naj bi zagotavljala tudi primeren odnos do javne službe in lojalnost do delodajalca (Pusić 2002, 88-89 in 94-95).

1. Zametki javnih uslužbenskih sistemov segajo v čas formiranja zgodnje novoveške države in so tesno povezani s procesi vzpostavljanja monopola nad silo in obdavčevanjem. Vladarji so se pri utrjevanju oblasti opirali na profesionalne najemniške vojske in na pisarje, uradnike, svetovalce in upravljavce komornega premoženja ter drugih zadev (Anderson 1992, 27).

Izjemnega pomena je bila tudi univerzalizacija rimskega prava in s tem uveljavitev konceptov civilnega in javnega prava. Politično je rimsko pravo ustrezalo absolutističnim vladam, ki so uveljavljale centralizacijo oblasti in krepile državno oblast od zgoraj (ibid., 28), hkrati pa je vplivalo na postopno ločevanje med javnim in zasebnim (Raadschelders in Rutgers 1996, 74).

S krepitvijo novoveške države in prehodom v absolutizem sta vloga in pomen administrativnega aparata postala še pomembnejša. Dobo je zaznamovalo ostro tekmovanje med državami – merkantilizem, teritorialna osvajanja – zato so vladarji potrebovali učinkovit in zanesljiv upravni aparat. Izoblikoval se je korpus uradnikov, ki so bili zavezani interesom države, absolutnega vladarja in ne veljakom, partikularnim dinastom (Anderson 1992, 29-30). Rast države in njenih nalog ter bolj dinamično okolje sta zahtevala upravno reorganizacijo – oblikovanje novih struktur – in tudi specializacijo oziroma diferenciacijo med uslužbenci. Pojavile so se zasnove selekcije in usposabljanja pred vstopom v uradniško službo. Jedro upravnega aparata absolutne monarhije so tvorili uradniki – pravniki, merkantilizem pa je terjal, da so se formalni pravni izobrazbi dodajala znanja iz politične ekonomije in knjigovodstva (Anderson 1992, 30; Raadschelders in Rutgers 1996, 76-77).

V obdobju absolutizma je razvoj uslužbenskega sistema doživel pomembne premike v smeri formalizacije in profesionalizacije, predvsem pri usposabljanju in rekrutaciji. Navkljub temu pa je uslužbenki sistem ostajal v uveljavljenih vzorcih: omejen dostop do javnih služb, tesno povezan s patronažo, kooptacijo, dohodki uradnikov pa so predstavljali mešanico plače, postranskih dohodkov, sinekure in imunitet (Raadschelders in Rutgers 1996, 77).

2. Ključni čas formiranja moderne javne uprave in modernega uslužbenskega sistema je obdobje med leti 1780 in 1880. V teh procesih so imeli pomembno vlogo koncepti, ideje in njihova uveljavitev, predvsem delitve oblasti in pravne države (Raadschelders in Rutgers 1996; Pusić 2002).

Položaj javnih uslužbencev se je postopoma uredil, rešitve so predstavljale pomemben premik k racionalizaciji, profesionalizaciji in formalizaciji. Organizacijska struktura in način dela sta postajala bolj pregledna, vzpostavljen je bil karierni uslužbenki sistem, pravice in dolžnosti ter plača javnih uslužbencev pa so bile določene.

Z oblikovanjem velike in centralizirane birokracije se je povečalo število uslužbencev ter nalog in dokumentov vseh vrst. Rast je imela pomembne učinke, ki so se odrazili v vzpostavitvi sodobnih sistemov arhiviranja in pisarniškega poslovanja ter hierarhične strukture. Vstop nove delovne sile, ki je zapolnila predvsem nižje ravni upravnega aparata, je sprožil proces diferenciacije med uslužbenci, delitve med tistimi, ki so imeli zahtevne, bolj intelektualne naloge in onimi z bolj upravno rutinskimi nalogami. Sčasoma se je to razlikovanje formaliziralo in tako privedlo do klasifikacij in vzpostavitve sistema formalnih nazivov, uslužbenske hierarhije. Sistem nazivov je uvajal red in omogočal pregledna napredovanja, vzpostavljena hierarhija je spodbudila oblikovanje formalnih procedur.

Pomembna je bila tudi ureditev plač javnih uslužbencev. Odpravljene so bile sinekure, patronaža, prodaja položajev in služb. Sistem redne in primerne plače ter pojav pokojninskih skladov za uslužbence sta predstavljala novo ureditev položaja javnih uslužbencev ter omogočala temelje za lojalnost in prizadevnost pri opravljanju nalog (Raadschelders in Rutgers 1996, 79-81).

Ureditvi plače, vzpostavitvi kariernega sistema, ki je temeljil na selektivnem vstopu, izobrazbi in usposabljanju ter določitvi dolžnosti javnih uslužbencev, je naravno sledila zahteva po opredelitvi njihovih pravic in pravni zaščiti. Osrednji cilj regulacije je bila zaščita uslužbencev pred odpuščanjem iz političnih ali verskih razlogov (ibid., 83 in 86).

Novosti so položile temelje sodobnemu uslužbenskemu sistemu. Javni uslužbenci, vključeni v hierarhične strukture, so predstavljali pomembno družbeno in politično silo, za katero so konstitucionalisti zahtevali, da se vključi v celoto legitimne oblasti in podredi pravu (Pusić 2002, 114).

3. Večje spremembe uslužbenskih sistemov so vezane na čas po 2. svetovni vojni in so odraz sprva koncentracije družbenega vpliva in moči države – intervencijska vloga države, ekspanzija javnih nalog in uprave - ter kasneje kritike takšne vloge države.

Uslužbenski sistemi (Raadschelders in Rutgers 1996; Pusić 2002) so se soočali z izrazito rastjo števila uslužbencev, ključna smer razvoja pa je bila tendenca k profesionalizaciji in specializaciji (tehnizacija v upravi). Sistemi so se opirali na modernejše izobraževalne okvire, temeljitejše usposabljanje, premišljeno selekcijo, vpeljavo novih metod upravljanja, tudi mišljenja. Družbene razmere in naloge so spodbudile vstop v upravo tudi drugih profilov, kot so bili klasični birokrati – pravniki. Vprašanja o velikosti, učinkovitosti, ekonomičnosti in temeljnih družbenih ciljih so vodila k premisleku in nato k uvajanju sprememb v organiziranju, delovanju javne uprave in javnih uslužbencev (ideje, koncepti novega javnega menedžmenta, novo upravljanje s človeškimi viri, informatizacija etc.).

4. Danes pa so na področju javne uprave in uslužbenskih sistemov ključna vprašanja, ki se osredotočajo na to, kako uresničevati koncept zanesljive javne uprave, kako povečati demokratični in politični nadzor nad delom javnih uslužbencev, kako razširiti participacijo državljanov v procesih sprejemanja odločitev ter kako preseči toge razmejitve med politiko in upravo, kar bi vodilo k modelu stabilne in visoko profesionalne uprave, ki pa bi sprejemala svojo vključenost v politične dimenzije in bi dopuščala pozitivno politizacijo oziroma politizirano strokovnost v okvirih upravnopolitičnega odločanja (Brezovšek in Črnčec 2007).

3 WEBROV MODEL BIROKRACIJE

Webrov model, koncept birokracije oziroma birokratske organizacije ima temelje v teoriji organizacij, politični sociologiji ter razumevanju družbene modernizacije in racionalizacije.

Model birokracije je idealnotipski, je znanstveni konstrukt, konceptualna shema, kar pomeni, da so glavne strukturne značilnosti, poteze, prakse identificirane in generalizirane. V idealnotipski formi se poudarijo osnovne in bistvene razsežnosti, ki so podlaga za empirično raziskovanje (Blau 1956, 16; Beetham 1987, 22).

Širši okvir birokratizacije predstavljata zgodovinski proces in teorija modernizacije¹, saj ima birokracija tu osrednjo vlogo. Birokratizacija je razumljena kot univerzalna značilnost moderne družbe, model birokracije pa kot tipična moderna institucija, ki združuje vse elemente, ki ločujejo moderno od tradicionalnega. Izvirnost, moč in superiornost birokracije izvirajo prav iz razlikovanja s tradicionalnimi, predmodernimi institucijami, oblikami in pojavi (Blau 1956, 15, 56-60; Beetham 1987, 16-17).

Za sam koncept birokracije je zelo pomembna tudi Webrova opredelitev treh idealnih tipov avtoritete (Haček 2005, 33). Legalno-racionalni tip avtoritete je v samem temelju modela birokracije, saj le-ta predstavlja njeno institucionalno obliko. Legalno-racionalna avtoriteta temelji na splošnem sprejemanju, legitimnosti sklopa normativnih pravil in pravici tistih, ki jim je na podlagi tega vzorca avtoriteta podeljena. V tem tipu avtoritet izhaja podrejanje vladanih iz legitimno vzpostavljenega neosebne niza pravil in ni vezana na prepričanje v svetost, nedotakljivost tradicije kot v tipu tradicionalne avtoritete ali na osebne poteze ali privlačnost karizmatičnih voditeljev.

Konstitutivni elementi in principi delovanja Webrovega modela birokracije

Kot temeljne strukturne in funkcijske značilnosti birokratskega modela bi lahko izpostavili birokratsko avtoriteto, princip hierarhije in tehnično superiornost.

V birokratsko organiziranih strukturah se izvajajo kontinuirane naloge, ki jih lahko opravljajo le kvalificirane in ustrezno usposobljene osebe. V samem jedru, bistvu modela stoji birokratska avtoriteta, ki je strogo omejena in določena s pravili. Uradniki

¹ Strukturni pogoji za uveljavitev birokratizacije so: denarna ekonomija, obsežne in zahtevne upravljavske naloge, ki terjajo delitev dela in koordiniranje procesov, stroga ločitev javnega od zasebnega, tudi kapitalistični sistem, vrednote, ideologija, ki spodbujajo (samo)disciplino in red. Drugi vidijo v modelu profesionalnih armad pomembno metaforo v oblikovanju in delovanju birokracije. (Gerth 1952; Blau 1956; Sennett 2006).

so izpostavljeni avtoriteti samo z vidika svoje brezosebne uradne dolžnosti. Obstoje vnaprej znanih, predpisanih pravil, ki se uporabljajo formalno, brez ozira na osebo, načrtno izključujoč vse emocije, zagotavlja, da se uradne dolžnosti opravljajo nearbitrarno in brez favoriziranja². Vsaka transakcija, opravilo se skrbno zapiše in shrani. Birokratska organizacija tako temelji na uradnih listinah (Gerth 1952, 196-97; Beetham 1987, 12, 87; Brezovšek in Črnčec 2007, 41).

Pravila in listine preprečujejo birokratsko samovoljo, princip hierarhije, hierarhičnih ravni pa vpeljuje sistem nadzora in ugotavljanja odgovornosti. Hierarhija sloni na razmerjih nadrejenosti in podrejenosti, pri čemer višje ravni nadzirajo in usmerjajo nižje.

Delovanje birokracije temelji na notranji delitvi dela, povezovanju in vključevanju osnovnih delov v koordiniran proces, kar omogoča obravnavo večjega števila zadev na uniformen, učinkovit in predvidljiv način. Naloge se razporejajo med uradnike, ki imajo posebno znanje, veščine in izkušnje (Gerth 1952, 197, 228; Beetham 1987, 15).

Prav takšna organiziranost in način dela sta vodila Webra k sklepu, da birokracija predstavlja tehnično superiornost nasproti vsem drugim oblikam znanih organizacij, ki se odraža v natančnosti, zanesljivosti, hitrosti, veščinah, znanju, kontinuiranem delovanju, diskretnosti in obvladovanju stroškov. Moč in prednost birokracije je v znanju, specializaciji, v mnogih posameznih nalogah, ki pa štejejo predvsem kot integrirane funkcije v celoti (Gerth 1952, 208 in 229).

Vloga javnega uslužbenca v birokratski organizaciji

Uslužbenec v birokraciji delo opravlja kot poklic. S sklenitvijo delovnega razmerja sprejema in lojalno izpolnjuje obveznosti v zameno za varno eksistenco. Jasna ločenost sfere dela od zasebnosti³ - tako v smislu dejavnosti kot tudi razpolaganja s sredstvi - ustvarja pogoje za oblikovanje delovnega okolja, kjer vladata red in disciplina. Uslužbenec izkazuje lojalnost uradu, organizaciji in ne osebi. Vstop v poklic je pogojen z izobrazbo, določenim usposabljanjem in predhodnim posebnim selektivnim preizkusom. Mehanizem selekcije zagotavlja organizaciji primerne in usposobljene ljudi, znanje in veščine, hkrati pa ustvarja ekskluziven, privilegiran krog, kar se odraža v materialnem in statusnem položaju.

² V tradicionalnih, patrimonialnih okoljih prevladujejo v nasprotju z odločanjem na podlagi pravil, individualni privilegiji, ugodnosti, samovolja (Gerth 1952, 198).

³ Vsakršna zloraba pooblastil, pravil in sredstev za osebno korist ali za korist tretjega pomeni odmik od modela birokracije (Gerth 1952, 207).

Uradnika v idealnotipskem modelu imenuje oziroma postavi višja avtoriteta in ni izvoljen⁴. Uslužbenec je karierist znotraj hierarhije, teži k napredovanju na odgovornejša, zahtevnejša in bolje plačana mesta in položaje. Napredovanje temelji na vrednotenju osebnih in intelektualnih kompetenc, tudi na podlagi senioritete ali pa ocen, pridobljenih na internih strokovnih preverjanjih. Weber tu poudari, da napredovanja potekajo v skladu z meritokratskim principom, z namenom doseganja tehnične učinkovitosti.

Izpostavljena sta stabilnost in kontinuirano opravljanje dela. Vendar zaposlitev uživa predvsem pravno zaščito pred arbitrarnim odpuščanjem zaradi osebnih okoliščin.

Uradnik prejema plačo in pokojnino v denarju. Plača je vezana na položaj, naziv in dobo službovanja.

Službovanje v birokratski organizaciji pomeni poseben status, ki ga opredeljujejo predpisi, pravila in nazivi oziroma položaj v hierarhiji, dejanski družbeni status pa je tesno povezan z razmerami v družbi⁵. Vezivno tkivo birokracije in njenih notranjih razmerij predstavljata predvsem hierarhija in disciplina, pa tudi občutek pripadnosti in časti, ki lahko izvira iz prestiža, ki si ga uradništvo pridobi kot posebna družbena skupina (Gerth 1952; Brezovšek in Črnčec 2007).

Premisleki o Webrovem modelu birokracije

Webrova teza, da prav metodično urejena celota ključnih birokratskih značilnosti povečuje učinkovitost in dosega organizacijsko in tehnično superiornost, je imela pomembne implikacije. Birokratski model je tako postal nepogrešljiva družbena formacija, s tem pa se je spremenila tudi družbena konfiguracija strukture moči. Vendar pa se je v širšem kontekstu raziskovanja Weber bolj usmeril na procese ekspanzije birokratske moči in na njihove učinke kot pa na ožje vprašanje organizacijske učinkovitosti (Blau 1956, 17; Beetham 1987, 58 in 60). Prevlada birokratizacije je bila zanj problematična z več vidikov. Moč, dominacija birokracije je predstavljala grožnjo liberalnim vrednotam in še posebej individualni svobodi⁶. Birokracija kot taka nima kapacitete avtonomnega doseganja širših želenih družbenih rezultatov, s čimer je Weber

⁴ Izvoljeni uradnik ruši temeljno načelo hierarhije, saj mu izvoljenost podeljuje avtonomno pozicijo nasproti višji avtoriteti (Gerth 1952, 200).

⁵ Visok družbeni status birokracije je vezan na okolja, kjer se uradniki rekrutirajo iz družbeno in ekonomsko privilegiranih razredov, kjer vstop v uradništvo zahteva prestižno izobrazbo, le-ta pa velika materialna sredstva. (Gerth 1952, 199).

⁶ Individualizem (liberalizem) je z lastno dinamiko preko ekspanzije kapitalizma pripeljal do procesov birokratizacije in tako ogrozil samega sebe (Beetham 1987, 60).

aludirar na sociološki pojem iracionalnosti znotraj racionalnih procesov, i.e. učinki družbene akcije se pogosto odmikajo ali celo nasprotujejo vnaprej določenim ciljem. Prav zato je bilo zanj pomembno vprašanje, kako uravnotežiti birokratski ideal in se zoperstaviti njegovi dominaciji. Kot relevantno opcijo je izpostavil pluralizem birokratskih institucij, ki bi s svojimi družbenimi bazami podpore, lastno organizacijsko strukturo in posebnim znanjem odpravile monopol (Beetham 1987, 60-62, 66). Za Webra je poseben problem predstavljalo tudi občutljivo razmerje med birokracijo in političnim vodstvom, organom, ki vzpostavi aparat za implementacijo svojih odločitev. V formalnem modelu je delitev vlog jasna, politični odločevalci sprejemajo in oblikujejo politike, birokracija pa je kot izvajalec ovita v siv plašč anonimne nevtralnosti. Vendar je Weber poudaril, da v realnosti birokracija teži k prestopanju svojih okvirov, saj zaradi moči, ki ji jo dajejo znanje, organiziranost in informacije, v odnosu do političnega vodstva pogosto nastopa kot ekspert in tako zmanjšuje njegovo avtonomnost. Proti tej prevladi mora nastopiti neodvisno politično vodstvo, ki si je sposobno zagotoviti svoje znanje in informacije in zmore nadzorovati in usmerjati birokratski aparat (Gerth 1952; Beetham 1987; Haček 2005).

Na tem mestu bi lahko dodali, da so problematičnost družbene moči birokracije kritično obravnavali tudi številni drugi, ki so poudarjali njeno vlogo pri ohranjanju razredne dominacije, njeno konzervativno naravnost in naklonjenost vladajočemu režimu, povezave z vplivnimi in močnimi interesnimi skupinami etc. (več v Beetham 1987; Goodsell 2004).

Kritike modela birokracije

Kasnejši prispevki in razmišljanja o modelu birokracije so potrdili njeno pomembno vlogo v družbenem razvoju, njen prispevek k redukciji negotovosti v družbi (Goodsell 2004, 21), hkrati pa so problematizirali ključne Webrove teze, predvsem tiste o birokratski organizacijski superiornosti in birokratskih značilnostih, ki vodijo do tehnične prevlade in optimalne učinkovitosti. Poudarjali so prav nasprotno, da birokratske značilnosti avtomatično proizvedejo določene negativne vzorce vedenja in ravnanja in da ima birokratski ideal v svojem jedru slabost, ki se lahko razvije v tako imenovane elemente birokratske patologije. Drugi so šli še dlje in trdili, da so patološki in disfunkcionalni vzorci inherentni weberjanski birokratski organizaciji (ibid., 6).

Kritike (Beetham 1987, 16-18; Goodsell 2004, 12-17, 54-55; Brezovšek in Črnčec

2007, 44-45) zadevajo predvsem kulturo⁷, ki se razvije v birokratskih organizacijah in temelji na konzervativnosti, ohranjanju statusa quo, odporu do sprememb. Socializacija v birokracijah krči avtonomnost, onemogoča, da bi se individualni človeški potencial realiziral in spodbuja konformizem. Socializacija in specializacija vodita k ožjenju pogleda, percepcije, kar zmanjšuje sposobnosti za razumevanje celote, odzivanja in prilagajanja na fluidne, spreminjajoče se razmere. Stroga disciplina se veže s pretirano osredotočenostjo na pravila, proces pa se konča s pojavom premestitve cilja.

Hierarhija vzpostavlja tog sistem neenakosti, podrejenosti in odvisnosti, ustvarja okolje, kjer prevladuje neiskrenost, ambicije vodijo do konfliktov. Hierarhičnost ne spodbuja individualne odgovornosti, iniciativnosti in kreativnosti, tako da organizacija nima učinkovitih mehanizmov in spodbud za motiviranje javnih uslužbencev. Poudarjena hierarhična razmerja generirajo frustracije, ki škodijo odnosom med uslužbenci in tudi odnosom do uporabnikov. Vir napetosti in konfliktov predstavlja tudi sam koncept birokratske avtoritete, ki izvira iz položaja v hierarhiji in moči samega položaja. Znanje in strokovnost zahtevata določeno mero avtonomnosti, nosilcu dajeta avtoriteto, kar pa v hierarhični organizaciji naleti na neizogiben problem – ali je glavna, dominantna hierarhija, nadrejenost, ali pa so pomembnejša pravila, zahteve, etika stroke. Hierarhična struktura tudi preprečuje učinkovit pretok informacij, kar se odraža v rigidnosti, počasni odzivnosti in težavnem prilagajanju.

Poseben problem predstavlja tudi neoseben odnos do strank, uporabnikov, v katerem prevladujejo formalnost, hladnost in poslovnost. Uporabnik ni sprejet in obravnavan kot celovita osebnost, temveč le kot zadeva, predmet obravnave. Uporabnika naslavljajo s pozicije avtoritete in moči, pri tem uporabljajo tehnični strokovni jezik. Komunikacija ne poteka v konstruktivnem in dobronamernem vzdušju. Pri obravnavi deprivilegiranih predstavnikov manjšin gre pogosto za nerazumevanje, brezobzirnost, pa tudi zavlačevanje in opuščanje opravil.

Bolj ekonomske kritike pa so se osredotočile na sam monopolni družbeni položaj birokracij, ki so premalo učinkovite, odzivne pa tudi nefleksibilne in nesmotrne pri porabi javnih sredstev prav zaradi tega, ker niso izpostavljene tekmovalnosti ter pritiskom in zahtevam uporabnikov. Kritiki pri tem izpostavljajo neučinkovito alokacijo stroškov ter sistematično pomanjkljivo ocenjevanje redkih dobrin (Brezovšek in Črnčec 2007, 44). Kritična, nesmotrna in iracionalna je tudi inherentna potreba po širjenju struktur, nalog in osebja, kar vodi k proračunskim pritiskom. Kritike so pogosto tesno povezane oziroma izvirajo iz ideološkega nasprotovanja državni intervenciji, regulaciji

⁷ Kritike birokratske mentalitete, osebnosti.

in višjim davkom (Goodsell 2004, 12, 49).

Navkljub novim paradigmam, konceptom ter organizacijskim in upravljaljskim teorijam se večina organizacij v javni upravi v svojih temeljih še vedno navezuje na ključne postavke weberjanskega modela: obstoj hierarhije, ravni pristojnosti, spoštovanje avtoritete, predpisov, notranjih pravil, poslovanje z listinami ali elektronskimi dokumenti, korpus kariernih uslužbencev, poudarek na znanju, strokovnosti etc. (ibid., 6).

Tabela 3.1: Webrov idealnotipski ter razširjeni model

WEBROVA IDEALNOTIPSKA FORMA	MODEL, RAZŠIRJEN Z UGOTOVITVAMI DRUGIH TEORIJ, EMPIRIČNIH RAZISKAV, PRAKSE
- strukturna in funkcionalna mehanika, organizacija kot stroj, "taylorizem"	- organizacija kot sistem v interakcijah z okoljem, kot socialni sistem oziroma kot omrežje medosebnih odnosov, "human relations"
- stroga racionalnost, birokratska socializacija, neosebnost, reducirana individualnost kot pogoji za doseganje učinkovitosti	- osebnost ni nikoli docela zlita z vlogo; posameznik z lastno identiteto, pričakovanji in potrebami; samorealizacija; socialne interakcije kot pomemben element pri doseganju učinkovitosti in uspešnosti
- nadrejenost, nadzor, ukazovanje	- kooperacija, participacija, sodelovanje, komunikacija
- hierarhija, jasen sistem toka informacij	- bolj sploščena organizacijska struktura, več koordiniranih tokov informacij v različnih smereh, kibernetika
- avtoriteta, ki izhaja iz položaja v hierarhiji	- širša avtonomija in upoštevanje avtoritete, ki jo ima znanje, strokovnost

Vir: Beetham (1987, 16-18) in Morgan (1997).

4 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Novi javni menedžment (v nadaljevanju NJM) oziroma novo upravljanje javnega sektorja (v nadaljevanju NUJS) danes predstavlja aktualno paradigmo, koncept in hkrati s prilagoditvami, upoštevanjem lokalnih posebnosti in tradicij globalno prisoten model.

V sklopu skušam sintetično zajeti definicije, razumevanja koncepta novega javnega menedžmenta, orisati bolj sociološko-teoretske premisleke na eni in upravno-ekonomsko-praktične vidike na drugi strani.

S ciljem celovite obravnave umeščam koncept v širši kontekst razvoja upravnih teorij, s pomočjo primerjav pa skušam poudariti tisto, kar paradigma NUJS prinaša kot novost, prednost, inovativnost v odnosu do predhodnega weberjanskega modela.

Sociološko-teoretska izhodišča

Pogledi, razumevanje koncepta novega javnega menedžmenta se, navkljub mnogim skupnim izhodiščem, dokaj razlikujejo glede na zorni kot, razdaljo do opazovanega predmeta. Tako bi lahko izpostavili bolj sociološko-teoretsko zanimanje za NJM in obravnave, ki so bolj usmerjene na praktične vidike, na prenos, prevajanje teoretskih konceptov in načel v prakso.

Rus namenja več pozornosti prav teoretskemu premisleku o samem konceptu NJM, uveljavljanju njegovih načel in spreminjanju nekaterih temeljnih razmerij. Koncept NJM obravnava v njegovih kompleksnih odnosih s hitro spreminjajočim se okoljem, v okviru redefinicije vloge sodobne države⁸ in na novo vzpostavljajočih se razmerij med državo in civilno družbo (Rus 2001, 22).

V tovrstnem pogledu je razumevanje NJM predvsem preplet treh ključnih elementov: nova delitev dela oziroma novo sistemsko sodelovanje države in civilne družbe⁹, ožji vidik vpeljevanja podjetniških načel iz zasebnega sektorja v javni sector ter, gledano širše, demokratična obnova, socialna kohezija (ibid., 41).

Posodabljanje po načelih NJM odraža sistemsko prilagoditev, odziv na vse večjo kompleksnost in posledično naraščajočo stopnjo negotovosti v okolju. Sistemska reorganizacija, ki temelji na zblíževanju javnega sektorja in societalnih sistemov, si

⁸ Razvoj od birokratske prek moderne do postmoderne države (Rus 2001, 25).

⁹ Teoretska podlaga novih razmerij: sociopolitični koncept, ki poudarja, naj se država omeji predvsem na nadzorno in podporno funkcijo, izvajalska dejavnost pa naj bi se prenesla na nevladne organizacije civilne družbe; drugo izhodišče - novi konstitucionalizem - pa teži k sistemskemu vključevanju organizacij civilne družbe v obstoječi institucionalni okvir (Rus 2001, 32).

prizadeva vzpostaviti okolju komplementarno, prirejeno notranjo kompleksnost, ki bi povečala učinkovitost, uspešnost in odzivnost celotnega sistema. Ključni prilagoditveni instrumenti so menedžment, privatizacija¹⁰, vpeljevanje strateškega mišljenja¹¹, konkurenca, vendar (v kasnejših, bolj preišljenih različicah) bolj v smislu uvajanja tekmovalnih razmerij v posamezne organizacije in tudi med same organizacije kot pa grobega vnašanja tržnih mehanizmov. NJM naj bi vseboval tudi precejšen demokratizacijski potencial, saj so potrebe, zahteve in različne oblike participacije uporabnikov formulirane kot eden glavnih ciljev reformnih prizadevanj (Rus 2001, 32-36; Brezovšek 2007).

Takšno sociološko pozicioniranje koncepta NJM v široke procese sprememb, redefinicij, novo artikuliranih zahtev pa izhaja in vztraja pri stališču in pričakovanju, da je tudi NJM le prehodna paradigma, ki dolgoročno vodi do še bolj učinkovitega, odzivnega in legitimnega modela - kot PPP oziroma javno-zasebno partnerstvo (Rus 2001, 25).

