

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Trost

**Razvoj uslužbenskega sistema v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Domen Trost

Mentor:izr. prof. dr. Miro Haček

**Razvoj uslužbenskega sistema v Sloveniji**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

*ZAHVALA*

*Najprej bi se rad zahvalil izr. prof. dr. Miru Hačku za njegovo mentorstvo, usmerjanje  
in strokovno pomoč pri pisanju diplomske naloge.*

*Največja zahvala pa gre staršem, ki so vseskozi stali ob meni, bili potrpežljivi in vedno  
verjeli vame.*

## **RAZVOJ USLUŽBENSKEGA SISTEMA V SLOVENIJI**

Javna uprava se je v zadnjih letih močno spreminjala. Prilagoditi se je morala spremembam v okolju. Bistveno vlogo pri reformi javne uprave sta imela proces demokratizacije in slovensko vključevanje v EU. S sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih leta 2002 je Slovenija prešla na nov uslužbenški sistem. Namen prehoda je bil modernizirati upravo ter vzpostaviti sodoben, pregleden in k uporabnikom usmerjen sistem. Sprejem novega Zakona o javnih uslužbencih je pričakovano povsem spremenil celoten okvir delovanja javne uprave. Zaradi obsežnosti in zahtevnosti projekta prenove uslužbenškega sistema je bilo jasno, da je po določenem času implementacije novega zakona nastopil čas za odpravo pomanjkljivosti, ki jih je pokazala praksa. Temu se je morala prilagoditi tudi zakonodaja. Zakon o javnih uslužbencih je do danes doživel kar nekaj sprememb in popravkov. Cilj sprejetih sprememb je bil odpraviti pomanjkljivosti, izboljšati obstoječe rešitve, na novo urediti področja, ki še niso bila urejena, ter s tem uveljaviti kvaliteten in sodobnim razmeram prilagojen uslužbenški sistem.

**Ključne besede:** javna uprava, reforma javne uprave, uslužbenški sistem, Zakon o javnih uslužbencih

## **DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS SYSTEM IN SLOVENIA**

Unpredictable environmental changes have made public administration vary significantly in recent years. What played an essential role in the public administration reform were the process of democratization and Slovenia's accession to the European Union. By adopting the Civil Servants Act in 2002, Slovenia entered a new civil servants system. The aim of such transition was to modernize the existing administration and establish a modern, transparent and user-friendly system. As expected, the new Civil Servants Act changed completely the entire framework of public administration operation. Since the project on reforming the existing administration system was extensive and complex, its implementation soon made clear that a correction of deficiencies that were shown in practice would be needed. Even the legislation has had to be adjusted to this. Thus, the Civil Servants Act has gone through quite a number of changes and corrections. The aim of adopting such changes was to rectify the deficiencies, improve the existing solutions, and build up a new the fields that have not been laid down before. Consequently, a new civil servants system of high quality and adjusted to contemporary circumstances has been introduced.

**Key words:** public administration, reform of public administration, civil servants system, Civil Servants Act

## KAZALO

<b>1 UVOD .....</b>	<b>7</b>
<b>2 METODOLOŠKI OKVIR.....</b>	<b>8</b>
2.1 Namen in cilji diplomskega dela .....	8
2.2 Struktura diplomskega dela .....	8
2.3 Hipoteze diplomskega dela.....	9
2.4 Metode diplomskega dela.....	10
<b>3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....</b>	<b>10</b>
3.1 Javna uprava .....	11
3.2 Državna uprava.....	12
3.2.1 Funkcije državne uprave.....	13
3.3 Javni sektor .....	13
3.4 Javni uslužbenci.....	14
<b>4 REFORMA USLUŽBENSKEGA SISTEMA V SLOVENIJI .....</b>	<b>15</b>
4.1 Reforma javne uprave.....	15
4.2 Razlogi za reformo .....	16
<b>5 ZNAČILNOSTI USLUŽBENSKEGA SISTEMA.....</b>	<b>19</b>
5.1 Klasifikacija.....	19
5.2 Kadrovski načrt in načela .....	20
5.3 Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev.....	22
5.4 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev .....	23
5.5 Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev.....	25
5.5.1 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev .....	27
5.6 Upravljanje človeških virov .....	28
5.7 Napredovanje javnih uslužbencev .....	29
5.8 Ocenjevanje javnih uslužbencev .....	30
5.9 Plačni sistem.....	31
<b>6 AKTUALNI USLUŽBENSKI SISTEM.....</b>	<b>35</b>
6.1 Zakon o javnih uslužbencih.....	35
6.2 Novosti, spremembe nove uslužbenske zakonodaje.....	36