Opredelitev koncepta NUJS v ožjem, "upravljaljskem" smislu

NJM oziroma NUJS predstavlja novo paradigmo v upravljanju javnega sektorja in temelji na dveh temeljnih izhodiščih: prioritetni orientiranosti k uporabnikom in povečevanju konkurenčnosti, učinkovitosti in uspešnosti. Cilje skuša doseči z organizacijskim preoblikovanjem¹² in predvsem z vnosom, vpeljevanjem preizkušenih podjetniških metod, praks in tehnik (Ferfila in drugi 2002, 175-176). NUJS temelji na kritični aplikaciji elementov upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, ki izvirajo iz podjetniškega načina mišljenja, metodologije vodenja, ekonomike poslovanja, težnje po večji usmerjenosti k uporabnikom, bolj transparentne opredelitve odgovornosti za rezultate ter povečevanja avtonomije, fleksibilnosti in inovativnosti (ibid., 177).

Temeljni elementi, načela nove paradigme¹³ so (po Hood-u v Ferfila in drugi 2002, 176):

¹⁰ Prenos izvajanja v zasebni sektor, vendar s sočasno vzpostavitvijo učinkovitega in transparentnega javnega nadzora. Pomembno je poudariti, da naj bi privatizacija potekala na strokovnih utemeljitvah, predvsem na ex-ante evalvacijskih študijah in ne v okviru implementacije ideoloških predpostavk.

¹¹ Strateško mišljenje temelji na fleksibilnem procesu oblikovanja soglasja glede preferenc, zaznave priložnosti in tveganj. Strategije, vpete v koordinativne dogovore, omogočajo višjo stopnjo avtonomije na vseh ravneh, hkrati pa odpirajo prostor za inovativno mišljenje in dosežke (Rus 2001, 34-35).

¹² Premik od birokratskih, hierarhičnih in demokratično pasivnih struktur k bolj odzivnim, učinkovitim ter kooperativnim omrežjem (Rus 2001; Farnham in Horton v Ferfila in drugi 2002, 176).

¹³ Podrobnejša opredelitev doktrine in načel NUJS sledi v nadaljevanju.

- vzpostavitev profesionalnega menedžmenta,
- uvajanje standardov in merjenja uspešnosti,
- decentralizacija,
- konkurenca,
- poslovne metode dela,
- ekonomična poraba virov,
- izhodna kontrola.

Implementacija načel, usmeritev, metod, tehnik NUJS pa v praksi pomeni (Ferfila in drugi 2002, 178):

- ločitev politične (strateške) in strokovne (izvajalske) funkcije,
- usmerjenost k rezultatom, učinkovitosti, uspešnosti (izdelana merila, monitoring, evalviranje),
- usmerjenost k uporabniku,
- decentralizacija, tesno povezana s širjenjem avtonomije,
- povečevanje fleksibilnosti z uvajanjem strateškega mišljenja, mehanizmov notranje konkurenčnosti, vpeljevanjem informacijskih tehnologij,
- upravljanje s človeškimi viri in razvijanje potencialov.

Oblikovanje koncepta NJM lahko pojasnimo tudi kot reakcijo na izčrpanost stare paradigme, ki je temeljila na Webrovi teoriji birokratske organizacije. Vse večje težave pri reagiranju na družbeno stvarnost, nove izzive so zahtevale nujnost prehoda od tradicionalnih oblik javnega upravljanja k bolj prožnim pristopom in metodam (Kovač 2000, 280; Rus 2001).

Tabela 4.1: Razlike med tradicionalnim upravljanjem in NJM

KLASIČNI MODEL UPRAVLJANJA	NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA
pravila	cilji, merjenje uspešnosti
zakoniti postopki	učinkovitost dela
zakonitost	uspešnost
kontrola	pooblastilo
avtoriteta	sodelovanje

formalizem	inovativnost, fleksibilnost
odgovornost	usmeritev k rezultatom
vodenje na osnovi politike	vodenje na osnovi ciljev
upravljanje	strateško mišljenje

Vir: Lane v Stanonik (1998, 488); Lane v Kovač (2000, 282).

Razmerja med zasebnim in javnim sektorjem

Novo v konceptu NJM je torej aplikacija menedžmenta, podjetniških načel, elementov, značilnih za zasebni sektor. Prav zaradi tovrstnega zблиževanja in prehajanj je potrebno zarisati razlike med sektorjema in hkrati poudariti specifične značilnosti.

Videnja razmejitvene linije se gibljejo med stališčem, da obstaja veliko bistvenih razlik, in glediščem, da razlike niso tako velike (Ferfila in drugi 2002, 173).

Tabela 4.2: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

JAVNI SEKTOR	ZASEBNI SEKTOR
monopol	konkurenca
zakonitost, spoštovanje temeljnih vrednot (enak dostop, pravičnost, etičnost)	jasen cilj dobička
normativni okviri delovanja	strateški menedžment, le nujna regulativa
javna kolektivna odgovornost	individualna odgovornost
odprtost za vplive politike, težko uveljavljanje dolgoročnih ciljev zaradi menjav političnega vrha	relativna distanca do politike
zelo kompleksno okolje	spremenljiva kompleksnost okolja
zunanji finančni in politični pritiski	notranji tržni pritiski
nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	uspešnost, določena z dobičkonosnostjo
težko določljive ciljne skupine	določanje ciljne skupine z nakupom / prodajo

Vir: Brejc v Kovač (1999, 201); Ferfila in drugi (2002, 171).

Kontingenčna teorija menedžmenta, ki izhaja iz usmeritve k zблиževanju sektorjev, poudarja, da so razlike med javnim in zasebnim sektorjem predvsem v hierarhiji temeljnih funkcij. Pri javnih organizacijah so izpostavljene proizvodne in administrativne funkcije, pri zasebnih pa podjetniške funkcije (Ferfila in drugi 2002, 174).

Navkljub pozitivni obravnavi medsektorske izmenjave, vpeljevanju podjetniških konceptov, pa vsi avtorji (Lane 1997; Kovač 1999; Rus 2001) poudarjajo, da javni sektor v svojem bistvu ohranja javno naravo in potrjuje zavezanost k spoštovanju načel zakonitosti, etičnosti, pravičnosti in odgovornosti za doseganje javnega interesa.

Lane ugotavlja, da sta učinkovitost in legalnost izjemno pomembni vrednoti, kot cilja pa se lahko bistveno razlikujeta. Na operativni ravni se lahko zapleteta v ostre konflikte, zato je nujno dopolnilo v obliki ustrezno razvite kulture¹⁴ in nenehnega kritičnega premisleka o ravnotežju med vrednotama (Lane 1997, 14). Drugi (e.g. Drechsler 2005, 99) pa vidijo v bistvenih značilnostih NJM zbir vrednot, načel in mehanizmov, ki so v veliki meri nekompatibilni z duhom, temelji, ključnimi dimenzijami, vrednotami javnega sektorja in javne uprave.

Podrobnejši prikaz doktrine in temeljnih načel NJM

Z orisom ključnih dimenzij koncepta novega upravljanja javnega sektorja sem skušal paradigmo umestiti v širši družbeni kontekst oziroma osvetliti predvsem razmerja, interakcije z zunanjimi dejavniki.

V nadaljevanju se bom osredotočil na podrobnejšo opredelitev temeljnih načel NJM.

Tabela 4.3: Doktrina, ključni elementi NJM

	DOKTRINA	KOMENTAR	UTEMELJITEV
1	- uvajanje menedžerjev v javni sektor	- avtonomnost, samostojnost pri odločanju in vodenju	- fleksibilnejše odločanje, odgovornost za rezultate

¹⁴ Zavest, da je potrebna visoka stopnja profesionalnosti, transparentnosti in odgovornosti.

2	- vzpostavljeni standardi uspešnosti, mehanizmi merjenja, evalviranje	- cilji, definirani in merljivi, kot pokazatelji uspešnosti	- primerjanje ciljev in rezultatov v kontekstu - ugotavljanje odgovornosti pomeni tudi vrednotenje učinkovitosti in uspešnosti
3	- nadzor nad rezultati	- alokacija sredstev in nagrajevanje sta tesno povezana z izkazano uspešnostjo	- osredotočenost na rezultate - storitve in dobrine, in ne na postopke, procese
4	- decentralizacija	- razsrediščenje, s ciljem tesnejšega povezovanja posameznih enot s temeljno dejavnostjo	- uporabnikom bližje izvajanje javnih storitev - večji nadzor nad stroški, hitrejša, bolj kakovostno odzivanje
5	- uvajanje tekmovalnosti v javni sektor	- primerjanje, tekmovalni aranžmaji	- tekmovalnost kot instrument za doseganje nižjih stroškov, višje kvalitete storitev - učinkovitejša alokacija virov
6	- podjetniško mišljenje, poslovno vedenje	- prenos preizkušenih praks, metod - večja prožnost pri plačevanju, nagrajevanju, zaposlovanju, odpuščanju	- večja učinkovitost, odzivnost - inovativnost, katalizatorska vloga menedžerjev
7	- strožja disciplina in varčnost pri porabi javnih sredstev	- kontrola stroškov - višja storilnost	- trend zmanjševanja obsega javnih izdatkov - pričakovana višja kakovost storitev
8*	- usmerjenost k uporabniku	- bolj odzivna, učinkovita in prijaznejša javna uprava	- stopnja uresničevanja načela sporoča veliko o državi in družbi

Vir: Hood v Falconer (1997, 99). * Hoodovemu pregledu smiselno dodano načelo.

1) Opredeljena vloga poklicnega menedžmenta v javni upravi

Vloga javnega menedžmenta in položaj sodobnega menedžerja (Falconer 1997, 100) sta danes postavljena v ospredje. Menedžment uživa visoko stopnjo avtonomnosti pri odločanju¹⁵, vendar ima hkrati jasno opredeljeno odgovornost za področja in naloge, ki jih pokriva, pa tudi rezultate, ki jih mora doseči. Končna odgovornost pa je odvisna od kritične povratne informacije evalvacijskih študij glede učinkov menedžerske prakse (Stanonik 2000, 299).

Menedžment ima pomembno vlogo tudi pri upravljanja z ljudmi (HRM); njegova naloga je pridobiti in razviti visoko kompetentne ljudi, jih ustrezno alocirati glede na kompetence in naloge, z jasnim namenom, da bi bili čim bolj učinkovito in uspešno doseženi zastavljeni organizacijski cilji (Armstrong v Butler in Fleming 2002, 25). Operacionalizacija vloge HRM (United Nations. Economic and Social Council 2004, 15-16) obsega anticipacijo na področju prihodnjih potrebnih znanj, veščin in kompetenc, premišljeno načrtovanje in izvajanje procesov rekrutacije, selekcije, napredovanja, ugotavljanja delovne uspešnosti, nagrajevanja in usposabljanja.

2) Jasno določeni standardi uspešnosti

V sodobni javni organizaciji so cilji nalog natančno določeni, opredeljeni so okvirni¹⁶ načini za doseganje rezultatov, vzpostavljeni so mehanizmi za spremljanje (monitoring), ocenjevanje in vrednotenje dela ter ugotavljanje odgovornosti za rezultate.

3) Usmerjenost k rezultatom in nadzor nad njimi

Eden od pomembnejših ožjih vidikov v konceptu NJM je prav premik od poudarka na procesih, postopkih k nadzoru rezultatov in učinkov. Da to pomeni pomembne spremembe v mišljenju, priča primer pri porabi proračunskih sredstev, kjer se je (in se pogosto še danes) pretirano poudarjal postopek, proces porabe, kontrola pa je bila omejena le na ugotavljanje skladnosti porabe z načrtom, predpisi in si ni zastavljala bistvenega vprašanja - razmerja med porabljenimi sredstvi in rezultati, med porabo in uresničevanjem zastavljenih ciljev (Stanonik 1998, 489).

¹⁵ Strokovni avtonomnosti je potrebno pridružiti tudi avtonomnost pri odločanju (Stanonik 2000, 304-305).

¹⁶ Prav tako mora biti zagotovljen prostor za fleksibilnost, inovativnost.

4) Premik k decentralizaciji

Bistvo težnje po decentralizaciji je v prilagajanju javne uprave okolju, zahtevam in potrebam uporabnikov. Prenos pooblastil za odločanje na nižje ravni, organiziranje avtonomnih enot z jasnimi cilji, učinkovito širjenje, posredovanje informacij in ne ukazov - vsi ti ukrepi oziroma njihove kombinacije naj bi povečali fleksibilnost, odzivnost, učinkovitost, omogočili interno tekmovalnost etc.

Procese decentralizacije mora spremljati vzpostavitev učinkovitih informacijskih povezav (IT), še pomembnejši pa so integrativni elementi: izoblikovano poslanstvo, vizija, organizacijska kultura, skupne vrednote, skupna motivacija za uresničevanje zastavljenih ciljev in doseganje rezultatov. Decentralizacija je torej najtesneje povezana z razvijanjem in izboljšanjem upravljanja s človeškimi viri.

Poseben problem oziroma občutljivo vprašanje pa predstavlja določitev pravega razmerja med decentralizacijo nalog, pristojnosti in odgovornosti ter centralizacijo nadzora nad učinkovitostjo, storilnostjo, kakovostjo in uspešnostjo (Falconer 1997, 101; Stanonik 2000, 310).

5) Večja konkurenčnost

Konkurenčnost v javnem sektorju pomeni prizadevanja za kontinuirano prilagajanje zahtevam in potrebam uporabnikov. Mehanizmi tekmovalnosti na operativni ravni - kvazitrgi¹⁷, primerjanje rezultatov, z gledovanje po najboljšem, fleksibilno nagrajevanje etc. – imajo potencial motivacije in dvigovanja ravni kakovosti proizvodov in storitev, saj spodbujajo kontinuirano izboljševanje.

Tekmovalnost in spremljanje konkurenčnosti pa lahko posredujeta kvalitetno povratno informacijo ("feedback") tako za notranjo evalvacijo javne uprave kot tudi za zunanjo, uporabniško evalvacijo (Kovač 2000, 282-283).

6) Kritično uvajanje podjetniške miselnosti in delovanja

Ta vidik združuje uravnoteženo in preišljeno aplikacijo preizkušenih poslovnih metod in pristopov, vpeljevanje stimuliranja zaposlenih za izkazano večjo učinkovitost in vključevanje bolj fleksibilnih, inovativnih delovnih tehnik (Falconer 1997, 101).

Izpostaviti pa je potrebno še drugi, širši vidik. Podjetniška miselnost naj bi povečala in poudarila vlogo dolgoročnega strateškega načrtovanja, razviti pa bi se morala tudi občutljivost za zaznavo, identifikacijo in definiranje potencialnih problemov kot tudi

¹⁷ Kvazitrg naj bi v modelu izbire povezal avtonomijo ponudnikov in motivacijo zaposlenih za lastni interes s ciljem učinkovitejše alokacije virov (viri sledijo uporabnikovi izbiri) in zagotavljanju večje enakopravnosti pri dostopu do javnih storitev in dobrin (Le Grand 2007, 41-43).

sposobnosti za generiranje rešitev (Stanonik 2000, 303-304 in 309).

Podjetniški koncepti so, s kritično distanco, torej uporabni na menedžerski in tudi na izvajalski ravni.

7) Disciplinarnost in ekonomičnost

Več pozornosti je potrebno posvetiti načinom uporabe finančnih in človeških resursov. Pri tem naj bi bil jasno zastavljen cilj - povečevanje vrednosti in kvalitete storitev za vložena sredstva s kvalitetnejšimi metodami dela in z obvladovanjem stroškov (Falconer 1997, 102).

8) Sistemska usmeritev k uporabnikom, približevanje uprave uporabnikom

Ključnega pomena je, da načelo usmerjenosti k uporabnikom resnično postane vodilno načelo, izhodišče vseh zaposlenih v javni upravi. Bistvo koncepta odprte uprave je v vzpostavitvi institucionalnih mehanizmov, ki omogočajo demokratično in učinkovito sodelovanje med upravo in državljani, torej aktivne in večsmerne komunikacije (Brezovšek in Črnčec 2007, 56, 226). Da bi se premaknili od deklarirane zavezanosti k pristnemu spoštovanju načela, so potrebni sistemski pogoji¹⁸ in kontinuirana prizadevanja za bolj učinkovito in odzivno javno upravo.

Proces spreminjanja mišljenja, celovito razumevanje in sprejemanje storitvene naravnosti ter javne odgovornosti naj bi potekali vzporedno z uvajanjem konkretnih ukrepov, zgledov – večja odprtost uprave, zagotavljanje obveščenosti uporabnikov (stiki z javnostmi, brošure, portali), prilagajanje posameznim ciljnim skupinam (starejši, invalidi, podjetniki), izvorni programi za uresničevanje načela lažje dostopnosti, večje hitrosti in odzivnosti pri reševanju zadev (koncept "one-stop-shops") etc. (Kovač 2000, 283-286).

Kritični pogled na koncept NJM

NUJS je izpostavljen kritikam na teoretski ravni in tudi na ravni implementacije.

Kritiki poudarjajo nerazvito konceptualizacijo NJM. Ta naj bi bil le zbir praks, modelov, prepričanj, ideoloških in znanstvenih vidikov, ki se prepogosto nekritično opirajo na koncepte zasebnega sektorja in svobodnega trga (Ferfila in drugi 2002, 203;

¹⁸ Le-ti so: jasno izražena politična podpora, razvita upravna kultura, decentralizacija, ciljno usposabljanje javnih uslužbencev in podpora (med uslužbenci) vključevanju uporabnikov - od sodelovanja pri snovanju, pripravi storitev do vrednotenja učinkovitosti in uspešnosti (po Hadley in Young v Kovač 2000, 284).

Brezovšek in Črnčec 2007, 47). Morda prav zato Rus (2001) poudarja, da je NJM le prehoden koncept, saj je nujno preseganje njegovega neoliberalnega vzorca.

Druge kritike problematizirajo pretirano osredotočenost na ekonomiko in metode vodenja privatnega sektorja¹⁹. Decentralizacija avtoritete in menedžerska sredstva (Brezovšek in Črnčec 2007, 48, 82) lahko oslabijo standarde politične odgovornosti in demokratičnega nadzora, hkrati pa so z zmanjšano stopnjo uniformnosti, koherence ogrožene druge pomembne in občutljive vrednote in načela v javnem sektorju (nepriustranost, pravičnost, zakonitost, etika, enaka obravnava ...). Kritike so usmerjene tudi v pretirano vrivanje tržne mentalitete (ponudniki, uporabniki ...) v razmerja med državo in državljani in s tem reduciranje pomena državljanstva kot pomembne civilizacijske pridobitve. Opiranje na ožje osebne interese pa naj bi povzročalo upadanje profesionalnega altruizma in preko tega erozijo etike v javnem sektorju (Le Grand 2007, 55, 59). Ti procesi so oslabili ideale v javni upravi, predvsem prepričanja, da je upravljanje javna dolžnost, da je javna služba poslanstvo, ki je najtesneje povezano z izvrševanjem javnega dobra ter služenjem demokratičnim idealom (Brezovšek in Črnčec 2007, 81).

Druga pomembna omejitev te paradigme pa je v njeni implicitni predpostavki, da sta javna uprava in upravljanje vpeta v nepristranske, mehanične procese, ki so izvzeti iz širših družbenih in političnih dimenzij. NJM tako teži k depolitizaciji uprave, pojmovanje odnosov med politiko in upravo je togo in ne ustreza sodobnemu razumevanju te dihotomije. Javna uprava ni reducirana na depolitiziran nevtralni aparat, temveč ima svojo vlogo v upravopolitičnem odločanju. Javni uslužbenci so aktivno vključeni v procese oblikovanja politik, njihova strokovnost vključuje politične dimenzije, ki se odražajo v razvijanju zmožnosti razsojanja in družbeno odgovornega obnašanja, kar pomeni, da so lojalni, odzivni in odgovorni do legitimnih političnih oblasti, a hkrati neodvisni od ožjih interesov in strankarskih političnih prepričanj (ibid., 43-56).

Številne družbe so tako prepoznale in sprejele nujnost strukturnega spreminjanja in prilagajanja, vendar so načela in prakse v duhu NJM uvajale kritično, postopno, s prepričanjem, da je potrebno prizadevanja za ekonomičnost, fleksibilnost in učinkovitost nenehno dopolnjevati z ohranjanjem etike in "core" vrednot javnega sektorja ter z nenehno krepitvijo in razvijanjem splošne kompetentnosti²⁰.

¹⁹ Problematične so tudi mehanske, nereflektirane aplikacije podjetniških konceptov v javnem sektorju.

²⁰ ILO poudarja t. i. "capacity building" v javnem sektorju (Aeberhard 2001, 7).

5 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV IN OPREDELITEV TEMELJNIH PODSISTEMSKIH RAVNI

5.1 POJEM JAVNEGA USLUŽBENCA

Veliko definicij poudarja ključne dimenzije pojma javnega uslužbenca. Širše opredeljujejo javnega uslužbenca kot osebo, ki je zaposlena v javnem sektorju in za katero velja poseben pravni režim pravic in dolžnosti, hkrati pa poudarjajo, da gre za kariernega zaposlenega, in izključujejo izvoljene, politične osebe. Izpostavljena pa je tudi nevojaška, torej civilna konotacija pojma javnega uslužbenca (Bekke in drugi 1996, 4; Kerševan 1998, 656).

V "policy" analitičnem jeziku so javni uslužbenci tisti, ki delo v upravnih organizacijah opravljajo kot svoj redni in osnovni poklic in ki implementirajo politike, ki jih oblikujejo in sprejemajo nacionalne vlade oziroma druge formalne avtoritete (Bogdanor v Bekke in drugi 1996, 1; Haček 2001, 41).

Definicije se razlikujejo predvsem glede tega, do kod sega posebna ureditev uslužbenskega položaja. Kompleksnost in raznolikost javnega sektorja zahtevata korpus zaposlenih, ki se razlikujejo po svojem položaju, pristojnostih, nalogah in tudi glede na vrsto upravne organizacije, v kateri opravljajo naloge. To področje pokrivajo različne ureditve, ki pa praviloma širijo polje veljave posebnega pravnega režima uslužbenskih razmerij izven organov državne uprave tudi na druge institucije (Trpin 1996, 397; Haček 2001, 41; Kerševan 1998, 657-658).

Jedro pojma javnega uslužbenca je javnopravna narava položaja in nalog, kar predstavlja temeljni element za izločitev v posebno kategorijo. Za določen krog zaposlenih v javnem sektorju je vzpostavljen poseben pravni režim pravic, dolžnosti in delovnopravnih razmerij, kar odraža prepričanje, da imajo ti uslužbenci za državo, ki je njihov delodajalec in zakonodajalec, poseben status, ki zahteva posebno pozornost in pravno regulacijo. Ključne so neposredne interakcije, odnos med državo in javnimi uslužbenci (Kerševan 1998, 656; Cardona 2000, 2; Haček 2001, 53).

5.2 KONCEPT JAVNEGA USLUŽBENSKEGA SISTEMA

Sistem javnih uslužbencev se postavlja v samo središče javne uprave in predstavlja tisti okvir, znotraj katerega delujejo javni uslužbenci. Pogosto se opredeljuje kot poseben upravni (pod)sistem znotraj javne uprave, ki ima vezivno, posredniško funkcijo in

mobilizira ljudi in potencialne v korist države na določenem teritoriju (Morgan in Perry v Bekke in drugi 1996, 2). V ožjem pomenu pa s svojo strukturo avtoritarnih pravil vzpostavlja povezavo med državo in posameznimi upravnimi organizacijami in hkrati določa in upravlja delovanje javnih uslužbencev v okvirih zastavljenih ciljev in aktivnosti (Bekke in drugi 1996, 2; Haček 2001, 43).

Cilj uslužbenskega sistema (Pusić 2002, 213) je povezati elemente v funkcionalno in jasno celoto, tako zagotoviti maksimalno koristnost za okvir upravnih organizacij in hkrati vzpostaviti pravičen sistem za posamezne javne uslužbence – sistem uvaja pogoje za enako obravnavo, dejavnike objektivnosti, nearbitrarnosti.

Definicije poudarjajo dva dominantna vidika uslužbenskega sistema: prvi je gotovo središčnost ljudi, drugi pa se navezuje na pomen odnosa med državo in javnimi uslužbenci, ki se opredeljuje in regulira prav v uslužbenskem sistemu. Država kot suveren vzpostavi uslužbenški sistem in ta moč se izvaja in ohranja v uslužbenskih razmerjih. Praviloma že ustavne ureditve očrtajo temelje uslužbenskega sistema, izvor, vir legitimnosti pa lahko predstavljajo tudi različne politične in državne tradicije. Povezave med državo in uslužbenskim sistemom imajo pomembne implikacije, saj identiteta, kohezivnost in konfiguracija države vplivajo na značilnosti, ustroj in značaj sistema javnih uslužbencev (Bekke in drugi 1996, 2-8).

V povezavi z vprašanjem obsega uslužbenskega prava oziroma širine posebnega pravnega režima je potrebno izpostaviti dva modela ureditev (Cardona 2000, 3). V prvem ima zelo širok krog stalno zaposlenih v javnem sektorju status javnih uslužbencev, njihov položaj pa celovito ureja uslužbensko pravo. V drugem pa ima le del stalno zaposlenih status javnih uslužbencev, za katere zakonodajalec predvideva poseben pravni okvir, položaj drugih²¹ pa je urejen s splošno delovnopravno zakonodajo in kolektivnimi sporazumi.

Prvi model se umika usmeritvi drugega, kar se lahko ponazori z analogijo koncentričnih krogov. V središču je jedro uslužbenskega sistema, to so javni uslužbenci, katerih položaj enostransko ureja država oziroma uslužbensko pravo. Poseben pravni režim je vpeljan zaradi pomembnosti in občutljivosti nalog in področij, ki so neposredno povezana z javnimi pooblastili in z izvajanjem javne avtoritete. Položaj jedra je bistvo ureditve uslužbenskega sistema in je vpet v tri ključne dimenzije: razmejitev med politiko in profesionalnim upravnim jedrom; odločanje in upravljanje;

²¹ Formalno imajo lahko status javnih uslužbencev, pomembna je njihova izločitev iz ožjega okvira uslužbenskega prava.

kvalifikacije, kompetence kot prvi pogoji in garancije za vzpostavitev stabilne, strokovne in profesionalne uprave. Za podporno osebje v jedru lahko v delu velja uslužbensko pravo, vendar naj bi zanje in druge zaposlene v javnem sektorju v večji meri veljala splošna delovnopravna zakonodaja (OECD 1997, 14; Cardona 2000, 10-11). Tako naj bi iz smeri jedra proti periferiji potekalo prehajanje statusa iz posebnega režima v splošno pravno regulacijo.

5.3 ANALITIČNE RAVNI USLUŽBENSKEGA SISTEMA

Javne uslužbenske sisteme se navadno deli na tri analitične sklope, ravni ali podsisteme, ki obsegajo ključne razsežnosti in funkcije. Analitični vpogled v interakcije in tesne soodvisnosti ravni omogoča širši, sistemski pogled na celoto in hkrati vodi k bolj poglobljenemu razumevanju funkcije uslužbenskih sistemov.

5.3.1 INSTITUCIONALNI PODSISTEM

Izhodišče te ravni je v opredelitvi uslužbenskega sistema kot družbenega (pod)sistema, ki je vpet v politično okolje in z njim v kontinuiranih interakcijah. V širšem smislu so za institucionalni ustroj uslužbenskega sistema in razmerij v njem ključne kolektivne odločitve, ki se praviloma zgoščajo okoli vprašanj: kdo spreminja uslužbeni sistem, kakšne sankcije so predvidene za nespoštovanje pravil, kako se vzpostavlja in uveljavlja odgovornost javnih uslužbencev (Bekke in drugi 1996, 6). V ožjem smislu so z institucionalno ravni določena temeljna pravila vladanja, postavljena so izhodišča, cilji sistema javnih uslužbencev, v "policy" analitičnem mišljenju je tako opredeljena vloga javnih uslužbencev v procesu oblikovanja javnih politik (Haček 2001, 44).

Znotraj institucionalne ravni se tako opredeli "policy" vloga javnih uslužbencev, začrta se občutljiva razmejitev med politiko in upravo, določijo se pravice in dolžnosti in vzpostavi se večdimenzionalni sistem odgovornosti in nadzora.

5.3.2 OPERATIVNA RAVEN, SISTEM OSEBJA

Najobsežnejši podsistem, opredeljen tudi kot kadrovski sistem, zagotavlja upravnim organizacijam potrebne in primerne ljudi, kar omogoča kontinuirano izvajanje nalog. Vzpostavitev procesov rekrutacije, selekcije, klasifikacije, sistema napredovanja, nagrajevanja in usposabljanja zahteva posebno pozornost, racionalnost, premišljenost,

saj ureditve dolgoročno pomembno vplivajo na ustroj sistema v celoti in kvaliteto izvajalskih funkcij javne uprave (Bekke in drugi 1996, 5; Trpin 1996, 397; Haček 2001, 45).

5.3.3 SIMBOLNA RAVEN

V povezavi s simbolno ravniyo se postavlja v ospredje etika v sistemu javnih uslužbencev in specifična upravna kultura. Uslužbenki sistem lahko odslikava dominantne družbene vrednote, vzpostavlja in krepi obstoječi normativni okvir in ima tako pomembno družbeno legitimacijsko funkcijo. Simbolna raven predstavlja tkivo, vezivo in tisto dimenzijo v sistemu javnih uslužbencev, ki jo zaznamujeta odpornost na kratkoročno spreminjanje in manjša vidnost, ki pa ima nadvse pomembno in občutljivo vlogo, saj usmerja mišljenje in delovanje k polju kulturno in etično pričakovanega, zelenega (Bekke in drugi 1996, 3-7; Haček 2001, 45).

Etika javnih uslužbencev temelji na prepričanju, da je javna služba posebno poslanstvo, ki je utemeljeno s služenjem demokratični skupnosti. Etika, javno dobro, javna služba kot poslanstvo so ključni pri oblikovanju nazorov in duha javne dolžnosti med javnimi uslužbenci (Brezovšek in Črnčec 2007, 220). Javni uslužbenci imajo vlogo v procesih produkcije kot tudi izvajanja oblasti, pri odločanju o pravicah, obveznostih in pravnih koristih so nosilci družbene moči, zato je razvijanje visokih moralnih in profesionalnih standardov ključnega pomena. Samokontrola, integriteta, profesionalna etika in strokovnost so, v okviru oblikovanja politik, odločanja in diskrecije, ključne za vzpostavitev zanesljive javne uprave (ibid., 82, 221-222).

Upravna kultura, ki je vedno vpeta v širšo societalno in politično kulturo, pa označuje dominanten vzorec vrednot, prepričanij ... Glavne dimenzije, ki povedo veliko o tipu upravne kulture, so predvsem odnos do avtoritete, razmerje med hierarhijo in znanjem, strokovnostjo, načini motivacije zaposlenih, stopnja vključevanja zaposlenih pri upravljanju organizacije ter vključenost državljanov v procese sprejemanja različnih odločitev (Peters v Brezovšek in Črnčec 2007, 78). Zdrava upravna kultura pa je tista, ki uspešno združuje in uveljavlja tako societalne in demokratične kot tudi profesionalne vrednote.

Primerjalna analiza v tej nalogi je usmerjena predvsem na operativni podsistem, deloma tudi na institucionalno raven, zato ju podrobneje opredeljujem v nadaljevanju.

6 PRIMERJALNI OKVIR

6.1 INSTITUCIONALNA RAVEN

Zasnova naloge in okvir primerjave nujno zožujeta zorni kot, zato iz okvira institucionalnega podsistema izvzamam določene poudarke, elemente – i. e. pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, koncept politične nevtralnosti in sistem odgovornosti.

6.1.1 Pravice in dolžnosti

Država kot suveren vzpostavi uslužbenski sistem, za javne uslužbence kot ožjo kategorijo zaposlenih je vpeljan poseben pravni režim, ki uvaja posebno pravno ureditev pravic in dolžnosti.

Javni uslužbenci imajo pravico do enakega dostopa do javne službe, ki izhaja iz načel svobode dela, enakosti in pomeni, da mora biti vsakomur pod enakimi pogoji dostopno vsako uslužbeno delovno mesto (Pogačar 1999, 180). Sklop pravic praviloma obsega še pravico do plače, socialne varnosti, relativne trajnosti (varnosti) zaposlitve, kariere, plačanega in neplačanega dopusta, napredovanja, izobraževanja in usposabljanja, sodnega varstva v sporih iz uslužbenskih razmerij, kolektivnih pogajanj z delodajalcem, sindikalnega združevanja²². Kot pravico se lahko opredeli tudi vključitev in dostop do posebnih sistemov pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja (Kerševan 1998, 661; Haček 2001, 65-66). Posamezni sistemi poznajo tudi pravico uslužbenca, da se zabeleži njegovo nestrinjanje glede posamezne odločitve. Uslužbenec lahko tudi odkloni izvrševanje navodil, ki bi zahtevalo nezakonito delovanje (Drewry in Butcher 1991, 132).

Sodobni sistemi vključujejo pravico do političnega udejstvovanja, vendar je ta lahko omejena z določili, ki prepovedujejo, da javni uslužbenec zaseda voljeni položaj v politični stranki ali javno izraža politična stališča. Praviloma ureditve vključujejo zahteve, da javni uslužbenec naloge opravlja nepristransko in ohranja mero in potrebno zadržanost, ki izhaja iz njegovega položaja in službenih obveznosti (Kerševan 1998, 661-62).

²² Ureditve jedru javnih uslužbencev praviloma prepovedujejo stavko oziroma jo omejujejo (Aeberhard 2001, 43).

Dolžnosti javnih uslužbencev so tesno povezane predvsem z načeli zakonitosti in strokovnosti. Javne naloge se morajo izvrševati na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov, pravil stroke in etike. Naloge se morajo opravljati strokovno, vestno in pravočasno. Uporaba javnih sredstev mora biti gospodarna in preudarna. Javni uslužbenec mora delovati nepristransko, spoštljivo, brez predsodkov in nearbitrarno. Spoštovati mora navodila in odredbe nadrejenih. V skladu z načeli zaupnosti mora varovati uradne in poslovne zaupnosti. Javni uslužbenci naj bi tako z vsemi svojimi dejanji ohranjali in krepili ugled javne službe (Drewry in Butcher 1991, 131; Kerševan 1998, 661; Pogačar 1999, 182, 184-85).

Javni uslužbenec mora upoštevati tudi nezdružljivost dodatnih dejavnosti z delovnim razmerjem. Določenih dejavnosti ni mogoče opravljati pod nobenim pogojem, nekatere se lahko opravljajo po pridobljenem dovoljenju pristojnega organa. Za dejavnosti, ki niso nezdružljive z uslužbenskim razmerjem, pa ni potrebno pridobiti dovoljenja. Sodobne ureditve vzpostavljajo sistem dovoljenj, kjer se vsak primer nezdružljivosti preveri in odobri ali zavrne, saj se tako zagotovi nepristransko, neodvisno in strokovno izvrševanje javnih nalog (Kerševan 1998, 661 in 665-666).

6.1.2 Ideja politične nevtralnosti javnih uslužbencev

Koncept politične nevtralnosti javnih uslužbencev je nadvse pomemben in zajema vrsto ključnih dimenzij v uslužbenskih razmerjih.

V prvi vrsti koncepta politične nevtralnosti je možnost vsakogar, da se pod enakimi pogoji poteguje za vsako uslužbeno mesto, pri čemer je nedopustno vplivanje političnega prepričanja na izbiro kandidata (Haček 2001, 61). Načelo, ideja politične nevtralnosti ščiti javnega uslužbenca pred nedovoljenimi posegi politike v njegov položaj in delovanje, hkrati pa ga zavezuje, da ne izvršuje javnih nalog pod vplivom političnih stališč in posebnih strankarskih interesov (OECD 1997; Pogačar 1999).

Uveljavitev koncepta (Drewry in Butcher 1991; Bugarič 2006) temelji na vzpostavitvi premišljenega sistema zaposlovanja (depolitizacija odločanja o kadrih) in napredovanja javnih uslužbencev, na izobraževanju, usposabljanju, ki zagotavlja profesionalnost, strokovnost, integriteto, na razvijanju ustrezne upravne kulture in poklicne etike, na nadzoru ter odločnem ukrepanju ob kršitvah ali politični korupciji. Cilj vseh prizadevanj so strankarsko neodvisni, profesionalni in strokovni javni uslužbenci, ki v interakcijah z uporabniki in drugimi deležniki s svojim nastopom, držo in delovanjem vzbujajo in

krepijo prepričanje, da delo opravljajo nevtralnno, objektivno in nepristransko.

Drug pomemben vidik koncepta politične nevtralnosti pa lahko izpostavimo z umestitvijo v širši kontekst odločanja in upravljanja. V sodobnem razumevanju upravljanja kot upravnega odločanja oziroma oblikovanja in izvajanja javnih politik je razmejitev med politiko in upravo manj ostra, izvršilni del upravnega procesa ni reduciran na tehnično, strokovno raven, temveč implicira tudi odločanje. Javne uprave ni mogoče mehansko izločiti iz političnih procesov, delovanje javnih uslužbencev je v samem bistvu upravopolitične narave. Javni uslužbenci morajo presegati le strokovnost, razviti morajo temeljno občutljivost do politike v smislu zmožnosti političnega razmišljanja, presojanja in delovanja, ki izražajo in predstavljajo javno dobro, javni interes in dobrobit skupnosti (Brezovšek in Črnčec 2007, 56, 61). Pomemben kvalitativni premik predstavlja tudi ugotovitev (Drewry in Butcher 1991, 23), da pri identifikaciji razmejitve ne gre toliko za osebe, temveč predvsem za procese, interakcije. Tak pogled omogoča, da se pozornost usmeri na procese pritiskov, lobiranja, informiranja, prepričevanja, interesnega posredovanja in manj na organizacijske in funkcionalne konstrukte²³ (mesta, položaji, nazivi).

Soobstoj in soodvisnost profesionalnosti, strokovnosti in politične nevtralnosti v "policy" procesih naj bi se odrazila v stabilnih, profesionalnih odnosih med političnimi odločevalci in profesionalnimi javnimi uslužbenci, ki temeljijo na razumevanju in sprejemanju specifičnosti vlog, nalog in vzajemnem zaupanju. V tem okviru morajo javni uslužbenci odločevalcem ponuditi analize problema, tematike, posredovati strokovne in nepristranske "policy" predloge, rešitve ter predstaviti alternative²⁴. Vsakokratna oblast mora imeti temeljno zaupanje v upravni aparat, na drugi strani pa morajo javni uslužbenci izkazati odgovornost, odzivnost, lojalnost do demokratično izvoljene vlade, ne da bi bili od funkcionarjev odvisni v smislu političnega pokroviteljstva (Drewry in Butcher 1991, 152, 158; Haček 2001, 62-65).

V povezavi z občutljivimi razmerji med dolžnostmi, nevtralnostjo in "policy" vlogo javnih uslužbencev lahko izpostavimo tudi tri koncepte Michaela Duggetta: profesionalizem, politična zadržanost in "policy" senzibilnost. Prvi poudarja komponento lojalnosti sistemu, zavezo za strokovno in zakonito opravljanje nalog ter spoštovanje formalnih nosilcev moči. Drugi aludira na distanco do strankarske politike

²³ Modeli odnosov, razmerij med političnimi odločevalci in profesionalnimi uradniki, več v Haček 2005.

²⁴ V britanskem razumevanju je koncept dopolnjen s pričakovanjem, da se uradniki identificirajo z ministrovno politiko in jo tudi promovirajo (Drewry in Butcher 1991, 152).

in konkretnih političnih osebnosti, ki je podlaga zmožnosti za objektivno svetovalno-analitično vlogo. Tretji koncept pa izhaja iz prepričanja, da morajo javni uslužbenci, še posebno administrativna elita, ki je v tesnih relacijah s političnimi odločevalci, razviti posebno senzibilnost, ki jim omogoča spretno povezovanje napetosti, nasprotij med vrednotami, željami, interesi in analitično presojo (Duggett 2005, 22).

Pri vzpostavitvi in vplivanju na občutljivo razmerje med politiko in upravo (Bučar 1998; Cardona 2000; Bugarič 2006) ima normativna ureditev relativno omejeno moč. Sistemske rešitve glede ločevanja političnih funkcionarjev od profesionalnih uradnikov pri selekciji, zaposlovanju, usposabljanju in napredovanju so pomembne, vendar je v bistvu ideje politične nevtralnosti razvita, zrela politično–upravna kultura oziroma širši politični dogovor v družbi. V jedru se zastavlja vprašanje, ali v družbi kot celoti obstaja iskreno soglasje o tem, da je politična nevtralnost upravnega aparata vrednota, za katero si je potrebno nenehno prizadevati, jo uveljavljati in ščititi. Drug pomemben aspekt predstavlja sama politika oziroma njena zmožnost samoomejevanja v smislu sprejemanja koncepta strokovne in nevtralne javne uprave, ki je stabilna in služi zaporednim in politično različnim vladam. V interakcijah, v kombinaciji preišljenih in strogo uveljavljenih, spoštovanih načel in ureditve uslužbenskega sistema („v skladu s črko in duhom, namenom“), zrelih političnih elit ter pozorne, goste civilne družbe se ustvarijo pogoji za oblikovanje korpusa profesionalnih, strokovnih, nevtralnih in nepristranskih javnih uslužbencev, ki sprejemajo svojo vlogo in odgovornost v upravnopolitičnih procesih.

6.1.3 Sistem odgovornosti

Sistem odgovornosti javnih uslužbencev je večdimenzionalen koncept (Gormley 1994), ki opredeljuje načine, kako javni uslužbenci uresničujejo pričakovanja, ki se oblikujejo znotraj in zunaj okvira organizacije (Romzek in Dubnick 1994, 160). Javni uslužbenci so tako vpeti v sisteme objektivne, profesionalne in politične odgovornosti.

Objektivna odgovornost je vezana na odgovornost do kolektivnega telesa, do določenih nalog in doseganja ciljev (Haček 2001, 67). Javni uslužbenec mora slediti navodilom, odredbam nadrejenih, naloge mora opravljati kakovostno, hitro in učinkovito. Delovanje mora potekati v okviru predpisanega, zakonitega, vendar se pozornost usmerja predvsem na učinkovito in uspešno doseganje ciljev. Usmerjenost na rezultate

zahteva vzpostavitev sistema, ki seže onkraj nadzora zakonitosti in vključuje "policy" analitične metode, predvsem spremljanje aktivnosti (monitoring) in vrednotenje (evalvacija) rezultatov (Gormley 1994, 142; Pusić 2002, 350). Drugi vidik odgovornosti za rezultate pa je neposredna povezanost jasno, racionalno opredeljenih nalog in ciljev, vezanih na določeno delovno mesto, z rezultati posameznega javnega uslužbenca, ki so nadalje povezani s sistemi napredovanja in nagrajevanja (Trpin 2006, 1246-47).

Profesionalna odgovornost združuje na eni strani strokovno, nevtralno in konstruktivno vlogo javnih uslužbencev v "policy" procesih ter zavezanost profesionalnim standardom, spoštovanje etike in strukture vrednot na drugi (Romzek in Dubnick 1994, 162; Peters 2001, 300 in 332).

Politična odgovornost²⁵ je najširša in je tesno povezana s pojmi odzivnosti, transparentnosti in odprtosti (Romzek in Dubnick 1994, 162). Javni uslužbenci so odgovorni za učinkovito implementacijo politik, ki so jih sprejeli formalni politični odločevalci, hkrati pa so odgovorni ljudstvu, državljanom, katerih pričakovanja, potrebe in zahteve uresničujejo (Haček 2001, 67). Odgovornost se odraža tudi v dostopu državljanov do informacij, njihovi participaciji v procesih sprejemanja odločitev (uveljavljanje koncepta odprte javne uprave), v transparentnosti postopkov (Brezovšek 2007, 171), pri čemer se skuša vzpostaviti zdravo ravnotežje med odprtostjo, preglednostjo na eni ter nujno potrebno mero anonimnosti v delovanju javnih uslužbencev na drugi strani. S tradicijo uradniške anonimnosti je povezana doktrina individualne, ministrske odgovornosti. Minister je odgovoren za vsa dejanja svojih podrejenih. Tudi vse odločitve so sprejete v ministrovem imenu. Javni uslužbenci niso javno identificirani, povezani s posameznimi odločitvami in politikami. Uslužbenska anonimnost je pogoj za vzpostavitev in ohranjanje stalne profesionalne uprave, saj ščiti uslužbenca pred kratkoročnimi političnimi pritiski in omogoča avtonomnost pri odločanju v javno korist ter kontinuirano delovanje in krepitev strokovnosti (Drewry in Butcher 1991, 151; Heywood 1997, 354; Peters 2001, 309).

V ožjem smislu pa je odgovornost javnih uslužbencev opredeljena z disciplinsko odgovornostjo, ki je vezana na sankcije v sistemu (kazenske in administrativne). Zaradi narave dela²⁶ in posebnih obveznosti je disciplinska odgovornost bolj poudarjena in strožje urejena kot v zasebnem sektorju, saj je v igri ugled javne službe in zaupanje

²⁵ V literaturi je izpostavljen problem, ki se lahko pojavi v konkretnih situacijah; komu so javni uslužbenci odgovorni - predvsem ministru, vladi, parlamentu, ljudstvu, državljanom (Drewry in Butcher 1991, 132).

²⁶ Poslovanje s strankami, odločanje o pravicah, obveznostih in pravnih koristih, dostop do evidenc, listin in gradiv, ki zahtevajo posebne predpisane postopke uporabe, etc. (Haček 2001, 68).

državljanov. Velja splošno pravilo, da bolj ko naloge in pristojnosti javnih uslužbencev segajo na področje temeljnih človekovih pravic, višji so standardi delovanja in strožje so sankcije za kršitve (Cardona 2002, 3). Sodobne ureditve (Kerševan 1998, 669) to področje urejajo s splošnim določilom, da je javni uslužbenec storil disciplinsko kršitev, če je prekršil svoje obveznosti iz uslužbenskega razmerja, podrobneje pa urejajo disciplinski postopek in procesne pravice javnega uslužbenca. Javni uslužbenec ima pravico do pravne pomoči, da predloži svoje videnje, dokaze v svojo obrambo in dostopa do relevantnih dokumentov. Postulata (Cardona 2002, 4) korektnosti postopka pa sta predvsem zaslišanje uslužbenca pred odločitvijo disciplinskega organa in pravica do pritožbe na sklep tega organa (instančnost, sodno varstvo).

Uslužbensko pravo lahko vključuje tudi hierarhijo, v kateri se poveže teža kršitve s sankcijami. Taka regulacija naj bi zagotovila razpon sankcij za kršitve in tako vključila princip proporcionalnosti ter omejila diskrecijsko moč disciplinske avtoritete (ibid., 3-4).

6.2 OPERATIVNA RAVEN

Operativno raven se pogosto označuje tudi kot sistem osebja. Ta raven zaokrožuje veliko upravnih politik in množstvo praks, ki določajo načine upravljanja z ljudmi (Wise 1996, 100). Namen podsistema je zaposlovanje najboljših in najustrežnejših ljudi ter ustvarjanje potrebnih pogojev za delo, s ciljem doseganja optimalne učinkovitosti ter razvoja, zadovoljstva zaposlenih (Pusić 2002, 228). Kot predstavljajo institucionalna, operativna in simbolna raven konstitutivne soodvisne elemente uslužbenskega sistema, tako je v okviru operativne ravni integrirana vrsta podsistemov, ki so tesno prepleteni in vplivajo, učinkujejo drug na drugega (Wise 1996; Longo 2002). Sprememba v konfiguraciji posameznega podsistema ima lahko daljnosežne učinke za druge podsisteme in tudi za sistem v celoti.

Ključni podsistemi operativne ravni so tako: zaposlovanje, vstop v sistem, klasifikacijski podsistem, podsistemi ocenjevanja, napredovanja, nagrajevanja in okvir razvoja kadrov.

6.2.1 Vstop v uslužbenski sistem

Splošne zahteve (Kerševan 1998, 659) za vzpostavitev uslužbenskega razmerja so navadno pogoj državljanstva, poslovne sposobnosti, nekaznovanosti, ustrezne izobrazbe, delovnih izkušenj in splošne zdravstvene sposobnosti.

Ko je uslužbenko razmerje (Kerševan 1998, 662-63; Haček 2001, 53) opredeljeno kot posebno razmerje med stranema, ki zahteva poseben pravni režim, in ko delodajalec nastopa kot suveren pri določanju pravic in obveznosti, je za vzpostavitev delovnega razmerja potreben oblastni enostranski akt o imenovanju v javno službo²⁷. Delovno razmerje nastane z imenovanjem za nedoločen čas, izjeme so omejene in predstavljajo predvsem spremljajoča dela, nadomeščanje javnih uslužbencev in opravljanje nalog, ki jih ni mogoče izvajati z obstoječim korpusom zaposlenih.

6.2.2 Spoil in merit sistem

Procesi rekrutacije in selekcije temeljijo na dveh tradicijah. Sistem plena (spoil) temelji na zaposlovanju v skladu s političnimi kriteriji, meritokratski princip pa v središče postavlja strokovnost.

²⁷ Navkljub posebnemu pravnemu režimu pa so danes v ospredju pogodbe o zaposlitvi.

Argumentacija spoil sistema (Peters 2001, 87) izvira deloma iz prepričanja, da je vrednotno in politično nevtralnno uradništvo ideal, iluzija, hkrati pa naj bi politično kadrovanje zagotavljalo funkcionalno kompatibilnost, saj naj bi uradniki, ki delijo prepričanja, vrednote, nazore, odločevalcem nudili ustreznejšo podporo. V tem pogledu je odzivna strokovnost pomembnejša in bolj zaželena od povsem nevtralne, še posebej, če je glavni cilj učinkovita in uspešna implementacija politik.

Sodobne družbe, javne uprave in uslužbenski sistemi pa izrazito težijo k meritokratskemu principu. Bistvo meritokracije (Peters 2001, 87; Trpin 2006, 1243) je v tem, da objektivizira procese rekrutacije, zmanjšuje neenakost, predvsem pa vpeljuje mehanizme, ki preprečujejo zaposlovanje na podlagi politične pripadnosti, sorodstvenih vezi ali drugih okoliščin, ki postavljajo posameznega kandidata v ugodnejši položaj nasproti drugim. Merit sistem je logično sredstvo za dosego cilja, da se v upravi zaposluje strokovno najboljše in najustreznejše kandidate²⁸.

Sodobni sistemi razmejujejo politične pozicije od uradniških, strokovnih. Pri prvih je kadrovanje politično, pri drugih pa poteka v skladu z meritokratskimi načeli. Pomembno je, da se formalno določi, do kod v hierarhiji seže meritokratski sistem oziroma kje so meje političnega kadrovanja, še pomembnejši pa je dogovor o tem občutljivem vprašanju, ki ga spoštujejo kompetitivne politične elite na eni in upravna elita na drugi strani. V povezavi s konfiguracijo odnosov na najvišjih ravneh je potrebno orisati vlogo visokih (senior) javnih uslužbencev (Bučar 1998, 116). Ta raven uslužbenskega sistema je kritična, deluje analitično in svetovalno. Sodelovanje na najvišjih ravneh odločanja terja najvišjo strokovno usposobljenost, bogate izkušnje in modrost, ki je bistveno več kot samo strokovnost, saj predvideva spretno manevriranje med visoko politiko in upravno problematiko, pa tudi subtilno zaznavo dinamike obeh procesov.

Da stabilna, profesionalna in strokovna javna uprava koristi skupnosti kot celoti, je v sodobnih družbah obče sprejeto dejstvo, vendar se hkrati zastavlja vprašanje, kako političnim funkcionarjem zagotoviti potrebno avtonomnost, ki jo potrebujejo pri oblikovanju politik in usmerjanju delovanja uprave. Sodobni uslužbenski sistemi (Peters 2001, 88 in 328) vpeljujejo dve rešitvi. Tako lahko minister v svoj kabinet neposredno vključi politične svetovalce, ki delijo njegova prepričanja in vrednote, vendar pa ti zaposleni niso del formalne strukture in uslužbenskih razmerij in tudi nimajo formalne

²⁸ V okviru merit sistema se dopušča kadrovanje po askriptivnih kriterijih takrat, ko se oceni, da bi vključitev uslužbencev iz manjšinske skupnosti v organizacijo omogočala lažje in učinkovitejše zagotavljanje storitev uporabnikom te manjšinske skupine (Haček 2001; Peters 2001).

avtoritete²⁹. Druga ureditev pa daje ministru diskrecijo, da v kabinet povabi ali iz njega izključi posamezne visoke karijerne uradnike. Taka rešitev v določeni meri kombinira strokovnost kariernih višjih uradnikov s politično kompatibilnostjo imenovanj.

Vključevanje zunanjih svetovalcev je del trenda, ki bi ga lahko opredelili kot pluralizem "policy" analitičnih-svetovalnih ekspertiz. Upravni aparat izgublja ekskluzivnost v podporni vlogi političnim odločevalcem, saj narašča število svetovalcev in "policy" analitičnih teles³⁰, ki imajo dostop do odločevalcev na vseh ravneh, hkrati pa se njihov položaj in vloga vse bolj formalizirata (Page 2007, 4).

6.2.3 Sistem zaposlovanja, selekcija

Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev (Denhardt v Haček 2001, 77) praviloma obsega nekaj ključnih korakov, ki se začnejo z javno objavo prostega delovnega mesta, izpitom ali drugačno zastavljenim preverjanjem znanja, kompetenc, končajo pa s pripravo seznama in izbiro³¹ primernih kandidatov.

Ključna je depolitizacija pri kadrovskega odločanju. Politično kadrovanje in arbitrarnost sta izraz zlorabe meritokratskega principa, kar neposredno vpliva na delovanje vseh uslužbenskih podsistemov. Mehanizmi (OECD 1997, 18; Kerševan 1998, 659) za zagotavljanje objektivnosti in nearbitrarnosti so predvsem obveznost javnega ali internega natečaja ter neodvisna razpisna telesa, ki dejansko presojujejo (pravo konkuriranje kandidatov) kakovost, strokovnost in ustreznost prijavljenih kandidatov. Preizkusi strokovne primernosti so lahko precej splošni³², ureditve pa poznajo tudi zelo formalizirana preverjanja, pri čemer je ključno, da so dosledno uporabljena enaka merila za vse kandidate.

Ko je temeljni kriterij za zaposlitev najboljša strokovna usposobljenost, imajo velik pomen enotna merila (Trpin 2006, 1244) kot podlaga za objektivno ugotavljanje ustreznosti in usposobljenosti. Optimalno rešitev predstavlja sistem, ki ima za vsako delovno mesto izdelan natančen katalog znanj, osebnih lastnosti in sposobnosti, ki naj bi najbolj ustrezale opravljanju nalog na določenem delovnem mestu. V nasprotnem

²⁹ Minister ima na voljo neodvisen vir „policy“ nasvetov, dodatne kapacitete posebnih znanj, izkušenj, lojalnosti.

³⁰ Izrazit trend v Veliki Britaniji, kjer se vladi, ministrskim ekipam in drugim organom priključujejo zunanji svetovalci, člani (para)strankarskih ali vladajočim naklonjenih „policy“ organizacij (Page 2007, 4 in 8).

³¹ V izbirnih postopkih se lahko uveljavljajo tudi posebna neformalna pravila, na primer načelo treh, ki zahteva, da se organu, ki odloča o dokončni izbiri kandidatov, predloži trikrat več imen, kot je prostih delovnih mest (Haček 2001, 77).