6.2.1 Krog veljavnosti .....	37
6.2.2 Sklenitev delovnega razmerja.....	38
6.2.3 Nazivi, položaji.....	39
6.2.4 Karierni – pozicijski sistem .....	40
6.2.5 Sistematizacija delovnih mest .....	41
6.2.6 Napredovanje javnih uslužbencev .....	41
6.2.7 Ocenjevanje javnih uslužbencev .....	43
6.2.8 Problematika ocenjevanja javnih uslužbencev .....	45
6.2.9 Druge novosti .....	45
6.3 Načela .....	46
6.4 Pomanjkljivosti ZJU .....	49
<b>7 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH .....</b>	<b>52</b>
7.1 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A) .....	52
7.2 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B).....	54
7.3 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-C).....	55
7.4 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D) .....	57
<b>8 ZAKLJUČEK .....</b>	<b>60</b>
<b>9 LITERATURA .....</b>	<b>64</b>
<b>PRILOGA A: Intervju z go. Brus Petro, sekretarko zaposleno na Mministrstvu za javno upravo - sektor za organizacijo in uslužbenški sistem .....</b>	<b>70</b>
 <b>KAZALO PREGLEDNIC</b>	
Tabela 6.1: Ocene uradnikov v letih 2004, 2005, 2006 in 2007 .....	45

## 1 UVOD

Slovenska javna uprava se je v zadnjih petnajstih letih močno spreminjala. Prilagoditi se je morala spremembam v okolju. Vse bolj je spremembe narekoval tudi kritičen in zahtevnejši odnos uporabnikov, ki so zahtevali izboljšanje kakovosti storitev in zniževanje stroškov. Kakovost storitev uprave je odvisna od kakovosti dela javnih uslužbencev. »Z zadovoljevanjem potreb zaposlenih lahko postane organizacija bolj produktivna in dobičkonosna« (Birch in Paul 2003, 147). Kot odgovor na te zahteve so se začele izvajati reforme javne uprave. V okviru sprememb, ki so bile v slovenski javni upravi za doseganje tega cilja izvedene, je treba posebno pozornost nameniti vzpostavitvi sodobnega in preglednega uslužbenskega sistema, ki temelji na standardih, ki jih države članice Evropske unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev sistema javnih uslužbencev. Reforma novega sistema javnih uslužbencev je močno posegla v star uslužbenški sistem, ki je veljal pred sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih. Kot pravi Slobodan Rakočevič, je imela reforma sistema javnih uslužbencev dva cilja: zadostila naj bi določenim zahtevam, ki jih na tem področju prinaša vključitev Slovenije v Evropsko unijo, obenem pa naj bi z njo odpravili obstoječe pomanjkljivosti in uveljavili kvaliteten in sodobnim razmeram prilagojen upravni sistem v državi (Rakočevič 2003, 4–5). Treba je upoštevati dejstvo, da je Slovenija do neke mere že imela izdelan uslužbenški sistem, saj je veljal poseben zakon, ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, tako da je bila vzpostavitev novega uslužbenskega sistema lažja, saj je bilo dejansko treba dopolniti in izboljšati obstoječe rešitve ter na novo urediti področja, ki še niso bila urejena. »Javni uslužbenški sistem, to je skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, v Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)« (Ministrstvo za javno upravo 2009c).

Z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih so bile tako v sistemu državne uprave kot tudi širše v sistemu javne uprave uveljavljene bistvene spremembe in novosti, ki jih bom predstavil v diplomskem delu. Novi Zakon o javnih uslužbencih je v praksi dobro zaživel, vendar je po nekaj letih implementacije prišel čas za odpravo pomanjkljivosti, ki jih je pokazala praksa, zato so bile predlagane in tudi sprejete določene spremembe.