³² V britanski upravi preizkus obsega pisni izdelek na splošno temo, esej na temo angleške književnosti in pisni odgovor na tri vprašanja o aktualnih problemih (Pusić 2002, 234).

primeru, ob pomanjkanju meril, pa se selekcija pogosto opira le na osnovni kriterij, i. e. formalno izobrazbo, kar lahko predstavlja problem, saj se v presojo ustreznosti in primernosti kandidatov vključujejo tudi subjektivna merila.

Če uslužbenski sistem predvideva obstoj centralne organizacije, enote, ki skrbi za kadre, govorimo o centraliziranem sistemu rekrutacije in selekcije, v nasprotnem primeru pa o decentraliziranem sistemu. V prvi ureditvi centralna organizacija objavi prosta mesta, preizkusi širok krog kandidatov, izbere ožji krog primernih ter posreduje njihov seznam organu, ki je objavil zahtevo po novih zaposlitvah. V decentraliziranem sistemu pa so posamezni organi, organizacije v celoti pristojne za zaposlovanje novih kadrov (Peters 2001, 96-97). Pomembno je, da rekrutacija in selekcija nista ne predolgotrajni, prezapleteni in pretirano formalizirani. V procesu selekcije morajo biti dovolj fleksibilni tudi sami mehanizmi, odražati morajo prilagojenost specifičnemu delovnemu mestu oziroma definiciji potrebnega profila. V povezavi s sistemskimi varovalkami mora imeti kadrovski menedžment določeno avtonomnost in fleksibilnost pri odločanju (OECD 1997, 38).

Na oblikovanje uslužbenskega profila ima velik vpliv sistem rekrutacije in selekcije, vendar sta pomembna tudi predhodna (formalna) izobraževalna pot in praktično usposabljanje med pripravništvom. Slednje uvaja potencialnega uslužbenca v delo, ga seznanja z vrednotami, doktrino organizacije in vključuje v upravno kulturo, hkrati pa omogoča odgovornim opazovanje in oblikovanje sklepa o primernosti in sposobnosti kandidata za nastop na določenem delovnem mestu (Pusić 2002, 235 in 243).

Tehtanje med prednostmi in slabostmi sistemov, ki temeljijo ali na generalističnih profilih ali na specialistični izobrazbi, je del večnih premišljanj, izbira enega ali drugega pristopa pa je povezana predvsem s tradicijo posamezne države, družbe.

Filozofija dominacije generalistov (Drewry in Butcher 1991; Peters 2001) temelji na prepričanju, da so za opravljanje javne službe ključni splošna kultura, razgledanost, omika ter vzgoja v ideoloških in kulturnih temeljih določene skupnosti. Rekrutacija in selekcija gravitirata k izbiri najboljših prav v tem oziru, strokovnost in potrebna posebna znanja pa naj bi generalist pridobil v svojem kariernem razvoju. V klasični generalistični tradiciji³³ tudi ni posebnega načrtovanega usposabljanja, temveč gre predvsem za učenje z zgledi, pridobivanjem izkušenj, sprejemanjem in razvijanjem profesionalnih vrednot. Sodobnejši pristopi pa predvidevajo po vstopu generalista

³³ Klasični britanski sistem, sistem inteligentnih amaterjev.

intenzivno usposabljanje, opravljanje zahtevnih preizkusov, če želi napredovati in ustvariti kariero.

V "policy" analitičnem pogledu je prednost generalistov v tem, da jim širina in distanca omogočata izluščiti bistvo iz ekspertnih analiz in predlogov, ki ga postavijo v kontekst, politično kompleksnost, realnost in ga kot takega v obliki "policy" alternativ predložijo političnim odločevalcem. Širina, fleksibilnost in večja občutljivost za različne kontekste naj bi predstavljale pomembno prednost generalistov v odnosu do specialistov.

Sistem, ki temelji na specialistih (Peters 2001, 93-94), pa pri rekrutaciji in selekciji daje poudarek na strokovni izobrazbi, kvalifikacijah in izkušnjah na relevantnih profesionalnih področjih. Številni kontinentalni sistemi poudarjajo pravno izobrazbo, poseben primer pa je Francija, ki ima razvite specialistične institucije³⁴, šole, ki izoblikujejo kadre, za upravni aparat in javni sektor.

Poudarek na specializaciji je vse bolj v ospredju, predvsem zaradi vse zahtevnejših nalog, kompleksnega okolja, vendar je tudi v okviru zahtev po nenehnem prilagajanju prostor za generalistično pozicijo, saj le-ta implicira možnost za večjo fleksibilnost v upravljanju z zaposlenimi in tudi večjo mobilnost javnih uslužbencev.

6.2.4 Mobilnost javnih uslužbencev

Mobilnost je pomemben institut (Kerševan 1998, 666), ki skuša doseči več ciljev v organizaciji. Namenjen je predvsem bolj racionalnemu in fleksibilnemu upravljanju z zaposlenimi in s tem zagotavljanju učinkovitega in uspešnega delovanja organizacije. Horizontalna in vertikalna mobilnost³⁵ pa predstavljata tudi možnost razvijanja kariere. Mobilnost pogloblja in utrjuje uslužbenčevo razumevanje poslanstva in delovanja organizacije, pri tem pa se tudi širijo in akumulirajo veščine, znanje in izkušnje. Mobilnost je lahko pomemben mehanizem za krepitev in izboljševanje kvalitete in zadovoljstva zaposlenih. Še posebej pa je pomembno v razmerah, ko je uslužbenski sistem izrazito stabilen, ni večjih odlivov in ne pričakovanih novih zaposlitev (Wise 1996, 106).

Posebej bom izpostavil dve ureditvi, nemško in francosko, saj vpeljujeta oblike mobilnosti, ki dobro pokrivajo dimenzije tega področja v okviru uslužbenskega sistema.

Nemška ureditev (Kerševan 1998, 666-667) predvideva premestitev, kar pomeni, da

³⁴ Kadre za visoke upravne funkcije izobražujejo na ENA, srednje upravne kadre na IRA, obstaja pa še vrsta visokih šol, ki izobražujejo tehnične in strokovne kadre za potrebe države (Peters 2001, 94).

³⁵ V tem pomenu je to napredovanje.

javni uslužbenec dobi novo delovno mesto pri drugem organu. Javni uslužbenec lahko to predlaga sam, lahko pa ga premestijo, če za to obstaja službena potreba. Pri prerazporeditvi javni uslužbenec ohrani svoje prvotno delovno mesto, naloge pa izvršuje v okviru drugega organa. Prerazporeditev je začasna ureditev in se določi zaradi službenih potreb. Uslužbenca pa se lahko prerazporedi na drugo ustrezno delovno mesto v celoti ali le delno.

Francoski sistem (ibid., 668-669) pa pozna premestitev, prerazporeditev in začasno dodelitev. V prvem primeru pristojna avtoriteta premesti javnega uslužbenca zaradi bolj učinkovitega funkcioniranja uprave pa tudi zaradi prošelj samih zaposlenih. Premestitev se opravi na podlagi mnenja paritetne upravne komisije. Pri prerazporeditvi je javni uslužbenec postavljen izven svojega primarnega zbora, vendar ohranja vse pravice in ugodnosti. Javni uslužbenec je po preteku časa prerazporeditve obvezno sprejet nazaj v svoj zbor, lahko pa je integriran v zbor novega delovnega mesta. Prerazporeditev se opravi iz službenih potreb ali na zahtevo uslužbenca, predvideva se pridobitev mnenja pristojne komisije. Začasna dodelitev se opravi iz potreb delovanja uprave s soglasjem uslužbenca, ki ostane v prvotnem zboru, vendar opravlja svoje delo v drugem delu javne uprave. Naloge, ki jih opravlja v okviru začasne dodelitve, morajo biti primerljive z nalogami njegovega delovnega mesta.

6.2.5 Prenehanje delovnega razmerja

Razlogi za prenehanje uslužbenskega razmerja so lahko: želja javnega uslužbenca, upokožitev ali racionalizacija v upravnih strukturah. Prenehanje delovnega razmerja lahko nastopi kot posledica krivdnega ravnanja ali zaradi ugotovljene neprimernosti ali nesposobnosti za opravljanje nalog v smislu nedoseganja ciljev in neizpolnjevanja obveznosti (Kerševan 1998, 673).

6.2.6 Klasifikacija

Klasifikacijski sistem združuje organizacijsko strukturo, strukturo nalog, nazive in definicije kategorij ter pravila, po katerih poteka razvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije.

Klasifikacijski sistem vnaša v sistem racionalnost, preglednost in objektivnost, povezuje delovna mesta oziroma naloge s potrebnimi kompetencami ter vzpostavlja ključne interakcije z drugimi podsistemi operativne ravni, saj z vpeljavo določenih

standardov omogoča racionalno rekrutacijo, selekcijo, pa tudi objektivno ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev ter njihovo usposabljanje, izobraževanje (Wise 1996, 104; Haček 2001, 75).

Klasifikacijski sistemi se delijo na klasifikacijo delovnih mest oziroma klasifikacijo uslužbencev, pri čemer izbira enega modela pomembno vpliva na druge vidike v uslužbenskem sistemu, zato le-ti praviloma poznajo določeno kombinacijo obeh modelov.

Klasifikacija delovnih mest

Ta klasifikacijski sistem (Haček 2001, 75; Pusić 2002, 215) izvira iz načela delitve dela v organizaciji, kjer se splošne naloge preoblikujejo v konkretna opravila in se le-ta nadalje razčlenjujejo v delovne obveznosti posameznika oziroma v posamezna delovna mesta. Razčlenitev delovnih nalog in obveznosti predstavlja temelj za oblikovanje kriterijev klasifikacije. V klasifikaciji delovnih mest posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami oziroma s primerljivo zahtevnostjo, odgovornostjo, potrebnimi kompetencami. Sodoben pristop k opredelitvi delovnega mesta združuje podroben opis delovnih obveznosti³⁶ in oris potrebnega profila³⁷, ki naj bi segal preko zahtev v zvezi s formalno izobrazbo. Pristop (Longo 2002, 22) k opisu delovnih mest in definiranju profilov mora biti premišljen, strokoven, hkrati pa morajo biti opisi in definicije del rednih evalvacij, ki zagotavljajo, da le-ti ustrezajo nalogam in potrebam organizacije.

Prednosti (Haček 2001, 76; Pusić 2002, 217) sicer bolj kompleksnega od obeh modelov so številne. Tako zagotavlja organizacijsko preglednost, saj se s številom delovnih mest določi natančno število potrebnih javnih uslužbencev. Za opredeljene skupine delovnih mest se lažje določijo potrebne kvalifikacije in ustrezni profili, hkrati pa se lahko prilagodijo tudi selekcijski mehanizmi. Procesi rekrutacije in selekcije imajo tako racionalne, objektivne in učinkovite temelje. V okviru opisa delovnega mesta so obveznosti in cilji jasno definirani, s tem pa tudi odgovornost. Na tej podlagi se lahko spremlja in ocenjuje delovna uspešnost javnega uslužbenca. Primerjanje uslužbencev na istovrstnih delovnih mestih prav tako omogoča oblikovanje kriterijev za napredovanje in pravičnejše nagrajevanje. Opredeljene obveznosti in vsebina dela ustvarjajo pogoje

³⁶ Redne obveznosti, posebne naloge, dolžnosti, osnovne metode dela, opredelitev odgovornosti.

³⁷ Identifikacija specifičnih kompetenc za posamezno delovno mesto, e. g. zmožnosti učenja, razvoja, komunikacijske veščine, motivacijski dejavniki, karakterne, behavioralne značilnosti, poteze (Longo 2002, 21 in 51).

za bolj racionalno načrtovanje proračuna kot tudi strokovnega usposabljanja in izobraževanja.

Klasifikacija uslužbencev

Klasifikacija (Pusič 2002, 216) temelji na določenih objektivnih kriterijih, praviloma na formalni izobrazbi, delovni dobi, vrsti dela. Ti kriteriji predstavljajo merila za rangiranje posameznega javnega uslužbenca, hkrati pa se prek njih določa celoten sistem razredov.

Prednost tega modela je v preprostosti, povezan je z manjšimi stroški vzpostavljanja in vzdrževanja, zaposlenim pa zagotavlja tudi večjo varnost. S sodobnega gledišča pa ima tak sistem vrsto problematičnih točk, predvsem se izpostavlja vpliv na podsistem napredovanja, ki temelji na problematični predpostavki, da javni uslužbenec z določeno stopnjo izobrazbe in leti službovanja naravno poseduje znanje in izkušnje za opravljanje zahtevnejših nalog.

6.2.7 Klasifikacija in napredovanje, karierni in odprti sistem

Napredovanje v sistemu javnih uslužbencev (ibid., 223) pomeni postopno prehajanje na zahtevnejše naloge, bolj odgovorna delovna mesta, v ta okvir pa se vključujeta tudi napredovanje v nazivu in napredovanje na plačni lestvici.

Na zasnovo, pravila, procese napredovanja močno vplivajo drugi podsistemi uslužbenskega sistema. Tako igra pomembno vlogo izbira klasifikacijskega sistema, pomembna pa je tudi odločitev glede modela napredovanja, ki teži bolj h klasičnemu kariernemu ali pa temelji na bolj odprtem sistemu.

V sistemu klasifikacije delovnih mest predstavlja napredovanje obliko vertikalne mobilnosti, pomeni premik na višje, zahtevnejše delovno mesto, v sistemu klasifikacije uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Haček 2001, 83). V okviru prve ureditve napredovanje temelji na oceni delovne uspešnosti, sposobnosti, usposobljenosti in pripravljenosti za nastop na odgovornejše in zahtevnejše delovno mesto. Drugi sistem pa vsebuje elemente avtomatizma, temelji na prepričanju, da kombinacija formalne izobrazbe, izkušenj in delovne dobe naravno usmerja napredovanje in oblikuje krog vodstvenega kadra (Pusič 2002, 223). S sodobnega gledišča je to lahko problematično, nelegitimno, saj naj bi napredovanje, tako kot tudi drugi podsistemi, temeljilo na strogih meritokratskih načelih, torej naj bi bilo neposredno povezano z ugotovljeno delovno

uspešnostjo, rezultati in s prispevkom k organizacijskim naporom.

S sistemom napredovanja je povezano tudi vprašanje odprtosti, prepustnosti uslužbenskega sistema, v smislu sistemskih možnosti za prehajanje iz zasebnega sektorja v javni sektor. V klasičnem stabilnem kariernem sistemu pomeni napredovanje zapolnjevanje višjih delovnih mest z obstoječim korpusom uslužbencev, vstop iz zasebnega sektorja je omejen na vhodne, najnižje točke³⁸. V odprtem sistemu pa se lahko višje delovno mesto pridobi le s kandidiranjem na odprtem javnem natečaju in ne z napredovanjem v hiši. "Čisti" sistemi ne obstajajo, prevladujejo karierni sistemi, ki pa vključujejo možnosti prehajanja iz zasebnega sektorja in zasedanja višjih delovnih mest (Kerševan 1998, 664).

V sodobni paradigmi javne uprave in upravljanja je element prehajanja (Peters 2001; Bugarič 2003) pomemben, saj odraža fleksibilnost, omogoča izmenjavo praks, metod, mišljenja med javnim in zasebnim sektorjem. Stabilen karierni sistem, dopolnjen z dimenzijo odprtega, je ključen predvsem za višje, vodstvene oziroma menedžerske ravni, saj implicira vstopanje izkušenih menedžerjev iz zasebnega sektorja na vodstvene položaje v upravi in možnosti, da si vodstveni kadri iz javne sfere pridobivajo izkušnje in znanja v zasebnem sektorju.

Napredovanje je mehanizem, ki motivira zaposlene, jih spodbuja k bolj učinkovitemu in uspešnemu opravljanju nalog, hkrati pa organizaciji omogoča, da so zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta zasedena z uslužbenci, ki so preizkušeni, sposobni in usposobljeni, vse to pa zagotavlja dolgoročno vitalnost in kompetentnost sistema v celoti (Pusič 2002, 223). Ti učinki so doseženi le, če se napredovanje izvaja odgovorno in je neposredno povezano z delovnimi rezultati, temelji pa na objektivno ugotovljenih sposobnostih in potencialih za opravljanje nalog in izvajanje obveznosti na višjih delovnih mestih. Pri tem pa so problematični mehanizmi ugotavljanja delovne uspešnosti, sistem ocenjevanja javnih uslužbencev.

6.2.8 Ocenjevanje javnih uslužbencev

Osnovni cilj pri vzpostavitvi sistema ocenjevanja je združiti visoko stopnjo objektivnosti z ekonomičnostjo ter fleksibilnostjo (Pusič 2002, 226). Sistem ocenjevanja je potrebno vključevati v širši kontekst, saj je funkcionalen in učinkovit sistem predhodno v veliki meri odvisen od podsistema rekrutacije in predvsem selekcije, hkrati

³⁸ Karierni sistem omogoča tudi horizontalno mobilnost, i. e. napredovanje na delovnem mestu.

pa mora biti dopolnjen, neposredno povezan s podsistemom razvoja kadrov, i. e. zlasti z usposabljanjem.

Za uspešnost ocenjevanja morajo biti izpolnjeni nekateri pogoji (Longo 2002, OECD 2005), predvsem čim bolj jasne, objektivne opredelitve nalog in ciljev v okviru opisa posameznega delovnega mesta. Še pomembnejši so jasno definirani cilji organizacije, standardi dela in pričakovani rezultati, ki morajo biti zaposlenim znani in razumljivi. Vsi ti elementi omogočajo vpeljavo mehanizmov za spremljanje dela (monitoring) in vrednotenje rezultatov (evalvacija) ter preko tega ugotavljanje tako individualne kot tudi organizacijske učinkovitosti in uspešnosti.

V širšem razumevanju (OECD 1997; Pusič 2002; Vukovič in Miglič 2006) se ocenjevanje ne sme zgoditi le enkrat letno, saj gre za proces, ki vključuje proaktivnost, kontinuirano spremljanje dela, podporo in usmerjanje, kar izvajajo menedžment in nadrejeni, tako da je ocena predvsem korekcija pomanjkljivosti in sredstvo motivacije, spodbude koncentraciji, razvoju in napredku javnih uslužbencev. Ocena naj ne bi bila sankcija³⁹, temveč bolj mehanizem, ki odpravlja pomanjkljivosti in izboljšuje učinkovitost in uspešnost delovanja.

Visoko formalizirani in kvantificirani evalvacijski pristopi (OECD 2005, 3) se opuščajo, prednost pa pridobivajo kriteriji, ki so bistveno vezani na doseganje vnaprej določenih ciljev. Poleg tega se v vrednotenje vključuje tudi način dela, predvsem obča kompetenca, pa tudi medosebne veščine, timsko delo, inovativnost, voditeljske sposobnosti, etika ... Zelo pomembno je, da ima menedžer pri vrednotenju na voljo kriterije, ki bistveno presegajo standardna merila za posamezna delovna mesta.

Trendi (ibid., 4) v okviru sistema ocenjevanja gredo v smer bolj odprtih, fleksibilnih modelov, ki pa so usmerjeni na najboljše in nezadovoljive rezultate in delo (ekstremi so lažje določljivi), uvajajo se tudi kvote za najvišje število najbolje ocenjenih zaposlenih.

V okviru operativne ravni sodobni sistemi vzpostavljajo neposredne vezi med rezultati dela, ugotovljeno delovno uspešnostjo ter postopki, procesi napredovanja in nagrajevanja.

³⁹ Sistem pa lahko za slabo delo uvaja "malus", odbitek od osnovne plače.

6.2.9 Nagrajevanje⁴⁰ javnih uslužbencev

Podsistem nagrajevanja pomembno vpliva na motivacijsko strukturo v organizaciji. Pomembno je, da sistem uvaja monetarne in nemonetarne oblike nagrajevanja. Sistem mora biti zasnovan tako, da preprečuje nastanek napetosti med uslužbenci in nesorazmernosti med razredi, kategorijami. Pri nagrajevanju naj bi se vzpostavilo ravnotežje med nagradami in rezultati, predvsem v smislu, da bi prevelik poudarek na kratkoročnih rezultatih povzročil manjšo pripravljenost za inoviranje in investiranje v dolgoročne strategije. Struktura plačil naj bi v organizacijo privabljala strokovne in motivirane nove kadre ter v njenih vrstah ohranjala dobre uslužbence (Wise 1996, 109-112; Longo 2002, 32). Fleksibilnost pri nagrajevanju in motivacijski učinek pa imata omejitve, ki jih je pri implementaciji sistema potrebno upoštevati. Sodobne raziskave kažejo, da je za javne uslužbence bolj kot nagrajevanje pomembna osnovna plača v kontekstu širšega trga dela, motivacijo pa najbolj spodbujata zadovoljstvo pri delu in možnost kariernega razvoja (OECD 2005, 5-6).

V tradicionalnem modelu je bila višja remuneracija neposredno povezana z napredovanjem ter prek tega s kariernim razvojem in tako daljšim časovnim obdobjem. Sodobni sistemi pa stremijo k nagrajevanju, ki je vezano na delovne rezultate, vrednoteno uspešnost. Tako naj bi motivirali zaposlene, javna služba naj bi postala bolj privlačna za nove ljudi, hkrati pa bi s tem sporočali državljanom, da je delo uslužbencev spremljano in nadzorovano (ibid., 2).

V podsistemu nagrajevanja (Kerševan 2000, 143-144) potrebno razlikovati med prejemki⁴¹, ki nujno izhajajo iz rednega dela in so vezani na predpisani obseg dela s povprečnimi rezultati, uspehom, ter nagradami, ki lahko uslužbencu pripadajo le v posebej določenih primerih, predvsem ko delo presega obvezni okvir ali rezultati javnega uslužbenca presegajo povprečne rezultate. Pri tem pa je potrebno izpostaviti razlike v modelih nagrajevanja (OECD 2005, 3-4) po rezultatih⁴²: nagrajevanje v obliki stalnega variabilnega dela, dodatka k osnovni plači ("merit increments") ter enkratna nagrada ("bonus"). Višina nagrad v modelih praviloma predstavlja nizek odstotek osnovne plače, višja plačila so vezana na nagrajevanje menedžerjev (20 % osnovne plače).

Sodobne usmeritve (Kerševan 2000; Longo 2002; OECD 2005) pri plačni politiki

⁴⁰ Modeli določanja remuneracije: odloča zakonodajalec na predlog vlade; odloča vlada, ki se neobvezujoče posvetuje z zastopniki interesov javnih uslužbencev; kolektivna pogajanja med vlado in sindikati (Aeberhard 2001, 27).

⁴¹ Osnovna plača in drugi prejemki ter povračila iz delovnega razmerja.

⁴² "Performance-related pay".

težijo k temu, da se variabilni, fleksibilni del plače povečuje v odnosu do stalnega dela, to pa je neposreden učinek povezovanja nagrajevanja, napredovanja z mehanizmi spremljanja dela in vrednotenja rezultatov ter usposabljanjem.

Kot pri ocenjevanju naj bi tudi nagrajevanje potekalo ciklično (OECD 2005, 4-7). Vodja naj bi skupaj z zaposlenimi identificiral in določil ključne cilje, rezultate in nato proti koncu obdobja ovrednotil delo in temu primerno nagradil zaposlene. Poleg kvot za število najvišje nagrajenih, se v sistem nagrajevanja vključujejo še "malusi" - odbitki za slabo delo, sodobne raziskave (OECD 2005) pa napovedujejo, da bodo sistemi nagrajevanja, ki so vezani na skupino, najbolj učinkovita metoda alokacije nagrad.

Napredovanje na zahtevnejše delovno mesto in povečanje plače tako temeljita na analizi delovne uspešnosti v daljšem časovnem obdobju, na objektiviziranem sistemu preverjanja razpolaganja z ustreznimi znanji, sposobnostmi ter drugimi kompetencami, ki jih vertikalno napredovanje zahteva od javnega uslužbenca. Zaposleni pa lahko napredujejo v višji plačilni razred tudi na svojem delovnem mestu, kar omogoča nagrajevanje posameznika, ne da bi bilo potrebno povečati ali spremeniti obseg nalog in zahtevnost obveznosti (Kerševan 2000, 145-151; Longo 2002, 32). Tudi pri tej obliki nagrajevanja avtomatizem ni primeren, prav tako mora temeljiti na izpolnjevanju določenih objektivnih kriterijev⁴³.

Kot pri ocenjevanju in napredovanju je tudi pri nagrajevanju velikega pomena visoka stopnja profesionalnosti in odgovornosti višjih ravni javnih uslužbencev, ki spoštujejo standarde in ne ocenjujejo in nagrajujejo na homogen način, da bi se s tem izognili konfliktov (Longo 2002, 29; OECD 2005, 5).

Sistemi napredovanja, ocenjevanja in nagrajevanja so torej bistveno povezani z menedžersko modrostjo, preudarnostjo, pa tudi z občim ozračjem, razpoloženjem v organizaciji in širšem sistemu, ki naj bi, če želi uživati notranjo in zunanjo legitimnost, temeljilo na transparentnosti, nearbitrarnosti in vzajemnem zaupanju.

Nagrajevanje je pomemben podsistem in mehanizem, ki javne uslužbence spodbuja h kakovostnemu izvajanju nalog in storilnosti, hkrati pa jih motivira za dodatno učenje, usposabljanje in razvijanje kompetenc.

⁴³ Praviloma so ti pogoji delovna doba, dodatna funkcionalna znanja, zanesljivost pri delu, nadpovprečna delovna uspešnost.

6.2.10 Razvoj kadrov

Izhodišča

Podsistem razvoja kadrov, ki bi ga lahko opredelili tudi kot politiko investicij v zaposlene (Wise 1996, 105), skuša v celoto čim bolj učinkovito povezati dva tokova interesov, i. e. interese zaposlenih ter interese in cilje organizacije. Zajema pomembni področji (Longo 2002, 34-35; Vukovič in Miglič 2006, 87) organizacijskih politik – definiranje kariernih poti in zagotavljanje kontinuiranega usposabljanja. Pri načrtovanju kariere se uslužbenčeva pričakovanja⁴⁴ in potenciali uskladijo z dolgoročnimi cilji in potrebami organizacije. Usposabljanje mora postati del organizacijske kulture oziroma element stalnega kariernega procesa izboljševanja, napredovanja.

Podsistem izhaja iz ugotovitve (Pusić 2002, 240), da je človeški naravi inherentna težnja po razvoju, rasti in samorealizaciji. To naravno tendenco, iniciativnost naj bi organizacija spodbujala in usmerjala zaposlene k razvijanju takega znanja in sposobnosti, ki bi ji zagotavljali učinkovito in uspešno izvajanje nalog ter hkrati dolgoročno zmožnost prilagajanja spremembam v okolju. Razvoj zaposlenih je tako večdimenzionalen proces (Longo 2002; Vukovič in Miglič 2006), znotraj katerega posameznik in organizacija rasteta, znanje, izkušnje, raznovrstne sposobnosti pa se akumulirajo in prilagajajo vsakokratnim potrebam, nalogam in ciljem.

Investiranje v zaposlene je v skladu s konceptom stabilne profesionalne kariernе uprave, saj se tako vzpostavlja izkušena notranja delovna sila, pri tem pa se razvijajo in uporabljajo “hišni“ strokovni in menedžerski potenciali. V razmerah, ko ni novih zaposlitev, je pomen kompetentne in učeče se obstoječe delovne sile še toliko večji (Wise 1996, 107 in 111).

Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Možnost pridobivanja novega znanja lahko skupaj z napredovanjem in nagrajevanjem povežemo s pojmom redkih, omejenih dobrin⁴⁵, kar implicira, da je za organizacijo pomembno, kako se ti viri alocirajo. Strokovnost zaposlenih, organizacijska učinkovitost, uspešnost in transparentnost so v veliki meri odvisne od investicij v izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.

⁴⁴ Raziskave izpostavljajo ugotovitev, da možnosti kariernega razvoja in kariernе uveljavitve izjemno motivirajo javne uslužbence (OECD 2005).

⁴⁵ V smislu “scarce resources” (Wise 1996, 106).