## **2 METODOLOŠKI OKVIR**

### **2.1 Namen in cilji diplomskega dela**

Namen diplomskega dela je predstaviti in natančno opisati uslužbenski sistem pri nas. Osredotočil se bom na Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet 11. junija 2002, in na vse kasnejše spremembe in dopolnila tega zakona, ki so bila sprejeta v letih 2005, 2007 in 2008. V nadaljevanju bo moj namen opredeliti ključne teoretične pojme, potrebne za razumevanje tematike, in predstaviti reformo sistema javnih uslužbencev v Sloveniji ter razloge zanjo. Predstavil bom leta 2002 sprejeti Zakon o javnih uslužbencih in vse do zdaj sprejete spremembe in dopolnila. Izpostavil bom bistvene novosti in prednosti, ki jih je prinesel novi uslužbenski sistem, obenem pa nakazal smer razvoja in izluščil probleme, ki se pojavljajo pri implementaciji zakona. Spodaj predstavljene hipoteze bom potrdil oziroma zavrnil.

### **2.2 Struktura diplomskega dela**

Diplomska naloga z naslovom Razvoj uslužbenskega sistema v Sloveniji je razdeljena na več delov.

V poglavju Opredelitev temeljnih pojmov bom podal razlago oziroma definicijo vseh pojmov, ki so tesno povezani s temo diplomske naloge. Najprej bom podal definicijo uprave in upravljanja, predstavil razliko med javno in državno upravo, opredelil, kaj je javni sektor, in se osredotočil na predstavitev definicije javnega uslužbenca, ki deluje znotraj sistema javnih uslužbencev, kar mi bo služilo kot pomembno teoretično izhodišče. V nadaljevanju se bom posvetil poglavju Reforma uslužbenskega sistema v Sloveniji. Predstavil bom reformo sistema javnih uslužbencev ter navedel ključne razloge zanjo in novosti, ki naj bi jih ta prinesla na področju javne uprave in javnih uslužbencev. Sledilo bo poglavje Značilnosti uslužbenskega sistema, v katerem se bom osredotočil na segmente klasifikacije, načel, pravic in dolžnosti, sistema odgovornosti ter sistemov zaposlovanja, napredovanja in ocenjevanja javnih uslužbencev. Izpostavil bom problematiko ocenjevanja javnih uslužbencev. Poglavju Aktualni uslužbenski sistem bom namenil največ pozornosti. Predstavil in izpostavil bom bistvene novosti ter tudi pomanjkljivosti, ki jih je prinesel sprejeti Zakon o javnih uslužbencih vključno z načeli sistema javnih uslužbencev.



Poglavje Spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih se bo precej navezovalo na predhodno poglavje, saj bom predstavil vse uzakonjene spremembe in dopolnila k Zakonu o javnih uslužbencih. Dotaknil se bom tudi političnega kadrovanja v javni upravi in podal subjektivno oceno le-tega. Prav tako bom opravil tudi intervju s Petro Brus, sekretarko, zaposleno na Ministrstvu za javno upravo – Sektor za organizacijo in uslužbenški sistem, in soavtorico knjige Zakon o javnih uslužbencih – uvodna pojasnila. V Zaključku bom podal celovit pogled na razvoj uslužbenskega sistema pri nas od leta 2002, ko je bil sprejet krovni Zakon o javnih uslužbencih, do danes. Izpostavil bom pomanjkljivosti in vse pomembnejše novosti, ki jih je zakon, vključno z vsemi spremembami, prinesel. Na koncu bom podal oceno o zastavljenih hipotezah, ki jih bom predstavil v nadaljevanju naloge. V veliko pomoč pri potrditvi oziroma zavrnitvi hipotez mi bodo metodološka izhodišča oziroma krajše metode raziskovanja, ki bodo vodilo skozi celotno diplomsko nalogo.

### **2.3 Hipoteze diplomskega dela**

Sodobna javna uprava naj bi delovala po načelu zakonitosti. Usmerjena mora biti k uporabniku in biti učinkovita, strokovna ter politično nevtralna. Njen cilj je nuditi hitre in učinkovite javne storitve. Delovati mora po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kakovost in kvantiteto ob čim manjši porabi javnih sredstev.