Javni uslužbenci lahko z izobraževanjem pridobijo nova teoretična in konceptualna znanja ter dodatne analitične sposobnosti. Usposabljanje je zasnovano ožje, je izrazito praktično in problemsko orientirano. Z usposabljanjem zaposleni povečujejo znanja, veščine in sposobnosti za reševanje konkretnih problemov in nalog v specifičnih organizacijskih kontekstih. Cilj izpopolnjevanja je osvežitev, dopolnitev, razširjanje in poglobljanje že pridobljenega znanja, sposobnosti. Usposabljanje in izpopolnjevanje sta fokusirana na neposredne zahteve dela in naj bi izboljšala organizacijske rezultate in splošno delovno uspešnost (Vukovič in Miglič 2006, 21-24).

Sodobni trendi na tem področju zahtevajo tudi vključevanje vsebin, ki gredo onkraj standardnih okvirov, povezanih z delom, nalogami in ki krepijo pomembne vrednote v javnem sektorju, predvsem visoke etične standarde, transparentnost, odgovornost in nediskriminatornost. Izobraževanja naj bi povečevala kohezivnost in spodbujala razvijanje vzorcev vedenja, ki ustvarjajo zdravo delovno vzdušje in preprečujejo rast koruptivnosti (Aeberhard 2001, 25)

V kariernem uslužbenskem sistemu sta pomembna še dva procesa: strokovni razvoj uslužbencev⁴⁶ in razvoj vodstvenih, menedžerskih kompetenc. Prvi vključuje karierni razvoj uslužbencev, ki se jih, v skladu z njihovimi potenciali in izkazano delovno uspešnostjo, usmerja in pripravlja za prihodnja odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta⁴⁷. Razvoj vodstvenih, menedžerskih kompetenc je v bistvu sestavni del prvega procesa, saj obsega izobraževanje in usposabljanje uslužbencev na vodstvenih položajih za učinkovito odločanje in vodenje zaposlenih k doseganju operativnih in strateških ciljev (Vukovič in Miglič 2006, 25-29).

Deliberativno vključevanje usposabljanja

Usposabljanje mora biti zasnovano in izvedeno tako, da upošteva konfiguracije drugih podsistemov, ključna pa je določena skladnost. Temeljiti mora na ugotovitvi potreb po usposabljanju, predhodni analizi obstoječih metod, znanja ter identifikaciji problemov. Na podlagi analiziranih podatkov se oblikujejo cilji in vsebine usposabljanja, določijo se učni pristopi, tehnike, viri in trajanje izvedbe. Cikel oziroma proces se konča z evalvacijo izvedbe celotnega programa, kar zagotavlja povratne informacije, ki so namenjene izboljšanju pri načrtovanju in izvajanju usposabljanja. Usposabljanje mora biti predvsem skrbno načrtovano, analitično podprto, premišljeno strukturirano in

⁴⁶ "Professional development".

⁴⁷ Posredovanje novih znanj, predvsem pa razvijanje sposobnosti za reševanje problemov in odločanje.

ovrednoteno z gledišča vpliva na delovanje in doseganja rezultatov in ciljev (OECD 1997; Longo 2002; Vukovič in Miglič 2006).

Pomen in razvijanje socialnega kapitala, človeških potencialov je danes v središču družbene pozornosti. V tem kontekstu je sistemsko kontinuirano vlaganje v usposabljanje in izobraževanje javnih uslužbencev še posebno pomembno, saj se le tako ohranja konkurenčnost in relevantnost upravljaljskih kompetenc⁴⁸, hkrati pa se krepijo integriteta, etika, avtonomnost in profesionalnost.

⁴⁸ V današnjih razmerah to pomeni kompetenten upravni aparat, ki dobro služi državljanom, hkrati pa predstavlja potencialno konkurenčno / primerjalno prednost v kompetitivnem okolju.

7 PRIMERJAVA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V PRVI JUGOSLAVIJI S SISTEMOM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI

7.1 Pojem javnega uslužbenca in obseg posebnega pravnega režima

Starojugoslovanska ureditev je opredeljevala državnega uslužbenca⁴⁹ kot osebo, ki je bila v skladu z Zakonom o civilnih uradnikih in ostalih državnih uslužbencih sprejeta v civilno državno službo. Poudarjena je bila civilna komponenta, hkrati pa so bili iz sistema izločeni ministri in državni podtajniki, ki so bili sistemsko prepoznani in obravnavani kot politične osebe, politični funkcionarji (ZCU, 1.čl.).

V okviru sodobnega slovenskega uslužbenskega sistema pa Zakon o javnih uslužbencih⁵⁰ javnega uslužbenca definira kot posameznika, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer ta ureditev jasno oži posebno pravno regulacijo, saj uslužbensko pravo celovito ureja le sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tudi ta sistem iz urejanja izključuje politične osebe in je usmerjen na profesionalne karijerne javne uslužbence (ZJU, 1., 2. čl.).

V starojugoslovanski ureditvi je bil uslužbenski sistem zastavljen širše, povezoval je celoto civilnega javnega sektorja. Sodobni slovenski sistem sicer vpeljuje skupna načela za zaposlene v javnem sektorju, vendar pa na celovit način ureja položaj, delovna razmerja, pravice in obveznosti le dela javnih uslužbencev. Prvi sistem je preslikava modela, ki uslužbensko pravo aplicira na zelo širok krog zaposlenih v javnem sektorju, drugi pa sledi sodobnim usmeritvam, saj zožuje, fokusira poseben pravni režim. V sodobnem slovenskem uslužbenskem sistemu je poseben pravni režim vezan predvsem na uradnike, ki izvajajo javne naloge in so vključeni v procese oblikovanja javnih politik, v odnosu do državljanov pa nastopajo kot nosilci družbene moči oziroma kot izvajalci tipičnih oblastnih pooblastil (Haček in Bačlija 2007, 101). Obe ureditvi zarisujeta normativne meje med politiko in upravo, saj funkcionarje, ki so izbrani na podlagi političnih meril, postavljata zunaj sistema javnih uslužbencev.

7.2 Sklop pravic

Starojugoslovanski sistem (ZCU, 2., 28., 90., 95., 137. čl.) je normativno zagotavljal

⁴⁹ Zakon o civilnih uradnikih in ostalih državnih uslužbencih (v nadaljevanju ZCU).

⁵⁰ Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU).

enakopraven dostop do vseh mest v državni službi. Ureditev je vpeljevala pravico do prejemkov, odmora, napredovanja in kompenzacije za službovanje v težjih življenjskih razmerah. Sistem je državnim uslužbencem zagotavljal pokojnino in zdravstveno varstvo, socialno varnost pa tudi njihovim družinam. Državni uslužbenec je imel pravico izraziti pripombo in zadržati izvršitev nezakonite naloge oziroma navodila. Glede političnega udejstvovanja je že sama ustava državnemu uslužbencu omejevala pravico do kandidiranja za narodnega poslanca, Zakon pa jim je nasploh prepovedoval organiziranje in predstavljanje političnih strank in skupin.

Zakon o javnih uslužbencih (tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev) prav tako zagotavlja dostopnost delovnih mest za vse kandidate pod enakimi pogoji, vključuje pa tudi pravico do plače, dopusta in pravnega varstva glede odločitev o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja. Javnim uslužbencem na uradniških delovnih mestih je omogočena kariera z napredovanjem, zakon vpeljuje tudi pravico do usposabljanja in izpopolnjevanja ter izobraževanja za pridobitev dodatne izobrazbe. V primeru nejasnega ustnega navodila oziroma v primeru, ko bi izvršitev navodila pomenila protipravno dejanje ali pa bi povzročila škodo, ima javni uslužbenec pravico zahtevati pisno navodilo oziroma odkloniti izvršitev. Javni uslužbenci imajo pravico do članstva v političnih strankah, prav tako tudi do delovanja v političnih strankah. Politična dejavnost je omejena s pričakovanji določene zadržanosti in ravnanja, ki ne zmanjšuje zaupanja javnosti in delodajalca v sposobnost nepristranskega in lojalnega opravljanja javnih nalog. Del sistema javnih uslužbencev je tudi pravica do kolektivnih pogajanj, sindikalnega združevanja in delovanja ter stavke (ZJU, 7., 18., 19., 24., 29., 94., 100.-102. čl.). Pri upravljanju s kadrovskimi viri, pri odločitvah, ki vplivajo na položaj javnih uslužbencev, sistem ustvarja možnosti za participacijo zaposlenih, saj predvideva sodelovanje reprezentativnih sindikatov in prek tega vzpostavlja okvir za konsenzualno sprejemanje odločitev (Haček in Bačlija 2007, 106). Sistem vpeljuje varstvo pravic javnih uslužbencev, saj o pritožbah zoper odločitve o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja ter zoper kršitve pravic iz delovnega razmerja odločajo pristojne komisije za pritožbe (ibid., 141).

Obe ureditvi združuje skupno jedro uslužbenskih pravic, sistema pa se razlikujeta na širšem polju temeljnih pravic in svoboščin. Starojugoslovanski sistem je pri svoboščinah, predvsem pri vprašanju svobode združevanja državnih uslužbencev oziroma političnega udejstvovanja, restriktiven, vendar je potrebno pri tem upoštevati specifični družbenopolitični kontekst. Primerjanje obeh sistemov nam omogoča, da

prepoznamo dimenzije v okviru sklopa pravic, ki so se skozi časovno prizmo okrepile oziroma so nove. Izpostaviti je potrebno pravico do sindikalnega združevanja in delovanja, bolj liberalen duh pri urejanju vprašanja politične dejavnosti javnih uslužbencev, pri čemer je potrebno poudariti, da sodobni slovenski sistem sledi usmeritvi, ki to vprašanje tesneje povezuje z etiko, profesionalnostjo in kulturo kot pa s tehničnim normativnim urejanjem. Pomembna novost je tudi vključevanje in širjenje pravice do pridobivanja novih znanj in veščin, kar odraža sodobna pričakovanja samih zaposlenih, države kot delodajalca in državljanov kot uporabnikov.

7.3 Sklop dolžnosti

V starojugoslovanski ureditvi (ZCU, 88., 90., 92., 94., 96., 103., 107. čl.) je moral državni uslužbenec pri nastopu službe opraviti prisego, ki so jo formalno zapisali. Nabor dolžnosti je obsegal obče spoštovanje ustave in zakonov pa tudi upoštevanje navodil nadrejenih, varovanje uradne tajnosti, vestno, marljivo, nepristransko in nesebično opravljanje službe ter vljudno občevanje s strankami. Pomembna dolžnost je bila tudi odklonitev odrejene izvršitve nezakonitega dejanja. Poudarjeno je bilo izogibanje vsemu, kar bi lahko škodilo ugledu, dostojanstvu in zaupanju javne službe, kar je vključevalo tudi interesno in politično nepristranskost ter nezdružljivost redne javne službe z dodatnimi dejavnostmi. Zakon je jasno določal nezdružljive dejavnosti, hkrati pa je predvideval možnost presoje posamezne dodatne aktivnosti. Strogo je bilo prepovedano prejemanje daril in nagrad. Pravna ureditev je določala, da se državni uslužbenec ni smel oddaljivati iz kraja službovanja brez odobritve, hkrati pa je moral nadrejenim javiti vse spremembe svojih osebnih in družinskih razmer, ki bi lahko vplivale na njegovo službeno razmerje do države. Javnim uslužbencem je bilo prepovedano članstvo v skupinah, ki bi nasprotovale interesom države. Ta široka določba je odraz takratnih napetih političnih razmer in priča o naravi starojugoslovanskega režima.

Zakon o javnih uslužbencih primerljivo določa (tudi Kodeks ravnanja javnih uslužbencev), da morajo ti uslužbenci delovati v okviru ustave, mednarodnih pogodb in zakonov. Ravnati morajo častno in v skladu s pravili etike in duhom profesionalnosti. Naloge morajo opravljati strokovno, vestno, pravočasno, politično nevtrarno in nepristransko, hkrati pa varovati tajnost podatkov ter spoštovati navodila nadrejenih, vendar v primeru, da bi odredba pomenila nezakonito dejanje, to navodilo odkloniti. Pri uporabi javnih sredstev se morajo držati načel smotrnosti, gospodarnosti, učinkovitosti

in transparentnosti. Javni uslužbenci morajo delovati spoštljivo drug do drugega, predvsem pa do državljanov. Naloge se morajo izvrševati v skladu z javnim interesom, rezultati pa biti na voljo kritični javni presoji. Sodobni slovenski uslužbenski sistem prav tako vpeljuje koncept nezdružljivosti, pri čemer okvirno določa dodatne dejavnosti, ki so nezdružljive ali bi lahko bile nezdružljive, navaja pa tudi nenezdružljive dodatne aktivnosti. Mehanizem dopolnjuje preizkus združljivosti pri vodji, ki tako varuje uslužbenca in interese ter integriteto organa oziroma javne službe. Javni uslužbenci prav tako ne smejo sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, prav tako ne smejo ponujati ali dajati komur koli kakršne koli prednosti pri opravljanju javnih nalog. Javni uslužbenec se mora izogibati in umikati iz okoliščin, v katerih bi lahko prišlo do konflikta interesov. O tem mora obvestiti nadrejenega in se ravnati po njegovih navodilih. Javni uslužbenec ne sme izkoristiti svoje zaposlitve, da bi si pridobil možnost zaposlitve zunaj osebe javnega prava. Za določene javne uslužbenice velja tudi posebna vrsta konkurenčne klavzule. Zakon vključuje tudi dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja po določenem programu ter opravljanja dela v projektni skupini (ZJU, 8., 9., 12., 15., 28., 93., 94., 98., 100., 102. čl.).

Pri primerjanju ureditev je mogoče zaznati razlike. Starejši uslužbenski sistem je izrazito poudarjal red, zakonitost in hierarhijo. V odnosu do državljanov so bile izpostavljene formalnost, nepristranskost in civilnost, pa tudi splošna omika in čut za red. Nekatere določbe odslikavajo večjo težo in pomen hierarhije in avtoritete. Sodobna ureditev pa, vsaj normativno, združuje vrsto dimenzij in elementov, ki segajo onkraj poudarkov weberjanskih uslužbenskih sistemov. Zakonitost je tako nadgrajena s pritiski in zavezami k učinkovitosti in uspešnosti, opravljanje nalog je neposredno povezano s transparentnim doseganjem ciljev in smotrno porabo javnih sredstev. Strokovnost in vestnost dopolnjuje zahteva po kontinuirani kompetentnosti in pravočasnosti, omiko in spoštljivost presegajo etika, profesionalnost ter stvarna in sistemska osredotočenost na uporabnike.

Sistemoma je skupno prepričanje, da sta ugled in zaupanje v javno službo izjemno pomembna, zato je tej dimenziji posvečena posebna pozornost. Tudi tu so vidne subtilne razlike: v starojugoslovanskem sistemu so mehanizmi, ki naj bi skrbeli za ugled, dostojanstvo in zaupanje, predvsem eksterne narave, normativni okvir, nadrejeni, hierarhija in pritisk obče etikete, v sodobnem sistemu pa je moč zaznati preplet normative, modelov etike in profesionalnosti, pa tudi samodiscipline. Tako je pri urejanju nezdružljivosti in konflikta interesov normativni okvir dopolnjen s

pričakovanim vzgibom samega javnega uslužbenca, da sproži preizkus združljivosti oziroma da prepreči potencialni konflikt interesov. Sistem kot celota tako sloni na zunanjem discipliniranju pa tudi na samodiscipliniranju; slednje je v ožji funkciji ščitenja avtonomije in integritete posameznega uslužbenca z jasnim ciljem, da se legitimnost in zaupanje v javno službo ohranjata in krepita v množstvu vsakokratnih interakcij.

Da je pridobivanje novih znanj oziroma razvijanje potencialov zaposlenih opredeljeno kot pravica in dolžnost javnih uslužbencev, ima pomembne implikacije za sistem kot celoto, saj je ta vidik tako sistemsko identificiran kot vitalen, ker povezuje interese in potrebe sistema s potenciali in ambicijami javnih uslužbencev.

7.4 Politična nevtralnost

V teoretskem delu je bil ta sklop načrtan tako, da je vključeval ključne dimenzije, kot so: normativna razmejitev med politiko in upravo, mehanizmi za vzpostavitev in vzdrževanje stabilne, nevtralne, strokovne in etične uprave, razmerja med funkcionarji in javnimi uslužbenci v procesih odločanja oziroma oblikovanja politik.

Obe primerjani ureditvi normativno ločujeta sferi politike in uprave, saj oba sistema izločata funkcionarje iz sistema javnih uslužbencev⁵¹. S tem je sistemsko vzpostavljena delitev vlog in nalog, upravljanje je v bistvu političnoupravne narave, vendar je v sistemu, hierarhiji mogoče postaviti ločnico, ki razmejuje krog političnih oseb od karierne profesionalne uslužbenske strukture.

Navkljub tej ugotovitvi lahko v obeh sistemih zaznamo nekaj odstopanj, ki že na normativni ravni problematizirajo sicer določeno ločitev politike od uprave.

Starojugoslovanska ureditev je izločala iz sistema funkcionarje, vendar je velikim županom, ki so vodili oblasti⁵², omogočala, da veljajo za civilne državne uslužbence (pogoji pravne izobrazbe, bogate izkušnje iz javne uprave), ki pa so jih politično imenovali centralni politični organi (Zbirka zakonov Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev 1927).

Da je slovenski sodobni uslužbenski sistem še v procesih izgradnje, konsolidacije in da med političnimi elitami (še) ni doseženega konsenza o nujnosti spoštovanja in ohranjanja razmejitvene črte med politiko in upravo kot ključnega pogoja za

⁵¹ Funkcionarji so po ZCU ministri in državni podtajniki, pod njimi je karierno uradništvo. V sodobni ureditvi pa so funkcionarji predsednik republike, predsednik vlade, ministri, generalni sekretar vlade, državni sekretarji, župani, podžupani.

⁵² V tem primeru govorimo o upravni dekoncentraciji.

vzpostavitev stabilnega strokovnega kariernega uslužbenskega aparata, pričajo pomembni sistemski posegi po spremembi na oblasti. Zakonodajalec je omogočil⁵³, da funkcionar v enem letu od nastopa funkcije kadrovske globoko poseže v strukture visokih kariernih javnih uslužbencev. S tem je bila prej orisana ločnica razrahljana oziroma v sistemu ni več jasno definirano, do kod sega politično kadrovanje in kje je jedro stabilne kariernе uslužbenske hierarhije. Ta sprememba ni toliko problematična z vidika ideje, ki se opira na nemško-francoski model “političnih uradnikov”, v katerem lahko funkcionarji izmed oblikovane upravne elite izbirajo za visoke položaje osebe, s katerimi bodo lahko sodelovali (Haček in Bačlija 2007, 153), kot z gledišča, da se novosti ne vpeljujejo na podlagi analize stanja, jasno ugotovljenih pomanjkljivosti, disfunkcionalnosti komaj vzpostavljenih institucij in struktur, temveč bolj iz političnih ambicij, s ciljem oblikovanja večje “kompatibilnosti” političnih in najvišjih upravnih ravni.

Ta pogled pa bi lahko dopolnili še s premislekom, ki pri razumevanju politizacije zaznava še neko drugo razsežnost. Tako lahko prej orisano širjenje političnih meril pri kadrovanju opazujemo v luči materialne politizacije (Matas v Haček in Bačlija 2006, 179). Ključna je legitimna odločitev političnega vodstva, da pri oblikovanju strateške upravne hierarhije, z namenom učinkovitejšega oblikovanja in izvajanja zastavljenih ciljev, profesionalne in strokovne kriterije razširi in nadgradi s političnimi dimenzijami in merili. Takšna materialna politizacija je legitimna, a le pod pogojem, da se le-ta omeji na najvišje javne uslužbence in da so ti dejansko del upravne elite oziroma da te „politične” upravne položaje zasedejo najbolj izkušene, kredibilne in kompetentne osebe (Haček in Bačlija 2006, 179-180).

V obeh ureditvah so torej normativni okvir in podsistemski mehanizmi zastavljeni tako, da v splošnem lahko govorimo o sistemskem pristopu in vzpostavljenih temeljih za formiranje nevtralne stabilne kariernе uprave⁵⁴, vendar pa so v obeh primerih prisotni elementi, ki imajo potencial destabilizacije in politizacije kariernе upravne strukture.

Formalna razmejitev med politiko in upravo je tudi podlaga za določitev tipa, modela odnosa med političnimi gospodarji in javnimi uslužbenci. Starojugoslovanski sistem bi lahko na podlagi historičnega konteksta in v njem dominantne paradigme označili za klasično formo razmerja med politiko in administracijo (Haček 2005, 93). V tem

⁵³ ZJU: problematizirani peti odstavek 83. člena.

⁵⁴ Enaka dostopnost vseh služb pod enakimi pogoji, meritokratski principi v temeljih podsistemov rekrutacije, selekcije, napredovanja in nagrajevanja. Dodamo lahko tudi zakonsko opredeljene dolžnosti javnih uslužbencev, da opravljajo naloge v skladu z javnim interesom, nepristransko, objektivno in strokovno.

modelu so vloge jasne, delitve mehanske, toge; tako politiki sprejemajo odločitve, izvajanje politik pa je v pristojnosti javnih uslužbencev. Upravno področje je jasno postavljeno zunaj sfere politike, političnih procesov in vrednotno-interesno-političnega odločanja. Model implicira poudarjeno avtoriteto politikov, saj sta uslužbenskemu aparatu dodeljena vloga implementacije in siv plašč anonimne nevtralnosti. To podobo pa je potrebno sprejemati z mero zadržanosti. Že sam Weber je v svojih razmišljanjih problematiziral moč kariernega uradništva v odnosu do formalnih političnih odločevalcev, saj so stalnost, akumulirano tehnično znanje in informacije viri relativne premoči birokracije. Vlogo in pozicije starojugoslovanskega birokratskega aparata pa je potrebno opazovati tudi glede na takratni specifični državni in družbeni okvir. V tej silno raznoliki, nemirni državni tvorbi je enoten uslužbenski sistem gotovo imel pomembno vlogo v smislu reda, stabilnosti, moči in kohezivnosti.

V sodobnem slovenskem uslužbenskem sistemu pa je raziskava (Haček 2005) pokazala, da lahko govorimo o drugačnem modelu. Ta tip odnosa⁵⁵ bistveno določa sodelovanje politikov in javnih uslužbencev v procesih oblikovanja politik, pri čemer je njihov prispevek različen. Politiki⁵⁶ vnašajo politično senzibilnost, njihove prioritete so v posredovanju med interesi in artikulaciji vrednost, smernic. Javni uslužbenci pa so v procese vključeni z nevtralnimi analizami in s strokovno podporo, poudarjena je njihova tehnična učinkovitost. Lahko bi sklenili, da gre za bolj artikuliran in operacionaliziran model odnosa med politiki in javnimi uslužbenci, vendar pa imajo slednji tudi v tej konfiguraciji manj avtonomije, gostota njihovih interakcij z različnimi igralci in področji je manjša, manj vplivna.

Oba uslužbenska sistema imata pri razumevanju dihotomije med politiko in upravo oziroma narave političnih in upravnih procesov precej toge, mehanske predpostavke, ki temeljijo na strogih delitvah in razmejitvah, ki izrivajo širše družbene in politične dimenzije, vezane na kompleksnost upravnopolitičnega odločanja. Pri obeh ureditvah je jasno izražena strukturna prioriteta vzpostavitve stabilne, meritokratske in depolitizirane uradniške baze. Sistema vrednotno, idejno ne sprejemata dejanske političnosti uprave, upravljanja in odločanja ter sprejemljivosti politizirane strokovnosti, temveč vztrajata na strogo depolitizirani, (strankarsko in interesno) nevtralni, strokovni in tehnično učinkoviti upravi (Brezovšek in Črnčec 2007).

⁵⁵ Aberbach, Putnam in Rockman v Haček 2005, 93 in 173.

⁵⁶ Sistem dopušča funkcionarjem, da v kabinet povabijo ljudi, ki jim zaupajo in ki politikom omogočajo avtonomnejši odnos do visokih javnih uslužbencev in upravnega aparata v procesih oblikovanja javnih politik. Ti javni uslužbenci sklenejo delovno razmerje za čas trajanja funkcije politikov in niso imenovani v naziv. Njihov položaj je sistemsko ločen od kariernih profesionalnih javnih uslužbencev, kar krepi zastavljeno razmejitev med politiko in upravo.

7.5 Odgovornost in disciplinski okvir javnih uslužbencev

V starojugoslovanski ureditvi (ZCU, 89., 90., 94. čl.) so bili državni uslužbenci odgovorni pravnemu redu, obči javni službi, hierarhiji, nadrejenim in državljanom. Odgovornost je opredeljena z imperativom zakonitega, strokovnega in nepristranskega delovanja, upoštevanjem samo občega javnega interesa ter s strogim varovanjem dostojanstva, časti in ugleda javne službe.

V ožjem smislu pa je središčna disciplinska odgovornost, disciplinarni okvir (ZCU, 159.-220. čl.). Sistem je zelo podrobno in natančno določal ravnanja in okoliščine, ki so pomenili lažje ali težje kršitve, jasno so bili predpisani disciplinski ukrepi, kazni ter sam potek disciplinskega postopka in procesne pravice. Disciplinski okvir je razmejeval med administrativnimi kršitvami in dejanji, ki se obravnavajo po kazenskem zakoniku. Disciplinski postopek je bil zasnovan dvostopenjsko, obdolženec je imel pravico do pritožbe, druge procesne pravice so vključevale pravico do zastopnika, zaslišanja, dajanja izjav. Sankcije so se gibale v razponu od opomina in denarne kazni, ukora in zmanjšanja plače pa do zaustavitve napredovanja v višjo stopnjo ali višjo skupino ter izgube službe oziroma pravice do pokojnine. Disciplinski postopek in kazni so bili razširjeni tudi na upokojene državne uslužbence.

Sodobni slovenski uslužbenski sistem (ZJU, 13., 32. čl.) ima vgrajen večdimenzionalen okvir odgovornosti. Odgovornost javnih uslužbencev je neposredno povezana z zakonitim, strokovnim, vestnim, pravočasnim, transparentnim, racionalnim in učinkovitim izvrševanjem javnih nalog. Javni uslužbenci so vpeti v sistem odgovornosti, ki zajema odzivnost do formalnih političnih odločevalcev, spoštovanje hierarhije, ravnanje v skladu s pravili stroke in etike ter implementirano zavezanost odprtosti, odgovornosti do državljanov, uporabnikov.

Splošna zastavitev sistema odgovornosti pa je operacionalizirana z mehanizmi ugotavljanja disciplinske in odškodninske odgovornosti. Zakonodajalec je disciplinsko odgovornost načrtno določil s splošnim določilom, da je javni uslužbenec odgovoren za disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja, vendar je nato v nadaljevanju podrobneje opredelil lažje in težje kršitve. Disciplinski postopek ima standardne elemente, vključno z varovalkami, ki ščitijo pravice uslužbenca v postopku. Disciplinski ukrepi naj bi se izrekli v skladu z načelom proporcionalnosti, predvidene sankcije pa segajo od opomina do denarnih kazni, za težje kršitve pa so predpisani odvzem položaja, degradacija v nazivu in odpoved pogodbe o zaposlitvi (ZJU, 122.-127. čl.).

Dodaten vidik pri določanju disciplinske odgovornosti pa je tudi odgovornost javnega

uslužbenca za škodo, ki jo s protipravnim ravnanjem povzroči delodajalcu ali tretji osebi (ZJU, 135.-136. čl.).

Sistem odgovornosti v sodobni slovenski ureditvi v primerjavi s starojugoslovansko pokriva širše področje te problematike. Tudi sam koncept odgovornosti je definiran širše, senzibilneje.

Starejši sistem je, v skladu z duhom časa in prevladujočimi strukturami, ožji, bolj usmerjen navznoter, na interakcije znotraj korpusa državnih uslužbencev. Izrazito so bili poudarjeni forma, red, procesi, legaliteta in občja omika. Disciplinski okvir je bil tehnično podrobno predpisan in je zavzemal veliko prostora, kar odraža vpetost v model, paradigmo, ki poudarja hierarhijo ter strogo upoštevanje forme in postopkov. Sistemoma je skupno uveljavljanje odgovornosti preko podsistemov ocenjevanja, napredovanja in postopkov ugotavljanja nesposobnosti za opravljanje dela. Kot nadgradnja so v sodobni slovenski ureditvi, poleg klasičnih dimenzij v sistemu odgovornosti - pravni red, hierarhija, javna služba, prisotne tudi druge zahteve. Predvsem naj poudarim tri vidike: zahtevano zakonito, strokovno, a tudi učinkovito, pravočasno in v skladu s profesionalnimi standardi opravljeno delo; neposredno povezavo med rezultati ter odgovornostjo in kariero javnega uslužbenca; odgovornost do državljanov v smislu odprtosti, transparentnosti in dostopnosti.

Načela in usmeritve na področju kakovosti so v slovenskem sodobnem sistemu operacionalizirani z več mehanizmi in ukrepi. Okvira oziroma sistema, ki bi zagotavljal kontinuirano vrednotenje politik, sicer ni (Brezovšek in Črnčec 2007, 225), vzpostavljenih pa je nekaj mehanizmov, ki omogočajo primerjanje, samoocenjevanje in merjenje zadovoljstva uporabnikov (anketni vprašalniki in barometer kakovosti), kar prinaša povratne informacije o kakovosti dela in uspešnosti doseganja ciljev. Tako se postopoma vzpostavlja in razširja uporaba sistema zunanjega ocenjevanja odličnosti organizacij na podlagi modela CAF (*Common Assessment Framework*), ki upošteva specifične javnega sektorja in ustvarja možnosti za primerjanje in učenje od drugih istovrstnih in različnih organizacij v javnem sektorju. Z nadzorom nad kakovostjo je povezana tudi pridobitev certifikata ISO 9001, ki pomeni, da organizacija vzpostavi delovanje in procese na jasno določenih standardih (Haček in Bačlija 2007, 64-68).

Načela odprte uprave in sistemska usmerjenosti k uporabnikom pa se uresničujejo z zakonsko ureditvijo dostopa do informacij javnega značaja ter z ureditvijo razmerij med upravo in državljani. Slednji imajo okrepljeno vlogo pri varovanju in uveljavljanju pravic v upravnih postopkih. Koraki v tej smeri so še obveznost izmenjave podatkov

med organi, zagotavljanje informacij o upravnih storitvah, predpisi, ki določajo minimalne standarde poslovanja s strankami, spremljanje zadovoljstva uporabnikov ter pozivi k sodelovanju državljanov pri pripravi predpisov (Brezovšek in Črnčec 2007, 219).

Sistem odgovornosti je tako okrepljen, poudarjeni so rezultati, doseganje zastavljenih ciljev in profesionalna integriteta, zaveza k implementaciji načela odprte uprave pa ga še dodatno širi in pogloblja. Slednje omogoča kompleksnejši, dodaten nadzor nad delom javnih uslužbencev, saj odprtost implicira lažji dostop do informacij, rezultatov za državljane in medije. Tako zastavljeni poudarki v uslužbenski ureditvi in javni upravi odlikavajo sprejemanje vloge in interakcij, ki naj bi jih taki sistemi imeli v sodobnih kompleksnih družbah.

7.6 Vstop v delovno razmerje

Oba sistema imata splošne, standardne zahteve za vstop v javno službo.

Starojugoslovanska ureditev (ZCU, 14., 26. čl.) je imela vstop konfiguriran tako, da je bila državna služba prva tri leta začasna. Če je bila uslužbencu dodeljena stalnost, je bilo delovno razmerje sklenjeno z enostranskim aktom, s kraljevim ukazom ali pa z odločbo pristojnega ministra.

Sodobni slovenski uslužbenski sistem (ZJU, 53. čl.) pa pri vstopu v službo združuje pogodbeno razmerje z enostranskim postopanjem. Javni uslužbenci sklenejo delovno razmerje s pogodbo o zaposlitvi, o pravicah in obveznostih pa se izda sklep, torej enostranski, oblastni akt, s tem pa so zavarovani javni interesi v smislu posebnega pomena uslužbenskega aparata. Pomembno je tudi, da se uslužbenec na uradniškem delovnem mestu v naziv imenuje z odločbo.

Starojugoslovanski sistem je torej določalo enostransko urejanje položaja javnih uslužbencev, sodobni slovenski sistem pa v središče (Bugarič in drugi 2004, 165-167) postavlja pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti v skladu z zakonodajo in kolektivnimi pogodbami, javni interes pa se varuje s pravico, da delodajalec enostransko spreminja posamezne dele pogodbe s sklepom o pravicah in obveznostih ter z odločbo o imenovanju v naziv za uradnike. Ta premik priča o tendencah, da bi se položaj javnih uslužbencev približal obči delovnopравни zakonodaji, poseben pravni režim pa bi bil osredotočen na bistvene vidike v odnosih oblastnih struktur z javnimi uslužbenci.

7.7 Rekrutacija in selekcija

Rekrutacija je v starojugoslovanskem modelu temeljila na meritokratskem principu. To načelo je vzpostavljalo več pomembnih mehanizmov - začasnost službe kot preizkusna doba, obvezno komisijsko ocenjevanje sposobnosti in primernosti za stalno zaposlitev, izpolnjevanje pogojev za zasedbo delovnega mesta. Prvo sito je predstavljala odločitev za sprejem v začasno službo⁵⁷, ki je trajala tri leta. Nadrejeni je spremljal delo in razvoj uslužbenca ter na koncu vsakega leta o tem zapisal opazke. Ob zaključku začasne službe je nadrejeni o uslužbencu pripravil poročilo oziroma mnenje. Poročilo je bilo nato predloženo uslužbencu v podpis, le-ta pa je lahko priložil pripombe na oceno oziroma mnenje. Pristojna komisija za oceno je na podlagi poročila in uslužbenčevih pripomb presodila in izdala odlok o primernosti in sposobnosti uslužbenca za stalno službo. Zoper odločitev komisije sta se lahko pritožila tako uslužbenec kot tudi nadrejeni, ki je predložil poročilo. Tako je bila v državno službo sprejeta oseba, ki je izpolnjevala formalne zahteve, hkrati pa je bila dalj časa preizkušena, delo, znanje, sposobnosti pa preverjene in ovrednotene. Nadzor in objektivnost rekrutacije in selekcije pa sta bila okrepljena še z obveznim komisijskim ocenjevanjem (ZCU, 12.-26., 80., 85. čl.).

Procesi rekrutacije in selekcije (ZJU, 58.-65., 89. čl.) v sodobnem slovenskem uslužbenskem sistemu prav tako temeljijo na meritokratskem načelu. Ta podsistem⁵⁸ bistveno določata dve dimenziji: diverzifikacija izbirnega postopka glede na tip, naloge in odgovornosti delovnega mesta ter konkuriranje kandidatov v izbirnem procesu. V skladu z upravnimi usmeritvami in predvsem z namenom varovanja javnih interesov je pravna regulacija osredotočena na jedro javnih uslužbencev oziroma na tiste javne uslužbenke, katerih naloge so za državo in posamezne upravne organizacije bistvenega pomena. Tako je za uradniško delovno mesta strogo predpisana izvedba (javnega ali internega) natečaja, ki vključuje izbirne postopke z vnaprej določenimi merili. Zakon omogoča mero fleksibilnosti pri načinu izvedbe izbirnega postopka - večfaznost, presoja iz predložene dokumentacije, pisni in ustni preizkusi usposobljenosti etc., vendar z jasnim imperativom, da le-ta poteka na formuliranih objektivnih kriterijih in v okoliščinah nevtralnega in nepristranskega presojanja kandidatov (posebno varovalko predstavlja inšpekcijski nadzor nad izvajanjem ZJU). Merila in metode pri preverjanju strokovne usposobljenosti morajo izhajati iz sistemizacije delovnih mest, prav tako morajo odražati dejanske potrebe procesov in nalog. Varovala oziroma mehanizme

⁵⁷ Podlaga odločanja so bili izkazani šolski uspehi ali druge strokovne reference.

⁵⁸ Okvir je postavljen tudi s podzakonskimi predpisi, več v Uredbi o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih.

objektivnosti in sledljivosti predstavljajo izvedba natečaja, zahteva, da so pred začetkom izbirnega postopka pisno določena merila za izbiro in metode preverjanja kompetenc in usposobljenosti, večfaznost, hierarhičnost selekcije in pravica do vpogleda kandidatov v izbirno dokumentacijo ter možnost pritožbe.

Vstop v sistem⁵⁹ oziroma temeljna platforma kariernega uradniškega razvoja je neposredno vezana na obvezno usposabljanje⁶⁰, ki ga mora javni uslužbenec opraviti v enem letu po sklenitvi delovnega razmerja.

Proces selekcije je dodatno zaostren za položajna uradniška delovna mesta, i. e. mesta za javne menedžerje oziroma višje javne uslužbenke, saj izbiro izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje večpartitno sestavljeni uradniški svet⁶¹. Pri vzpostavljanju vrha upravne hierarhije oziroma oblikovanju korpusa visokih javnih uslužbencev podsystem išče točko ravnotežja, ki naj bi združevala vrhunsko strokovno usposobljenost, izkušnje, modrost kandidatov ter potencial za sodelovanje s politiki. Tako funkcionarju posebna natečajna komisija vedno predloži seznam z več primernimi kandidati, med katerimi sam izbere tistega, za katerega presodi, da je najprimernejši. Funkcionar sicer izbira⁶², vendar le med tistimi, ki jih za ustrezne oceni zunanje kadrovske telo, i. e. uradniški svet⁶³.

Jasen cilj vseh vgrajenih mehanizmov in varoval je izbira kandidata, ki se je dejansko izkazal za najbolj strokovno usposobljenega in primernega za določeno delovno mesto.

Glede (de)centralizacije v procesih rekrutacije in selekcije lahko v primeru starojugoslovanske ureditve povežemo dejstva, da je ta velika državna tvorba pravno in politično temeljila na unitarnih in centralističnih principih, v praktično-funkcionalnem oziru – i. e. pri vzpostavitvi birokratskega aparata - pa je združevala elemente decentralizacije in centralizacije (višje uradniške strukture, vodstvene ravni).

⁵⁹ Uslužbeni sistem pozna tudi pripravništvo za posameznike, ki si še pridobivajo potrebne izkušnje oziroma prvič sklenejo delovno razmerje in se usposabljaajo za opravljanje dela. Pripravnikom se določi individualen program (pod vodstvom mentorja), v katerem so zajeti splošen del, ki je vezan na vsebine v okviru obveznega usposabljanja vseh novih javnih uslužbencev, poseben del, ki se nanaša na organizacijo, pristojnosti, delo in naloge konkretnega organa, ter zaključna naloga. Več v ZJU in Pravilniku o trajanju pripravništva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov.

⁶⁰ Obvezno usposabljanje je nadomestilo obveznega opravljanja državnega izpita iz javne uprave.

⁶¹ Uradniški svet (ZJU, 174., 175., 178. čl.) določa standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja, ki se nato uporabijo v konkretnih javnih natečajih za javne menedžerske pozicije. To telo naj bi sčasoma akumuliralo preizkušene standarde, vzorce, metode, ki so nujni za dejansko vzpostavitev kvalitetnega menedžerskega jedra.

⁶² Ta ureditev je nato, z argumentom, da naj ima funkcionar zaradi velike odgovornosti tudi več avtonomije, razrahljana, saj daje funkcionarju možnost, da z izbirnim postopkom obide uradniški svet.

⁶³ Da ima normativna ureditev jasne omejitve, pričajo kritike (Bugarič 2006) dela uradniškega sveta, ki naj ne bi bil sposoben kontinuiranega zagotavljanja prevlade meritokratskih načel pri odločanju o kandidatih za upravne menedžerje. Depolitizirano odločanje je predvsem odraz stabilne in zdrave upravopolitične kulture.

Sodobni slovenski sistem temelji na decentraliziranem procesu, vendar lahko v uradniškem svetu in kadrovskem načrtu prepoznamo nekaj značilnosti v modelu centralizacije v procesih rekrutacije in selekcije.

Sodobni slovenski uslužbenski sistem vključuje v svoje vrste tako generaliste kot tudi specialiste (za starojugoslovanski sistem ni pravih podatkov). Kadrovske načrte, sistemizacija, opisi delovnih mest in opredeljene kompetence so podlaga za modifikacije v okviru javnih natečajev, kar omogoča rekrutacijo in selekcijo tako generalističnih kot tudi bolj specialističnih profilov.

Starojugoslovanski sistem je temeljil na strukturi kariernih javnih uslužbencev, vendar je ureditev omogočala tudi zaposlovanje za določen čas. T. i. kontraktualne uslužbence so lahko najemali le izjemoma in o tem so odločali na ravni državnih centralnih uradov. Kontraktualni uslužbenci niso imeli takih pravic kot stalni karierni uslužbenci, kompenzacija je bila določena s pogodbo ali odlokom (ZCU, 130. čl.).

Tudi sodobni slovenski uslužbenski sistem temelji na profesionalnih kariernih javnih uslužbencih. Vstop v sistem je praviloma vezan na sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas, vendar ureditev, v skladu s trendi in smernicami, omogoča tudi bolj fleksibilne oblike (ZJU, 68.-70. in 73. čl.). Zakonodajalec jasno ščiti vzpostavljeni karierni sistem, saj natančno ureja področje zaposlovanja za določen čas. Tako se lahko brez javnega natečaja za določen čas zaposli osebe v kabinetu funkcionarja in osebe, ki nadomeščajo začasno odsotne javne uslužbence. Pri sestavi kabineta je funkcionarju omogočeno, da si oblikuje najožji krog sodelavcev na podlagi svojih kriterijev, ki niso samo strokovni (Haček in Bačlija 2007). Delovna mesta v kabinetu so novost pri realizaciji načela ločitve politike od stroke, saj lahko krepijo svetovalne, analitične in strokovne kapacitete funkcionarja, hkrati pa ti začasni javni uslužbenci ne vplivajo na temeljni ustroj uprave, ki temelji na stabilnosti, strokovnosti in profesionalnosti. Delovno razmerje za določen čas se lahko sklene tudi za opravljanje pripravništva, za čas trajanja projektov ter v primeru začasnega povečanega obsega dela. Izvedba javnega natečaja pa je obvezna, ko se za določen čas zaposli osebe za opravljanje nalog na menedžerskih, vodstvenih položajih. Začasni javni uslužbenci na uradniških delovnih mestih niso imenovani v naziv, pravice in obveznosti pa se jim določijo glede na primerljiva delovna mesta v sistemu. Kot mehanizem za spodbujanje vključevanja zunanjih strokovnjakov lahko identificiramo možnost, da se začasnim javnim uslužbencem določi do 20 % višja osnovna plača kot za primerljiva delovna mesta.

Oba primerjana uslužbenska sistema regulirata vstop z instrumenti zaposlovanja v skladu z meritokratskim principom. V starojugoslovanskem sistemu je selekcija temeljila na formalnih pogojih in za današnje razmere gotovo zelo dolgotrajni začasni službi. Dolgotrajen in celovit preizkus posameznika pri delu je bil torej glavni mehanizem pri selekciji za vstop v karierni uslužbenški status. Za sodobno slovensko ureditev pa so bistveni bolj fleksibilni, a objektivni mehanizmi izbire, diverzifikacija in hierarhičnost selekcijskih postopkov ter zahteve po dejanskem konkuriranju kandidatov. V prvem sistemu je akcent na intervalu, na selekciji kot preizkusu v praksi, sodobni podsistem selekcije pa je bolj točkast, strukturiran, preciziran, izbirni instrumenti so bolj formalizirani, podprti s koncepti, metodami in tehnikami HRM. Prvi sistem je poudarjal čas, kontinuirano spremljanje dela, uporabo znanja in strokovni razvoj, sodobna slovenska ureditev pa teži k bolj kompleksnemu pristopu, v katerem so povezani opisi nalog in potrebnih kompetenc v strukturi delovnih mest z izbirnimi postopki. Sistem tako omogoča fleksibilnost, hkrati pa vzpostavlja okolje za objektivizirano in profesionalno odločanje o kadrih, saj prireja prožne, a vnaprej predvidene ter strukturirane metode izbire za posamezna delovna mesta oziroma za skupine delovnih mest.

Razlike so vidne tudi v pogledu na integracijo uslužbencev v karierni sistem. Triletna začasna služba je zagotovo predstavljala pritisk na kandidate za karierne uslužbence, pomenila je kontinuirano izostreno pozornost na vse vidike delovanja začasnih uslužbencev. Integracija je bila tako vezana na daljše obdobje, združevala je učenje, preizkušnje in socializacijo. Sodobni sistem pa spodbuja hitrejšo integracijo, z izbirnim pristopom skuša izbrati posameznike z najboljšim znanjem, sposobnostmi, potenciali ter ustreznimi lastnostmi za posamezna delovna mesta z določenimi nalogami in potrebnimi kompetencami. Navkljub sistemskemu okviru in sistemskim možnostim, da se uporabijo preizkušena in fleksibilna HRM merila, metode in tehnike, pa vpogled v interno gradivo⁶⁴ (Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije 2009) nakazuje, da selekcija poteka po bolj ali manj ustaljenih in standardnih vzorcih. Procesi določanja ključnih znanj in kompetenc ter iz njih izhajajočih meril in kriterijev za uradniška in menedžerska delovna mesta so še v fazi oblikovanja (Stare 2007), iskanja stabilnega kompetenčnega modela⁶⁵.

Integracija v sistem tako poteka preko pripravništva, javnega natečaja, formalno pa naj

⁶⁴ Precej standardna kombinacija preverjanja izkušenosti, znanja, voditeljskih potencialov in sposobnosti s pomočjo preučitve dokumentacije, razgovora in strokovnega odločanja.

⁶⁵ Cf. vloga, prizadevanja uradniškega sveta ter oblikovanje katalogov tipičnih uradniških delovnih mest, v katerih se postopoma vzpostavlja model potrebnih kompetenc.

bi se zaokrožila z obveznim usposabljanjem, ki naj bi vključevalo vse bistvene vsebine in vidike pri sodobnem javnem upravljanju. Pregled vsebin in obseg obveznega usposabljanja pa vodita k zaključku, da je ta dimenzija v procesih integracije premalo rigorozna, intenzivna in domišljena (Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije 2008).

Kot problematizirana in nepremišljena (Rakočević 2008 a; Rakočević 2008 b) se izpostavlja tudi odločitev, da se ukine obvezno opravljanje izpita za imenovanje v naziv. Uveljavljeno in preizkušeno preverjanje znanja in usposobljenosti vseh novih javnih uslužbencev na uradniških delovnih mestih je predstavljalo sistemsko funkcionalen mehanizem v procesih socializacije in integracije v upravni aparat, ki pa ga je sedaj nadomestilo le obvezno usposabljanje.

7.8 Mobilnost

Starojugoslovanska ureditev (ZCU, 69.-70. čl.) je bila glede mobilnosti uslužbencev bolj toga in je urejala predvsem višje ravni v uradniški hierarhiji. Poudarjena je bila moč delodajalca, službena potreba pa kot primarni razlog premeščanja zaposlenih. Uslužbenci so bili zaščiteni z določilom, da brez soglasja nihče ni smel biti postavljen na nižji položaj od tistega, ki ga je že imel. Bistvena prvina podsistema je bila v prerazporeditvi. Tako je bil lahko uslužbenec postavljen iz primarnega zbora na višje ali nižje kategorije sorodne stroke oziroma zbora, pri čemer je v obeh primerih ohranil prvotne pravice oziroma prvotni položaj v klasifikacijskem sistemu. Hkrati je potrebno poudariti, da je ureditev jasno poudarjala predvidljivost kariere, mehaniko upravnega aparata, mobilnost je bila prepoznana kot izjema.

Tudi v sodobnem slovenskem sistemu se izraža moč delodajalca oziroma moč enostranskega urejanja, saj ureditev, zaradi izraženih delovnih, službenih potreb, omogoča premeščanje tudi brez soglasja uslužbenca. Vendar pa ta podsistem prepozna in bolje vključuje interese, želje in potrebe javnih uslužbencev, saj omogoča obravnavo uslužbenčevih predlogov, želja, bolj upošteva uslužbenčevo soglasje.

Okvir mobilnosti javnih uslužbencev (ZJU, 147., 149., 152. a čl.) združuje koncepte premestitve in prerazporeditve. Javnega uslužbenca se lahko trajno premesti na drugo delovno mesto pri istem ali pri drugem organu, lahko pa se ga tudi začasno prerazporedi na drugo delovno mesto. Sistem uvaja še dodatno fleksibilnost tako, da se lahko uradnike premešča zunaj njihovega primarnega zbora oziroma na delovna mesta, kjer se opravljajo ali manj zahtevne naloge ali pa zahtevnejše naloge v višjem nazivu, pri

čemer se ohranja pripadnost prvotnemu zboru.

Posebno obliko negativne mobilnosti pa predstavlja sistemska možnost, da se uradnika zaradi ugotovljene nesposobnosti trajno premesti na uradniško delovno mesto, ki se ne opravlja v nazivu iste stopnje.

Sodobni slovenski sistem je v primerjavi s starojugoslovanskim pri mobilnosti bolj prožen, omogoča bolj učinkovito povezovanje potreb službe z razpoložljivimi kadri v spremenljivih razmerah (cf. interni trg dela, delo v projektnih skupinah). Večja fleksibilnost tudi bolje ščiti zaposlitev, saj omogoča, da se presežni, prosti javni uslužbenec na sistemsko dopusten in učinkovit način ponovno integrira v organizacijsko strukturo. Pomembna je vzpostavitev širšega trga dela, saj konkretno uveljavlja zastavljeni podsistem mobilnosti, hkrati pa tesneje povezuje in organsko prepleta različne organizacijske strukture in realnosti znotraj uslužbenskega aparata⁶⁶. Še pomembneje pa je, da sistem identificira in vključuje spoznanja sodobnega upravljanja z ljudmi, saj mobilnost povezuje tudi z interesi in željami uslužbencev, kar vzpostavlja možnosti, da se potenciali zaposlenih realizirajo ter da sistem kot celota gradi na notranjem ravnovesju in harmoniji.

V povezavi z mobilnostjo bi lahko izpostavili tudi določeno pomanjkljivost sodobnega sistema. Predvsem višje, menedžerske ravni javnih uslužbencev bi sistem moral bolj spodbuditi k horizontalni mobilnosti⁶⁷, kar bi izbrusilo njihove voditeljske in upravljaljske kompetence, poglobilo znanje, vedenje o kompleksnosti celote in procesov, hkrati pa bi se tako oblikovalo in identificiralo jedro, krog visokih javnih uslužbencev, ki bi se potegovali za najvišja mesta v karierni uradniški hierarhiji.

7.9 Prenehanje delovnega razmerja

Starojugoslovanski sistem je prenehanje delovnega razmerja povezoval z rabsodbo rednega ali disciplinskega sodišča, z izstopom iz državljanstva, uslužbenčeve odločitve ter ugotovljene nesposobnosti za nadaljnje opravljanje službe - i. e. v primeru, da je bil uslužbenec trikrat zaporedoma ali šestkrat v času službovanja slabo ocenjen. Delovno razmerje je prenehalo tudi, če je bilo delovno mesto ali urad ukinjen, uslužbenca pa v enem leta ni bilo mogoče premestiti (ZCU, 131.-134. čl.).

Sodobni slovenski uslužbenki sistem (ZJU, 154., 156., 158.-161. čl.) navaja kot

⁶⁶ Izmenjava izkušenj, vzorcev mišljenja, metod, praks. Možnosti za pripravo in izvedbo projektov, ki zahtevajo time uslužbencev iz različnih enot in strok.

⁶⁷ Primer Švedske v Peters 2001.

razloge za prenehanje delovnega razmerja zmanjšanje obsega javnih nalog, organizacijske, strukturne in javnofinančne okoliščine. V ožjem pomenu pa pogodba o zaposlitvi preneha veljati v primeru, da je javni uslužbenec pravnomočno obsojen za naklepno kaznivo dejanje, če se ugotovi, da je nesposoben za opravljanje nalog⁶⁸ ter če se delovna mesta in naloge ukinejo oziroma niso več potrebni. V zadnjih dveh primerih ta uslužbenski sistem omogoča, da se javni uslužbenec preko predpisanih mehanizmov (premestitev, interni trg dela, pre/dokvalifikacija, novo delovno mesto, sprememba v nazivu) ponovno integrira v zbor, če pa to ni mogoče, se javnemu uslužbencu odpove pogodba o zaposlitvi. Institut ugotavljanja nesposobnosti pomeni uresničevanje načel strokovnosti in odgovornosti za rezultate. Nadrejeni imajo preko podsistema ocenjevanja ter postopka za ugotavljanje nesposobnosti na voljo mehanizme, ki jim omogočajo, da nadzorujejo kakovost opravljanja dela in ob slabih rezultatih in ponavljajočih se napakah ustrezno ukrepajo (Haček in Bačlija 2007, 151).

Obe ureditvi pokrivata vse ključne razloge, ki vodijo do prenehanja delovnega razmerja. Poslovnim razlogom so tako pridruženi še prenehanje kot sankcija in mehanizmi, ki ščitijo integriteto sistema oziroma vzdržujejo uslužbenski aparat na zahtevani in pričakovani strokovni in profesionalni ravni - i. e. javni uslužbenci, ki kontinuirano opravljajo svoje delo zakonito, strokovno in kakovostno.

V povezavi s podsistemom mobilnosti je sodobna ureditev na tem področju fleksibilnejša, saj presežnim ter javnim uslužbencem, za katere se ugotovi, da so nesposobni za opravljanje nalog na delovnem mestu, dopušča možnost, da zasedejo prosto in primerno novo delovno mesto. Sistem tako zasleduje več ciljev. V uslužbencih prepoznava potencial, izkušnje, znanje, ki se lahko, navkljub okoliščinam, učinkovito uporabijo kje drugje v sistemu. Tako se lahko krepijo odnosi znotraj sistema, predvsem pa se tako smotrneje upravlja z ljudmi. To velja še posebno v kontekstu sredstev, časa in drugih virov, ki so potrebni za vzpostavitev in razvoj stabilnega sodobnega uslužbenskega sistema.

7.10 Klasifikacija

V starojugoslovanskem sistemu (ZCU, 5., 6., 9., 51. čl.) so se državni uslužbenci delili

⁶⁸ Ugotovljena nesposobnost je definirana z nedoseganjem pričakovanih rezultatov, z nestrokovnim, nekakovostnim nepravočasnim opravljanjem dela. Na menedžerskih ravneh pa je nesposobnost vezana na vodenje organizacije, pri katerem prihaja do ponavljajočih se napak pri poslovanju oziroma do težje napake pri poslovanju. V zvezi s tem se izvede postopek za ugotovitev nesposobnosti javnega uslužbenca.

na uradnike, zvaničnike in služitelje. Pravna regulacija se je osredotočila na ureditev položaja uradnikov, ki so se razvrščali v tri kategorije glede na formalno izobrazbo. Vsako kategorijo so sestavljale skupine, ki so se hierarhično delile na pripravljalne, pomožne in glavne. Število delovnih mest je določal finančni zakon. Skupaj z Zakonom o civilnih uradnikih in ostalih državnih uslužbencih sta tvorila sistemsko ogrodje civilnega uslužbenskega aparata.

Za sodobni slovenski sistem (ZJU, 23. čl.) je značilna bolj kompleksna klasifikacijska struktura. Pravni režim se zožuje na javne uslužbence v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Široka zastavitev klasifikacijskega podsistema združuje delitev te ožje skupine javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Status uradnika je podrobneje urejen, saj je uradnik javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge in je v razmerju do državljanov predstavnik izvajanja oblastnih pooblastil (Haček in Bačlija 2007, 101). Le uradniki so imenovani v naziv, zanje je predviden poseben režim pravic in dolžnosti, določeni pa so tudi posebni pod sistemi odgovornosti, napredovanja, ocenjevanja, nagrajevanja in usposabljanja. Diferenciacija poteka tudi znotraj uradniških delovnih mest, saj sistem ločuje položajna, menedžerska uradniška delovna mesta od "bazičnih" uradniških delovnih mest. Obča klasifikacija temelji na konfiguraciji delovnih mest, sodobna slovenska uslužbenska ureditev pa hkrati vpeljuje še klasifikacijo skupin uradnikov glede na predpisano izobrazbo, saj vzpostavlja sistem nazivov in kariernih razredov (ZJU, 78.-80., 84.-87. čl.).

Akt o sistemizaciji in razvrščanje delovnih mest tvorita osnovno matriko, ki omogoča, da se na bolj racionalen in pregleden način določijo potrebna delovna mesta, opredelijo naloge in zahtevnost le-teh, s ciljem, da se posameznim delovnim mestom priredijo izobrazba, funkcionalna in specialna znanja in sposobnosti.

Sistem nazivov, kariernih razredov ter stopenj pa zaokrožuje klasifikacijo z vzpostavitvijo uradniške hierarhije kot jedra znotraj uslužbenskega aparata.

Katalogi tipičnih delovnih mest, akti o sistemizaciji, kadrovski načrti (planiranje dela in ugotavljanje potrebnih javnih uslužbencev, načrtovanje zaposlovanja), vodenje kadrovskih evidenc ter vzpostavitev internega trga dela predstavljajo pomembno racionalizacijo, tudi depolitizacijo v upravljanju z ljudmi, hkrati pa se tako krepi transparentnost in nadzor (ZJU, 40.-48. čl.).

Oba sistema združuje makro delitev javnih uslužbencev glede na njihov pomen za celoto, zahtevnost nalog in izobrazbo. Pravna regulacija se v obeh primerih fokusira na

jedro, vendar je le-to v sodobni slovenski ureditvi definirano ožje in je vezano na javne naloge, katerih temelj je izvrševanje oblasti ali varstvo javnega interesa.

Starojugoslovanski sistem je temeljil na modelu klasifikacije uslužbencev, formalna izobrazba in doba službe sta predstavljali kriterij za oblikovanje posameznih kategorij državnih uslužbencev. Sodobni sistem pa vključuje kombinacijo klasifikacije delovnih mest in klasifikacije uslužbencev, kar se odraža v strukturi in razvrstitvi delovnih mest ter hierarhiji nazivov.

Bolj diferenciran klasifikacijski sistem zrcali več družbenih trendov, med drugim težnjo po bolj racionalnem in ekonomičnem planiranju in upravljanju z ljudmi. Poudarek na posameznem delovnem mestu s potrebnimi kompetencami odraža osredotočenost na posameznika, njegove potencialne in na mehanizme, kako ga čim bolj učinkovito vključiti v organizacijsko strukturo in procese. Bolj kompleksna konfiguracija posameznih delovnih mest priča o vključevanju spoznanj in praks HRM, kar je tudi sistemska podlaga za specifični podsistem rekrutacije in selekcije. Kot pomemben odraz HRM in predvsem vpliva novega upravljanja v javnem sektorju pa lahko izpostavimo ureditev menedžerskih, vodstvenih pozicij. Ureditev jasno prepozna pomen te ravni v uradniški hierarhiji, saj za zasedbo položajev predpisuje zahtevnejša selekcijska merila in strožje izbirne postopke (uradniški svet, posebne natečajne komisije, posebna merila).

7.11 Napredovanje

Javni uslužbenec je v starojugoslovanskem sistemu (ZCU, 17., 53., 54., 57. čl.) pridobil pravico do napredovanja, ko je bila potrjena stalnost njegove državne službe. Uslužbenska ureditev je temeljila na kariernem sistemu z omejenimi elementi odprtega tipa.

Ko je uradnik prvič vstopil v državno službo, se je uvrstil v najnižjo skupino določene kategorije v uradniški hierarhiji. Vključenost principov odprtega sistema pa je odražala dopustnost, da so iz službenih potreb v državno službo sprejeli osebo zunaj sistema, ki se je lahko neposredno integrirala v višje uradniške strukture. Tak prehod je normativni okvir določal kot izjemo in ga je pogojeval z izkazanim dotedanjim strokovnim delom ter s presojo strokovnega sveta kot končnega odločevalca.

Karierni sistem in okvir napredovanja so določali trije mehanizmi: uradnik je imel možnost napredovanja, ko je opravil državni strokovni izpit (za prestop iz pripravljalnih skupin), ko je dosegel zakonsko določeno delovno dobo ali ko je imel dobre delovne ocene v obdobju treh let. Napredovanje tako ni bilo avtomatično, temveč je bilo vezano

na delovne izkušnje, senioriteto in ovrednotene delovne rezultate.

Napredovanje na hierarhični lestvici je imelo učinke tudi na plače državnih uslužbencev (ZCU, 28., 32., 47. čl.). Napredovanje v višje skupine je pomenilo neposreden dvig položajnega dela plače, neodvisno od vertikalne mobilnosti pa je po treh letih službe potekalo avtomatično napredovanje na višjo stopnjo na lestvici osnovne plače, a ob izpolnjevanju določenih pogojev (ocena dela).

Sodobni slovenski uslužbenski sistem uradnikom prav tako omogoča karierni razvoj. Uslužbenski aparat temelji na kariernem sistemu, vključeni pa so tudi deli odprtega sistema.

Baza kariernega sistema je vzpostavljena z določilom, da je uradnik po selekciji v okviru javnega natečaja imenovan v najnižji naziv, v katerem opravlja delo na izbranem uradniškem delovnem mestu. Uradnik tako vedno vstopa na izhodiščna mesta na določeni ravni v hierarhiji. Kariero oziroma poklicno pot si ustvarja preko podsistemov izobraževanja, usposabljanja in napredovanja. Odprava izpita za imenovanje v naziv je v nekem smislu korak nazaj, odstopanje od zastavljenega modela, saj je le-ta predstavljal pomemben element kariernega sistema.

Normativni okvir tako določa karierni sistem kot temeljno matrico strukture, mehanizme odprtega sistema pa prireja predvsem v procesih oblikovanja in sestave menedžerskih ravni. Sistem za vodstvena, položajna delovna mesta predvideva širok javni natečaj, ki naj bi zajel notranje in zunanje potenciale. Ureditev tako spodbuja prehajanje med sektorji in vključuje mehanizme, ki omogočajo sistemsko integracijo oseb od zunaj, hkrati pa ima jasno izoblikovano prioriteto, da se pri zapolnjevanju višjih ravni v uslužbenski hierarhiji opira predvsem na ljudi iz uprave, ki so se izkazali z delovnimi dosežki in ki imajo potrebne kvalitete in kompetence (ZJU, 82.-84. čl.).

V tej ureditvi je napredovanje uradnikov v višje nazive (Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, 3.-9. čl.) neposredno povezano s prejetimi ocenami za opravljeno delo. Za napredovanje v višje nazive so predpisani obči pogoji in potrebne dosežene ocene, za najvišje karierne ravni, za napredovanje v naziv druge in prve stopnje, pa je zahtevano izpolnjevanje še ostrejših pogojev.

Sistem vpeljuje mero prožnosti, saj omogoča napredovanje zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto mimo zahtev po doseženih ocenah, pa tudi pospešeno napredovanje, če predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so uslužbenčeve delovne in strokovne kvalitete izjemnega pomena za delo organa.

Poleg možnosti napredovanja na zahtevnejše delovno mesto oziroma napredovanja v nazivu sistem vzpostavlja tudi napredovanje v višji plačni razred. To področje je urejeno

v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (16.-19. čl.). Napredovanje v višji naziv spremlja napredovanje v višji plačni razred, javni uslužbenec pa lahko napreduje po plačni lestvici tudi v okviru delovnega mesta oziroma na delovnem mestu. V izhodišču pa je določilo, ki omogoča javnemu uslužbencu, da vsake tri leta napreduje za en plačni razred ali za dva, če izpolnjuje pogoje, vezane na delovno uspešnost v napredovalnem obdobju.

Pri odločanju o napredovanju v višje plačne razrede je podlaga izkazana delovna uspešnost, sistem pa dopušča tudi menedžersko fleksibilnost pri upravljanju s kadrovskimi potenciali, saj omogoča, da se ob zaposlitvi, premestitvi ali imenovanju v višji naziv za organizacijo zelo pomembnega javnega uslužbenca uvrsti v več plačnih razredov višje.

Primerjani ureditvi temeljita na kariernem sistemu z elementi odprtega tipa. Vendar pa je potrebno izpostaviti in poudariti razlike v sistemski relevantnosti vključenosti elementov odprtega sistema oziroma strukturnem pomenu tega vidika. V starojugoslovanskem modelu je bila odprtost izjema, kot odraz neke elementarne fleksibilnosti sistemov, medtem ko je v sodobni slovenski ureditvi le-ta vključena bolj premišljeno in je neke vrste signal, da uslužbenki sistem skuša slediti sodobnim zgledom, prilagoditvam. Odprtost, predvsem pri oblikovanju menedžerskih ravni, ima za cilj širjenje in poglobljanje praks, vzorcev mišljenja in delovanja. Z odprtostjo in vključevanjem svežih, novih pogledov od zunaj naj bi imel sistem kot celota možnost, da postane notranje prožnejši in bolj komplementaren pričakovanjem, zahtevam uporabnikov, s tem pa tudi učinkovitejši v odnosu do svojega okolja.

V poteku napredovanj je mogoče zaznati določene razlike. V starojugoslovanskem sistemu je bilo napredovanje v temelju pogojeno z državnim strokovnim izpitom, v nadaljevanju pa je bil dvig v hierarhiji tesno povezan z leti službe in ocenami. Ta povezava je bila veliko šibkejša, kot je v sodobnem slovenskem sistemu, kjer je težišče napredovanja predvsem v kvaliteti prejete ocene in ne senioriteti. Ta ureditev tako omogoča hitrejše napredovanje ob prejetih visokih ocenah. Dinamika napredovanj je pogojena predvsem s kvaliteto dela in občo kompetentnostjo oziroma prejetimi ocenami in izrazito manj z leti službe oziroma seniorieto.

Druga vidna značilnost, ki je odraz premika, razvoja, pa je pozicioniranje in uporaba podsistema napredovanja kot mehanizma za fleksibilnejše in učinkovitejše upravljanje z ljudmi. Fleksibilnost pri napredovanju zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto na primer omogoča bolj učinkovito vodenje in upravljanje s kadrovskimi potenciali,

prej izpostavljena dinamika napredovanj in systemske možnosti za pospešeno napredovanje pa prav tako omogočajo, da sistem temelji na predvidljivih in nearbitrarnih temeljih, hkrati pa dopušča fleksibilnost in možnosti, da se uspešno povežejo ambicije, kontinuirano kvalitetno delo, napredovanje na eni strani in interesi, naloge, zahteve službe na drugi.

Pri napredovanju v višje plačne razrede je iz obeh sistemov mogoče izpostaviti elemente avtomatizma. Razlike pa so odvisne predvsem od tipa klasifikacije⁶⁹. Tako je sodobni sistem v primerjavi s starojugoslovanskim fleksibilnejši, vzpostavlja močnejšo korelacijo med napredovanjem in vrednotenimi rezultati, prejetimi ocenami, hkrati pa omogoča, da se premik po plačni hierarhiji prožneje veže z mobilnostjo, fleksibilnimi oblikami dela, posebnimi potrebami in interesi službe, individualnimi napori etc.

7.12 Ocenjevanje

V starojugoslovanskem sistemu je ocenjevanje potekalo na liniji državni uslužbenec – nadrejeni - komisija za ocenjevanje. Nadrejeni je med letom spremljal posameznega uslužbenca⁷⁰ in zapisoval opazke o vedenju v službi in zunaj nje. Izpolnjevanje obveznosti, marljivost in zanesljivost so bili ključni kazalci pri ugotavljanju delovne uspešnosti. Na podlagi celoletnega spremljanja je nadrejeni pripravil končno poročilo in podal predlog za oceno uslužbenca. Poročilo in predlog ocene sta bila predložena uslužbencu v podpis, le-ta pa je imel možnost, da pisno izrazi svoje pripombe. Dopolnjeno poročilo je bilo nato posredovano komisiji za oceno, ki je tako na podlagi mnenja nadrejenega, uslužbenčevih pripomb in lastnih zaznav določila oceno za konkretnega uslužbenca (tristopenjska ocena). Na to oceno sta se lahko pritožila tako uslužbenec kot tudi nadrejeni (ZCU, 72., 73., 77., 79., 81., 84. čl.).

Sodobna slovenska ureditev vpeljuje ocenjevanje (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 2.-5. čl.) javnega uslužbenca redno enkrat na leto. Nadrejeni oceni uslužbenca po petstopenjski lestvici (delo, rezultati nad pričakovanji, pričakovani rezultati ter delo, vrednoteno pod pričakovanji). Uslužbenec je seznanjen s pisno oceno in utemeljitvijo. Če se javni uslužbenec z oceno ne strinja, lahko zahteva preizkus ocene pred komisijo (Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, 17. a čl.).

Podlaga za določitev ocene predstavlja matrika (več v Uredbi o napredovanju javnih

⁶⁹ V starojugoslovanskem sistemu je napredovanje potekalo v skupini, sodobni sistem pa je bolj osredotočen na posameznika, napredovanje je individualizirano.

⁷⁰ Tak sistem ocenjevanja ni veljal za vrh upravne hierarhije, za najvišje državne uslužbence.

uslužbencev v plačne razrede), ki zarisuje okvir ocenjevanja in vpeljuje elemente delovne uspešnosti⁷¹. Delovna uspešnost je operacionalizirana z naslednjimi kriteriji za ocenjevanje: delovni rezultati (v skladu s pravili, standardi stroke; obseg, količina dela; rezultati v predvidenih rokih), stopnja samostojnosti pri delu (obseg nadzora, vodenja), potencial kreativnosti (generiranje uporabnih idej, koristnih predlogov), natančnost (kvaliteta dela, napake), zanesljivost (izpolnjevanje dogovorjenih obveznosti), zmožnost sodelovanja (timsko delo, odnos do sodelavcev), organizacija dela (učinkovito načrtovanje in izvajanje nalog v postavljenih rokih, prilagajanje na spremenljive razmere), potencial interdisciplinarnosti, odnos do uporabnikov ter kakovost komuniciranja.

Obema ureditvama je skupen vzpostavljen podsistem kontinuiranega spremljanja in ocenjevanja dela in rezultatov. Starejši model je zastavljen bolj togo in hierarhično. Sodobni model pa sledi dominantnim širšim vzorcem, ki izpostavljajo in poudarjajo ravnotežje med ekonomičnostjo in učinkovitostjo na eni strani ter fleksibilnostjo in objektivnostjo mehanizmov na drugi. Podsistem ocenjevanja v sodobni slovenski ureditvi je glede na potek bolj enostaven, odgovorna oseba ima več menedžerske avtonomije⁷², vendar je podlaga za določanje ocene bolj kompleksna in precizirana, zrcali principe v sodobnem upravljanju z ljudmi oziroma prireja kriterije, ki zajemajo ključne dimenzije v sodobnem razumevanju upravljanja. Ta vidik in zahteve po sistemizaciji, orisu posameznih delovnih mest in nanje vezanih potrebnih znanj, veščin, lastnosti ter opredelitvi nalog in pričakovanih rezultatov skupaj tvorijo okvir, platformo za učinkovito in uspešno izvajanje nalog. Hkrati predstavljajo tudi izhodišča za določanje in pridobivanje povratnih informacij o delovanju posameznika, enot in sistema kot celote, saj omogočajo primerjanje individualnih prispevkov oziroma delovnih in strokovnih kvalitiet uradnikov, primerljivih nazivov in delovnih mest.

7.13 Nagrajevanje

Plača se je v starojugoslovanskem sistemu delila na osnovno in položajno. Posamezna uradniška kategorija je bila razdeljena na deset stopenj, ki so določale višino osnovne

⁷¹ Ocene delovne uspešnosti so podlaga za odločanje o napredovanju v višji naziv oziroma na zahtevnejša delovna mesta.

⁷² Dvostopenjsko odločanje o oceni v starojugoslovanski ureditvi lepo poudarja pomen in pomembnost hierarhije, formalnosti, procesne pravilnosti, na drugi strani pa avtonomno menedžersko odločanje na podlagi kompleksne matrike priča o trendu fleksibilnosti, poudarku na vsebini pred procesi, odgovornosti za rezultate ...

plače. Položajni del⁷³ plač pa je bil prirejen posameznim skupinam v uradniški hierarhiji. V tem modelu je koncept nagrajevanja združeval elemente avtomatizma in sankcije. Na vsaki stopnji osnovne plače je služba trajala tri leta, temu je sledilo avtomatsko napredovanje na prvo višjo stopnjo osnovne plače. Ta avtomatizem je bil dopolnjen oziroma pogojen z dobrimi ocenami dela. Če je bil državni uslužbenec slabo ocenjen, je izgubil leto, ki se mu je štelo v napredovanje v višji plačni razred (i. e. višja stopnja osnovne plače). Vrednotenje delovnih rezultatov je imelo vlogo pri določitvi kompenzacije, vplivalo je na določitev osnovne plače, preko podsistema napredovanja pa tudi na položajni del (ZCU, 28.-30., 32., 47.-48. čl.).

Podsistem nagrajevanja je v sodobnem slovenskem modelu veliko bolj diferenciran in kompleksnejši. Kompenzacija (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 2., 5., 8., 21.-22. čl.) je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za redno delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača javnega uslužbenca je določena z uvrstitvijo delovnega mesta (in naziva) v posamezen razred plačne in tarifne lestvice. Del plače za delovno uspešnost pa je variabilni del, ki ga javni uslužbenec lahko prejme za nadpovprečno uspešno opravljeno delo ali pa za dogovorjeni povečani obseg dela.

Pri ugotavljanju in nagrajevanju delovne uspešnosti je potrebno izpostaviti, da podsistem predvideva in vpeljuje ločene mehanizme nagrajevanja za redna delovna mesta in za menedžerje. Diferenciacija poteka tako pri določanju skupnega obsega sredstev kot tudi pri samih postopkih ugotavljanja delovne uspešnosti, skupna pa je fleksibilnost pri določitvi ocenjevalnega obdobja.

Za "nemenadžerska" delovna mesta (Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, 22. čl.; Kolektivna pogodba za javni sektor, 30.-32. čl.) so določeni kriteriji, s katerimi se ugotavlja doseganje meril za plačo za redno delovno uspešnost. Bistveno pri tem je, ali javni uslužbenec dosega nadpovprečne delovne rezultate glede na posamezne kriterije. Kvantificirana ugotovitev postane temelj določitve višine dela plače za redno delovno uspešnost. Skupen obseg sredstev za delovno uspešnost se giblje med dvema odstotkoma in petimi odstotki mase za osnovne plače.

Pri nagrajevanju menedžerjev pa so ključne tri razsežnosti (Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju, 8. čl.): pri odločanju o višini dela plače za redno delovno uspešnost je potrebno soglasje višje instance; ugotavljanje delovne uspešnosti poteka na podlagi meril, določenih s posameznimi pravilniki; skupen obseg sredstev se oblikuje in izkazuje ločeno. Obseg sredstev je fleksibilen, lahko se povečuje, vendar ne na račun ostalih javnih uslužbencev.

⁷³ Najvišji državni uradniki so imeli le položajne plače.

V starojugoslovanskem sistemu je bil klasifikacijski sistem uslužbencev odločujoči faktor ustroja in delovanja podsistemov nagrajevanja in napredovanja. Kompenzacija je bila v veliki meri določena z vključenostjo v klasifikacijske enote. Sistem nagrajevanja je bil izrazito kolektivno naravnano, prirejen kar za skupine uslužbencev na posameznih ravneh hierarhične lestvice. Delovna uspešnost in nagrajevanje sta bila vpeta v dolgoročni karierni razvoj in se nista odrazila neposredno pri vsakokratnem plačilu. Struktura plače ni vključevala variabilnega dela, delovni rezultati so imeli posreden vpliv, preko podsistema napredovanja in s tem prehajanja v višje plačne razrede. Sistem ni imel vzpostavljenih spodbud, neposredne kompenzacije za nadpovprečno opravljanje dela.

Prav kombinacija klasifikacijskih sistemov pa omogoča sodobni slovenski uslužbenki ureditvi fleksibilnejše oblike nagrajevanja. Plačni in tarifni razredi vzpostavljajo temeljno strukturo za določanje osnovnih plač javnih uslužbencev, sistem delovnih mest pa skupaj s postopki ugotavljanja redne delovne uspešnosti vzpostavlja pogoje za individualizirano določitev končne plače javnega uslužbenca. S tem sistem sledi sodobnim smernicam, ki poudarjajo pomen čvrste povezave med individualnimi delovnimi rezultati in kompenzacijo. Še pomembneje je, da je variabilni del, ki ga določa redna delovna uspešnost, vezan le na nadpovprečno uspešno opravljeno delo. Delovni rezultati imajo tako večplastne učinke, implikacije, saj je javni uslužbenec tako lahko redno nagrajen za delovno uspešnost, hkrati pa je to njegova investicija tudi v podsistemu napredovanja. Celota mehanizmov pa predstavlja sistem spodbud, ki dolgoročno motivirajo zaposlene.

Drugi pomemben vpliv sodobne paradigme na konfiguracijo podsistema nagrajevanja pa je viden v specifikah pri nagrajevanju javnih menedžerjev. Zanje veljajo posebna merila, kriteriji in postopki, ki so potrebni, da se zajamejo relevantne dimenzije v okviru ugotavljanja njihove redne delovne uspešnosti. Ločeno določanje obsega sredstev za nagrajevanje menedžerjev in fleksibilnost pri tem kažejo na sistemsko prepoznan pomen in vlogo menedžmenta v okvirih sodobnega uslužbenkega aparata.

7.14 Podsistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja

V okvirih starojugoslovanske uslužbenke ureditve ta podsistem ni bil posebno izražen, vendar se, v povezavi elementov iz drugih delov, izrisuje v ozadju. Procese pri razvoju kadrov je mogoče zaznati v obvezni začasni službi, ki je združevala preizkusno dobo in vstopno usposabljanje, pa tudi v pogojih za napredovanje ter občil premikih na karierni

hierarhični lestvici (poudarki na delovnih rezultatih, pa tudi osebnem in strokovnem razvoju). Za weberjansko paradigmo, ki je izhodišče in model starojugoslovanske uslužbenske ureditve, je bila birokratska koncentracija znanja bistvena, ključna, odločujoča. Znanje in veščine so bili v temeljih organizacije, ni pa še bila razvita potreba po sistemskem pristopu pri razvijanju kadrovskih potencialov. Hierarhični vrh se je tako izoblikoval s postopno karierno selekcijo in ne v kombinaciji selekcije in načrtnega razvijanja uslužbenske elite.

Iz analize tega dela sodobne slovenske uslužbenske ureditve lahko izpostavimo pomembni ugotovitvi, ki ilustrirata premike oziroma prilagajanje občin sodobnim smernicam. Področje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja je dobilo veliko sistemske pozornosti, postalo je, vsaj deklarativno, eden najpomembnejših podsistemov. Drugi poudarek pa se navezuje na prehod od pojmovanja, da so izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje predvsem dolžnosti, k razumevanju, da je ta vidik opredeljen kot pravica in dolžnost. Implikacije prve ugotovitve so vidne v sistemskem pristopu k izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju, učinki druge pa v večdimenzionalnem okolju in kompleksnih procesih, v katerih poteka razvoj kadrovskih potencialov.

Zakon o javnih uslužbencih vzpostavlja sistemsko podlago (ZJU, 103., 104. čl.), saj predpisuje, da morajo aktivnosti, povezane z izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem, potekati na temeljih izdelane strategije, predhodnih analiz in neposredno ugotovljenih potreb in zahtev. Izvajanje programov mora biti dopolnjeno s sistemom monitoringa, rezultati in učinki pa naj bi bili evalvirani v večstopenjskih študijah.

V jedru načrtane strategije izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev je postavljeno prepričanje, da je za krepitev, izboljševanje in povečevanje kapacitet na ravni posameznika, organizacijskih enot in strukture kot celote potrebno kontinuirano in premišljeno investiranje v ljudi, njihovo znanje, veščine in vrednote.

Programski sklopi, predvideni v strateških usmeritvah (Vlada Republike Slovenije 2006), se v grobem delijo na usposabljanje ob vstopanju v uslužbenki sistem (uvajanje, priprave za delo), redno nadaljevalno usposabljanje javnih uslužbencev s fleksibilnimi poudarki glede vsebin in tudi ciljnih skupin ter fokusirano usposabljanje, vezano na oblikovanje vodilnega kadra oziroma upravnega top menedžmenta. Prav zadnje je obče sistemsko zelo pomembno in tudi kritično, saj je slovenski uslužbenki aparat še v procesih strukturne izgradnje, v katerih naj bi imeli menedžment in menedžerske prakse poudarjeno vlogo.

Drugo pomembno izhodišče v strateških usmeritvah pa je vidno v kompleksnejši obravnavi posameznega javnega uslužbenca. Načrtovanje in vsa prizadevanja vodijo k temu, kako čim bolj učinkovito in uspešno povezati interese in potencialne zaposlenih z zahtevami, interesi, cilji sistema in pričakovanji uporabnikov (Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije 2006). Podsystem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja vidno gradi na spoznanjih HRM, saj vzpostavlja kompleksen okvir ciljev, učinkov – izboljšanje delovnih rezultatov, kakovosti, strokovnosti, ekonomičnosti, a tudi zviševanje motiviranosti, krepitev občutkov pripadnosti ter izpolnitve pri opravljanju nalog. Kot odraz premika pozornosti na posameznika ter vplivov menedžerskih pristopov lahko prepoznamo tudi vpeljavo letnega razgovora nadrejenega z vsakim javnim uslužbencem, ki naj bi omogočil izmenjavo informacij, preko katerih bi se ambicije in potenciali lažje in bolj racionalno vključevali v procese kariernega razvoja.

Podsystem razvoja kadrov v normativnem oziru sledi sodobnim sistemskim rešitvam. Izdelana je strategija, programi morajo temeljiti na analitičnih in strokovnih podlagah, pri načrtovanju in izvedbi konkretnih dejavnosti imajo pomembno vlogo menedžerji, ki se odločajo v okviru strateških usmeritev na eni in neposredno ugotovljenih potreb in konkretnih problematik na drugi strani. Izvajanje in učinki morajo biti kontinuirano spremljani in ovrednoteni. Cilji v okviru tega podsistema so tako večdimenzionalni, pokrivajo okvir, katerega oglišča vključujejo rezultate (strokovnost, zakonitost, ekonomičnost, zadovoljstvo uporabnikov), interese posameznikov (izpolnitev, motivacija, pripadnost, ambicioznost), krepitev zmožnosti prilagajanja (nove oblike dela, projekti, timi, menedžment, nove metode, prakse, vzorci mišljenja) ter vrednote, etiko.

8 SKLEPNE UGOTOVITVE

Primerjana uslužbenska sistema imata vrsto podobnosti, a tudi razlik. Z ugotovitvami iz primerjave lahko posamezen uslužbenški sistem umestimo v širši okvir modelov, konceptov, paradigem.

Na institucionalni ravni uslužbenških sistemov lahko izpostavimo razlike pri normativni določitvi obsega veljave posebnega pravnega - i. e. uslužbenškega režima. V starojugoslovanski ureditvi je bil ta režim načrtan široko, v sodobnem slovenskem sistemu pa je definiran ožje. Sodobni zakonodajalec je z načeli in temeljnimi usmeritvami vzpostavil skupne elemente uslužbenškega sistema, hkrati pa je poseben pravni režim osredotočil na ožji krog javnih uslužbencev.

Glede pravic javnih uslužbencev je bila starejša ureditev pri vprašanju političnega udeleževanja restriktivnejša, sodobni sistem pa bolj poudarja zavezanost etiki in profesionalizmu. Sodobni sistem prav tako omogoča razvijanje socialnega partnerstva, javni uslužbenci so vključeni v kolektivna pogajanja in procese odločanja, ki zadevajo njihov položaj. V starejšem sistemu ta dimenzija ni bila v ospredju, moč države se je odražala v enostranskem urejanju položaja javnih uslužbencev, hkrati pa je normativni okvir podrobno določal pravice, ki so bile povezane s socialnim in gmotnim statusom uslužbencev.

Pri obeh sistemih je politična nevtralnost operacionalizirana z izločitvijo funkcionarjev iz uslužbenškega sistema oziroma z razmejitvijo med politično in stabilno strokovno upravno ravni. Navkljub normativni ločnici pa jima je skupen potencial (materialne) politizacije, saj vsebujeta mehanizme, ki relativizirajo prav to razmejitev. Načelo politične nevtralnosti sistema je vzpostavljeno tudi z mehanizmi rekrutacije in selekcije, ki v obeh primerih temeljijo na meritokratskih principih (v sodobnem sistemu to načelo krepi predvsem javni natečaj in tudi nadzor nad njegovim izvajanjem). Glede delitve dela v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik pa lahko sistema povežemo z dvema ne tako različnima formama odnosa med funkcionarji in javnimi uslužbenci. Starejši sistem temelji na klasični formi, v sodobni slovenski ureditvi pa je percepcija vloge in pomena javnih uslužbencev kompleksnejša. Kljub temu pa je sistemoma skupno prav bolj togo razumevanje vloge, narave uprave in javnih uslužbencev. Vrednoti nevtralnosti in nepristranskosti sta operacionalizirani tako, da vodita k nesprejemanju političnega konteksta in pozicij, vlog in potencialov v upravopolitičnih procesih.

Kot sredstvo pri uresničevanju načela ločitve politike in uprave (Haček in Bačlija, 2007) v sodobnem sistemu bi lahko prepoznali tudi možnost, da funkcionar v kabinetu zaposli uslužbenca za določen čas, ki predstavlja avtonomen vir "policy" analitičnih informacij in nasvetov, hkrati pa je to odraz konfiguracije moči oziroma iskanja rešitev za klasična vprašanja v procesih upravnopolitičnega odločanja.

Iz primerjave okvirov dolžnosti in odgovornosti lahko izpostavimo pomembne razlike. V starojugoslovanskem sistemu je bila izrazito poudarjena matrika – pravila, hierarhija, red, omika, dostojanstvo, ugled javne službe. Sodobni sistem prav tako temelji na tej osnovi, vendar pa so posamezni elementi, dimenzije dopolnjeni, razširjeni in poglobljeni. Tako je e. g. zakonitost neposredno razširjena, povezana z učinkovitostjo, pravočasnostjo, ekonomiko, hierarhija s kompleksnejšimi komunikacijskimi kanali, profesionalnimi standardi in avtonomijo (strokovnosti) ter omika s transparentnostjo in sistemsko odprtostjo, orientiranostjo k državljanom.

Pri uveljavljanju odgovornosti lahko izpostavimo podobnosti pri zastavitvi disciplinskega okvira ter navezavi ocenjevanja, napredovanja in ugotavljanja nesposobnosti za opravljanje dela. Starejši sistem je bil izrazito osredotočen na notranje interakcije, sodobna ureditev pa uveljavljanje odgovornosti operacionalizira z mehanizmi ocenjevanja kakovosti notranjih procesov, z merjenjem zadovoljstva uporabnikov ter z ukrepi, ki upravo približujejo državljanom.

Sistemskim razlikam lahko sledimo tudi v okviru operativnih ravni primerjanih uslužbenskih sistemov.

V starojugoslovanski ureditvi je bil vstop v uslužbenki sistem povezan z oblastnim aktom, sodobni sistem pa združuje pogodbo z oblastnimi akti oziroma elemente obče delovnopravne zakonodaje z uslužbenkim pravom.

Rekrutacija in selekcija v obeh sistemih temeljita na meritokratskem načelu. V starejšem modelu je bila ključna začasna služba kot temeljni preizkusni mehanizem, sodobni sistem pa vpeljuje diverzifikacijo izbirnih postopkov (za uradnike, menedžerje, strokovno-tehnične uslužbenca) ter institut javnega natečaja kot okvir za konkuriranje in selekcijo kandidatov. V starojugoslovanskem modelu je bila začasna služba kombinacija selekcije, integracije in socializacije, v sodobnem sistemu pa selekcija poteka na bolj strukturiranih temeljih (opisi delovnih mest, javni natečaj, merila za izbiro, različne metode preizkusa, pripravništvo, obvezno vstopno usposabljanje).

Klasifikacijama je skupno ločevanje med jedrom (uradniki) in periferijo (strokovno-tehnični uslužbenci), pri čemer je jedro v starejšem sistemu obsežnejše.

Starojugoslovanska ureditev je temeljila na klasifikaciji javnih uslužbencev, uradniki so bili razdeljeni na tri kategorije glede na formalno izobrazbo in senioriteto. Sodobni slovenski model pa kombinira dominantno klasifikacijo na podlagi delovnih mest s klasifikacijo uslužbencev (sistem delovnih mest ter sistem nazivov, kariernih razredov in stopenj).

Sodobni sistem je na področju mobilnosti v primerjavi s starojugoslovanskim izrazito prožnejši. Karierna pot je lahko bolj gibljiva, saj ureditev vpeljuje institute premestitve in prerazporeditve. Interni trg dela povečuje fleksibilnost sistema, hkrati pa ustvarja možnosti za bolj učinkovito združevanje interesov službe s potenciali in interesi zaposlenih.

Obe ureditvi v temeljih vzpostavljata karierni uslužbenski sistem, a dopuščata tudi elemente odprtega modela. V starejšem sistemu je bila vključitev osebe od zunaj jasno prepoznana kot izjema, mogoča le pod posebnimi pogoji. Sodobni sistem pa preišljeno odpira možnosti predvsem pri oblikovanju menedžerskih ravni, s ciljem krepitve menedžerskih potencialov, izkušenj, praks in mišljenja.

Karierna pot oziroma podsistem napredovanja (premik na višje mesto v hierarhiji) je v obeh sistemih zasnovan na meritokratskem načelu. Ovrednoteno delo oziroma delovni rezultati so podlaga pri odločanju o napredovanju, pri čemer je v sodobnem sistemu vzpostavljena močnejša povezava med kvaliteto delovnih rezultatov (ocene) in dinamiko napredovanja. V starejšem modelu je bil potek napredovanja bolj tog, vezan na ocene, a tudi na dobo službovanja. Sodobni slovenski sistem pa pri napredovanju, navezujoč se na podsistem mobilnosti in v skladu s praksami HRM, dopušča tudi mero menedžerske avtonomije, diskrecije, kar lahko povečuje fleksibilnost sistema, a predstavlja tudi potencial vnosa arbitrarnosti, neobjektivnosti.

V obeh ureditvah na napredovanje na plačni lestvici pomembno vplivata meritokratsko načelo in sistem klasifikacije. V starejšem sistemu, ki je temeljil na klasifikaciji uslužbencev, je bil premik na plačni lestvici vezan na določen avtomatizem (senioriteta), ki je bil dopolnjen s pogoji dobrih ocen. Sodobni slovenski sistem pa na podlagi klasifikacije delovnih mest uvršča primerljiva delovna mesta v plačne razrede, pri čemer je napredovanje močnejše povezano z delovnimi rezultati.

Podlaga za odločanje o napredovanju je vzpostavljen podsistem ocenjevanja. V starojugoslovanski ureditvi je ocenjevanje potekalo na dveh ravneh (komisijsko ocenjevanje, hierarhija) in na precej splošnih kriterijih za ugotavljanje delovne uspešnosti. Sodobni sistem pa pristojnosti za ocenjevanje koncentrira pri neposredno nadrejenih (menedžerska avtonomija, a tudi odgovornost), temelj za ocenjevanje pa

predstavlja večdimenzionalen okvir, s podrobneje opredeljenimi elementi delovne uspešnosti javnega uslužbenca.

V okviru podsistema nagrajevanja lahko izpostavimo nekaj bistvenih razlik. V starojugoslovanskem sistemu ni bilo neposredne povezave med ugotovljeno redno delovno uspešnostjo in nagrajevanjem v okviru redne plače. Nagrajevanje je bilo čvrsto vpeto v širši sistem napredovanja in kariernega razvoja in ni imelo neposrednega vpliva na vsakokratno višino plače. Sodobna slovenska ureditev pa vzpostavlja sistem kontinuiranega spremljanja redne delovne uspešnosti s ciljem, da bi bili posameznikovi delovni rezultati povezani z višino redne kompenzacije. Pomembno je, da je variabilni del redne plače vezan le na doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov. Ta ureditev predvideva tudi poseben okvir za nagrajevanje menedžerjev (ločen obseg sredstev, posebna merila in kriteriji za ugotavljanje redne delovne uspešnosti).

Starojugoslovanski sistem v okviru podsistema razvoja kadrov še ni imel izoblikovanega deliberativnega pristopa. Nasprotno, pa sodobni sistem posveča posebno pozornost prav tej dimenziji uslužbenskega sistema. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje so opredeljeni kot pravica in dolžnost javnih uslužbencev. Ureditev zahteva, da so priprava, izvedba in vrednotenje premišljeno zasnovani. Usposabljanje je strukturirano tako, da se obvezno opravi ob vstopu v sistem, redno nadaljevalno usposabljanje pa je nato vezano na strateške usmeritve, menedžerske odločitve in reševanje specifičnih problematik. Z namenom, da bi oblikoval menedžerske strukture in vodstveni kader, sistem vzpostavlja pogoje za izobraževanje in usposabljanje teh posebnih ciljnih skupin. Sistem uvaja tudi prakso letnega razgovora, ki omogoča nadrejenim in javnim uslužbencem, da povežejo interese službe z ambicijami v okviru načrtovanja kariernega razvoja.

Starojugoslovanski uslužbenski sistem je temeljil na načelih in principih weberjanskega modela birokracije. Sodobni slovenski sistem pa je nekakšna različica weberjanskega modela, ki bi jo lahko opredelili z opisom „*Merit with Flexibility*“ (Drechsler 2005). V prvem sistemu so jasno prepoznavne ključne značilnosti weberjanskega modela – moč, vloga hierarhije, stabilnost, inkrementalnost, predvidljivost, zaupanje v formalizem. V sodobnem sistemu pa so vrednote in temelji klasičnega weberjanskega modela omejeno nadgrajeni, dopolnjeni, razširjeni z elementi iz modela novega javnega menedžmenta. Bistvena razlika med sistemoma je v delovanju integracijskih silnic oziroma makro orientiranosti. Starejša ureditev je bolj usmerjena navznoter, sistem teži k redu, stabilnosti, kontinuiteti, strogi predvidljivosti upravne in kadrovske mehanike. Sodobni

sistem pa skuša gravitirati navzven, red, kontinuiteto spremljajo sistemski poudarki na učinkovitosti, uspešnosti, prožnosti in usmerjenosti k uporabnikom. V odnosu do koncepta odprte javne uprave se ta sistem odziva na okolje, a mehanizmov, ki bi potrjevali pristno, aktivno in kontinuirano orientiranost k uporabnikom – v smislu vključevanja državljanov v procese oblikovanja politik oziroma odločitev (Brezovšek 2007) – ni vzpostavljenih. Sodobni sistem tako ne vzpostavlja strukture in institucij na bistveno novi paradigmi, temveč nadgrajuje in dopolnjuje weberjansko paradigmo.

Poleg te strukturne razlike je v obeh sistemih mogoče najti tudi mnogo drugih, bolj subtilnih. V starojugoslovanski ureditvi sta bila red in kontinuiteta operacionalizirana⁷⁴ s hierarhijo, strogo in mehanično predvidljivostjo karierni poti, jasnim sistemom nadzora in discipliniranja ter z izvajanjem nalog na predpisan način in v predvidljivem obsegu. Sodobni sistem pa svoje temeljne zastavitve uresničuje tako, da togost hierarhične organiziranosti dopolnjuje z uvajanjem menedžmenta. Vzpostavljanje menedžerskih ravni implicira premik k decentralizaciji (menedžerska avtonomija in odgovornost za delo podrejenih), drugačne komunikacijske kanale in procese v upravnopolitičnem odločanju. Stabilnost in karierna pot sta cilja in vrednoti, vendar sistem omogoča in spodbuja mobilnost ter prožnost v dinamiki napredovanja. Nadzor nad zakonitostjo dela je razširjen s spremljanjem in vrednotenjem učinkovitosti, uspešnosti, ekonomičnosti in transparentnosti. Sistem spodbuja integracijo javnih uslužbencev predvsem z razvijanjem ustrezne kulture, vrednot, etike in profesionalizma in manj z disciplinskim okvirom in hierarhičnim nadzorom. Menedžment, profesionalizem, dinamičnost kariere so povezani s premiki k bolj individualiziranemu ustroju uslužbenskega sistema, kar se odraža v sistemskem pritisku na posameznika h kontinuiranemu izboljševanju, doseganju nadpovprečnih rezultatov, razvijanju kompetenc. Oblike izvajanja nalog so fleksibilnejše, sistem vključuje e. g. projekte in timsko delo.

Glavni skupni imenovalec v temeljih obeh ureditev je težnja po vzpostavitvi stabilnega kariernega uslužbenskega sistema, ki bi temeljil na meritokratskem načelu. 'Merit' princip je v obeh sistemih zastavljen s formalno ločitvijo politične ravni od kariernega uradništva ter implementiran z mehanizmi v ključnih podsistemih operativne ravni. Sodobni sistem v tem okviru določata predvsem večja tehnična, metodološka kompleksnost in diverzifikacija, kar je odraz razvoja organizacije, upravljanja in menedžmenta ljudi. V obeh primerjanih sistemih je meritokratski princip integrativni element v nizu podsistemov (selekcija, ocenjevanje, napredovanje, nagrajevanje), pri čemer normativni okvir v sodobni ureditvi ustvarja možnosti za bolj transparentno in

⁷⁴ Metafora mehanike, stroja.

učinkovito kadrovske odločanje (bolj operacionalizirana merila, kriteriji, ki izhajajo iz klasifikacije delovnih mest, opisa nalog, zahtevanih kvalifikacij, a tudi potrebnih kompetenc in posebnih sposobnosti; jasen okvir in merila za ugotavljanje delovne uspešnosti). V primerjavi s starojugoslovansko ureditvijo je v sodobnem slovenskem sistemu vzpostavljena veliko močnejša povezava med delovnimi rezultati in nagrajevanjem ter kariernim razvojem. Vrednotenje dela je vpeto v večdimenzionalen model ocenjevanja (razpon od zakonitosti, strokovnosti do inovativnosti, komunikacije z uporabniki ...), ocena vpliva neposredno na dinamiko napredovanja. Tudi pri določanju plače in pri nagrajevanju lahko izpostavimo določene razlike. Starejši sistem ni poznal variabilnega dela plače, kompenzacija je temeljila na tipično weberjanskem principu t. i. odloženih nagrad (Sennett 2006), saj so bile le-te vpete v karierni razvoj. Sodobni sistem pa nadpovprečne rezultate nagrajuje neposredno z delom plače za redno delovno uspešnost ter preko ocen z napredovanjem.

Starojugoslovanski sistem je tako jasno komplementaren z weberjanskim modelom. Sodobni slovenski uslužbenški sistem pa je, navkljub vključenim elementom iz NJM (menedžerske ravni in menedžerske kompetence so še v procesih oblikovanja, prav tako tudi mehanizmi monitoringa, evalviranja rezultatov in dosežkov; merila in kriteriji za ugotavljanje delovne uspešnosti, večplastni sistem odgovornosti, odprtost, usmerjenost k uporabnikom, HRM, projektni menedžment, timsko delo, interni trg dela, fleksibilne oblike v okvirih mobilnosti in nagrajevanja šele postajajo del upravnega življenja, upravne kulture; novosti so še v fazi prilagoditve, konsolidacije), v bistvenih potezah bližje weberjanski formi kot pa paradigmi NJM. V sistemski podstati ni dominantne ekonomske logike, ni izrazitega podjetniškega mišljenja in vrednot, integracija, pripadnost in motivacija ne temeljijo na ožjem, sebičnem interesu. Ohranja se prepričanje, da med javnim in zasebnim sektorjem obstajajo pomembne razlike (Kovač in Stanonik 2000), tako da so v ospredje postavljeni javni etos, javno dobro, zakonitost in enakopravnost. Da je ta uslužbenški sistem v temeljih zasnovan na weberjanski formi, je moč razbrati iz dveh makro sistemskih poudarkov, ciljev: prvi je izrazita osredotočenost na vzpostavitev stabilne karierni depolitizirane javne uprave, v kateri rekrutacija, selekcija in napredovanja temeljijo na kontinuiranem in strogem upoštevanju meritokratskega načela, drugi cilj pa je prizadevanje za zakonitost dela in predvsem za dvig strokovnosti, profesionalizma (usposabljanje, kompetence, standardi, etika). Sodobni slovenski sistem je vpet v kontinentalno upravno tradicijo in je v skladu z njo bolj zadržan, manj propusten za globlji vnos načel in mehanizmov NJM.

Oba uslužbenska sistema tako v veliki meri temeljita na načelih weberjanskega modela,

vzpostavljata pogoje in strukture za stabilen strokoven, na meritokraciji utemeljen uslužbenški sistem. Ti ureditvi pa vsebujeta tudi veliko omejitev, predvsem na mestih, kjer prirejata javnim uslužbencem tradicionalno vlogo apolitičnih strokovnjakov (Brezovšek in Črnčec, 2007) in jih zožujeta na enodimenzionalnost – ekspertnost - oziroma reducirata njihovo vlogo, pomen v procesih upravopolitičnega odločanja.

9 LITERATURA

1. Aeberhard, Jane Hodges. 2001. *Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes*. Geneva: ILO.
2. Anderson, Perry. 1992. *Rodovniki absolutistične države*. Ljubljana: Studia humanitatis, Filozofska fakulteta.
3. Beetham, David. 1987. *Bureaucracy*. Stony Stratford: Open University Press.
4. Bekke, A. G. M. Hans, James L. Perry in A. J. Theo Toonen. 1996. Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems. V *Civil service systems in comparative perspective*, ur. Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry in Theo A. J. Toonen, 1-10. Bloomington in Indianapolis: Indiana University Press.
5. Blau, Peter M. 1956. The Implications of Weber's Construct. V *Bureaucracy in Historical Perspective*, ur. Michael T. Dalby in Michael S. Werthman, 16-22. Illinois: Scott, Foresman.
6. Brezovšek, Marjan. 2007. Razprava o (a)političnosti javne uprave in demokraciji. V *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 167-178. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. --- in Damir Črnčec. 2007. *Demokratična uprava in tajnost podatkov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Bučar, France. 1998. *Demokracija in kriza naših ustavnih institucij*. Ljubljana: Nova revija.
9. Bugarič, Bojan. 2003. Globalizacija in državna uprava: Od intervencijskega k regulatornemu modelu? V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 89-110. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. --- Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Rajko Pirnat, Senko Pličanič, Štefka Korade Purg, Gorazd Trpin, Grega Virant in Sabina Kmetič. 2004. *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
11. --- 2006. Deset tez o odnosu med politiko in upravo v Sloveniji. V *Dnevi slovenskih pravnikov*, 1259-1263. Ljubljana: Inštitut za delo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
12. Butler, Michelle in Sile Fleming. 2002. *The Effective Use of Competencies In The Irish Civil Service*. Dostopno prek: <http://cpmr.gov.ie/publications/Discussion-papers/the-effective-of-competencies.pdf> (12. februar 2009).
13. Cardona, Francisco. 2000. *Scope of Civil Service in European countries. Trends and Developments*. Paris: SIGMA/OECD.

14. --- 2002. *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Foundations and Procedures on Discipline of Civil Service*. Paris: OECD.
15. Drechsler, Wolfgang. 2005. *The Re-Emergence of 'Weberian' Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective*. Dostopno prek: <http://ceeol.com/aspx/getdocument.aspx?logid=5&id=7f3dd453a0c94be28309251926a6552> (20. april 2009).
16. Drewry, Gavin in Tony Butcher. 1991. *The Civil Service Today*. Oxford: Blackwell.
17. Duggett, Michael. 2005. *Professionalism in senior executive public service: its components*. Dostopno prek: http://www.uapa-csar.org.ua/Congress_eng.pdf (10. julij 2009).
18. Falconer, Peter. 1997. Novi menedžment v javni upravi: Načela in praksa v Veliki Britaniji. *Javna uprava* 33 (1): 98-108.
19. Ferfila, Bogomil, ur., Polona Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in A. Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Gerth, Hans H. in C. Wright Mills, ur. 1952. *From Max Weber: Essays in Sociology*. London: Routledge & Kegan Paul LTD.
21. Goodsell, Charles. 2004. *The Case for Bureaucracy. A Public Administration Polemic*. Washington, D.C: CQ Press.
22. Gormley Jr., William T. 1994. Accountability Battles in State Administration. V *Current Issues in Public Administration*, ur. Frederick S. Lane, 140-158. New York: St. Martin's Press.
23. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
24. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
25. --- in Irena Bačlija. 2006. Procesi demokratizacije in politizacije v Sloveniji ter zaupanje v politične in upravne institucije. V *Demokracija v globalizaciji – globalizacija v demokraciji*, ur. Miro Haček in Drago Zajc, 175-192. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
26. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Heywood, Andrew. 1997. *Politics*. London: Macmillan.
28. Jreisat, E. Jamil. 2002. *Comparative Public Administration And Policy*. Oxford: Westview Press.

29. Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pogled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. *Javna uprava* 34 (4): 655-678.
30. --- 2000. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev. V *VII. dnevi slovenske uprave*, 141-154. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
31. *Kolektivna pogodba za javni sektor*. Ur. l. RS 57/2008 (10. junij 2008).
32. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. Ur. l. RS 8/2001 (2. februar 2001).
33. Kovač, Polona. 1999. Možnosti in ovire pri prenosu podjetniških konceptov dela iz zasebnega v javni sektor. *Organizacija: revija za menedžment, informatiko in kadre* 32 (4): 198-204.
34. --- 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279-293.
35. --- in Bojan Stanonik. 2000. Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa* 37 (2): 316-329.
36. Lane, Jan-Erik, ur. 1997. *Public sector reform. Rationale, Trends and Problems*. London: Sage Publications.
37. Le Grand, Julian. 2007. *The Other Invisible Hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
38. Longo, Francisco. 2002. *Analytical Framework for Institutional assessment of Civil Service Systems*. Dostopno prek: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=626933> (20. julij 2009).
39. Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. 2006. *Seminarji – program usposabljanja in izpopolnjevanja*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/usposabljanje_in_strokovni_izpiti/...usposabljanje.../seminarji/ponudba_seminarjev_januar_junij_2009 (12. april 2009).
40. --- 2008. *Program usposabljanja za imenovanje v naziv*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/IZPITI_IN_SEMINARJI/Program-UL_44-09-12.6.09.pdf (1. september 2009).
41. --- 2009. *Preglednica standardov strokovne usposobljenosti, metod preverjanja usposobljenosti in meril za izbiro*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Preglednica_standardov.doc (12. marec 2009).
42. Morgan, Gareth. 1997. *Images of Organization*. London: SAGE Publications.
43. OECD. 1997. *Promoting Performance and Professionalism in the Public Service*. Dostopno prek: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/52/6/1818959.pdf>

- (10. julij 2009).
44. --- 2005. *Paying for Performance: Policies for Government Employees*. Dostopno prek: www.oecd.org/publications/Policybriefs (10. december 2008).
 45. Page, Edward. 2007. *Where have all the Powers gone? The UK Top Civil Service in Comparative Perspective*. Dostopno prek: http://www.allacademic.com/meta/p_mla_apa_research_citation/2/1/1/8/0/pages211809/p211809-1.php (10. julij 2009).
 46. Peters, Guy, B. 2001. *The Politics of Bureaucracy*. London: Routledge.
 47. Pogačar, Jasna. 1999. Uslužbeno pravo. V *V. dnevi javnega prava. Slovensko javno pravo v prehodu v novo tisočletje*, 175-187. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti Univerze v Ljubljani.
 48. *Pravilnik o trajanju pripravnštva, načinu, poteku in programu usposabljanja pripravnikov*. Ur. l. RS 28/2009 (10. april 2009).
 49. Pusić, Eugen. 2002. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
 50. Raadschelders, Jos in Mark Rutgers. 1996. The evolution of civil service systems. V *Civil service systems in comparative perspective*, ur. Hans A. G. M Bekke, James L. Perry in Theo A. J. Toonen, 67-100. Bloomington in Indianapolis: Indiana University Press.
 51. Rakočević, Slobodan. 2008a. Še o strokovnih izpitih za javne uslužbence. *Pravna praksa* 27 (13): 19-20.
 52. --- 2008b. Kdo je odgovoren za strokovnost zaposlenih v javni upravi? *Pravna praksa* 27 (8): 6-8.
 53. Romzek, Barbara S. in Melvin. J. Dubnick. 1994. Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. V *Current Issues in Public Administration*, ur. Frederick S. Lane, 158-176. New York: St. Martin's Press.
 54. Rus, Veljko. 2001. *Podjetizacija in socializacija države*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
 55. Sennett, Richard. 2006. *The Culture of the New Capitalism*. New Haven & London: Yale University Press.
 56. Stanonik, Bojan. 1998. Reforma javne uprave in novo upravljanje javnega sektorja. *Organizacija: revija za menedžment, informatiko in kadre* 31 (9): 487-491.
 57. --- 2000. Ugotavljanje pripravljenosti na reformo državne uprave. *Teorija in praksa* 37 (2): 294-315.
 58. Stare, Janez. 2007. *Določitev kompetenc zaposlenih v javni upravi. Rezultat dela*

- na projektu v okviru ciljno raziskovalnega programa (CRP) »Konkurenčnost Slovenije 2006-2013«. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/določitev_kompetenc_zaposlenih_v_javni_upravi.pdf (12. februar 2009).
59. Trpin, Gorazd. 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397-398.
 60. United Nations. Economic and Social Council. 2004. *Role of human resources in revitalizing public administration*. Dostopno prek: unpan1.un.org/intradoc/groups/public/.../un/unpan014910.pdf (12. februar 2009).
 61. *Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju*. Ur. l. RS 73/2005 (1. avgust 2005).
 62. *Uredba o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 139/2006 (19. december 2006).
 63. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008 (23. maj 2008).
 64. Vlada Republike Slovenije. 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008*. Dostopno prek: http://www.scs.si/index_files/strategija-izobrazevanja-usposabljanja-JU-2006-2008.pdf (11. februar 2009).
 65. Vukovič, Goran in Gozdana Miglič. 2006. *Metode usposabljanja kadrov*. Kranj: Univerza v Mariboru – FOV.
 66. Wise, Lois. R. 1996. Internal Labor Markets. V *Civil service systems in comparative perspective*, ur. Hans A. G. M Bekke, James L. Perry in Theo A. J. Toonen, 67-100. Bloomington in Indianapolis: Indiana University Press.
 67. *Zakon o civilnih uradnikih in ostalih državnih uslužbencih*. 1923. Zbirka zakonov. Ljubljana: Tiskovna zadruga.
 68. *Zakon o javnih uslužbencih uradno prečiščeno besedilo (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007 (13. julij 2007).
 69. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju; uradno prečiščeno besedilo (ZSPJS-UPB7)*. Ur. l. RS 95/2007 (19. oktober 2007).
 70. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-I)*. Ur. l. RS 58/2008 (10. junij 2008).
 71. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D)*. Ur. l. RS 65/2008 (30. junij 2008).
 72. *Zbirka zakonov Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev*. 1927. Ljubljana:

Tiskovna zadruga.