Novi uslužbenški sistem naj bi bil fleksibilen, ob pojavu določenih pomanjkljivosti pa naj bi v nasprotju s prejšnjim sistemom, ki je bil tog, nepregleden in ni dopuščal mnogo sprememb, brez težav omogočal dograjevanje. Skozi nalogo bom skušal ugotoviti, ali je sprejetje Zakona o javnih uslužbencih, vključno z njegovimi kasnejšimi spremembami, pomenilo premik v smeri bolj odprte in učinkovite javne uprave, ki se je pa načinu dela približala praksam zasebnega sektorja.

Hipoteza 1:

**Spremembe novega uslužbenskega sistema le-tega oddaljujejo od čistega kariernega sistema.**

Nova uslužbenska zakonodaja, natančneje sprejetje Zakona o javnih uslužbencih, je na področju političnega kadrovanja prinesla pomembno novost, in sicer ločitev političnih in uradniških položajev, ob tem pa oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev

prek objektivne selekcije. Število političnih funkcionarjev se je zmanjšalo, a kljub temu je večkrat slišati, da so spremembe nove uslužbenske zakonodaje povzročile, da v javni upravi politično kadrovanje še naprej ostaja velik problem. To bom preveril z naslednjo hipotezo, ki sem jo postavil.

Hipoteza 2:

**Sprejete spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih so odprle pot političnemu kadrovanju.**

#### **2.4 Metode diplomskega dela**

Temeljna metoda raziskovanja diplomske naloge bo analiza pisnih virov. Opravi bom intervju s Petro Brus, sekretarko, zaposleno na Ministrstvu za javno upravo, ki ga bom uporabil kot strokovno podlago pri pisanju diplomskega dela. Pri preučevanju teme se bom tako osredotočil na uporabo raziskovalne metode zbiranja in preučevanja primarnih virov (zlasti zakonske podlage s področja javne uprave) in sekundarnih virov (zbornikov, publikacij, člankov). V pomoč mi bo metoda študija primera slovenskega uslužbenskega sistema. Uporabil bom tudi medčasovno primerjalno analizo, kjer se bom osredotočil na sprejeti Zakon o javnih uslužbencih iz leta 2002 in na vse kasnejše spremembe in dopolnila zakona, ki so sledila. Poleg analize klasičnega gradiva bom uporabil tudi podatke in gradivo z medmrežja

### **3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV**

#### **3.1 Javna uprava**

Ne glede na številne razlage in definicije javne uprave je jasno, da javna uprava omogoča kakovostno zagotavljanje javnih dobrin in storitev ter način njihove delitve na podlagi javnega interesa, mimo sistema tržne menjave.

Javna uprava zajema vse dejavnosti javnega upravljanja ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi ali organizacije izven državnega mehanizma, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno ali neoblastno (Stare 2003, 143).

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

1. državne uprave, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
2. lokalne samouprave, ki je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
3. javne službe, ki so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
4. javnega sektorja, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje (Šmidovnik v Haček 2007, 25).

Elementi, ki določajo javno upravo, so naslednji:

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;

- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno velja za javno upravo upravno, deloma pa tudi civilno pravo;
- uslužbenski sistem (Šmidovnik v Haček 2007, 25).

Poleg izraza javna uprava se pojavlja tudi izraz javni sektor. Razliko med javno upravo in javnim sektorjem poda Brejc (2004, 14): Javno upravo sestavljajo organi in organizacije, ki izvajajo dejavnosti upravljanja v javnih zadevah. Javna uprava se deli na državno upravo, lokalno samoupravo in nosilce javnih pooblastil. Javni sektor pa je širši pojem kot javna uprava in ga poleg javne uprave sestavljajo še javni zavodi, javna podjetja in druge neprofitno naravnane organizacije.

### **3.2 Državna uprava**

Virant (2002, 63) organizacijsko gledano opredeli državno upravo kot skupek organov, ki upravljajo državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Za državno upravo velja, da »je glede na upravo ožji pojem. To pomeni, da ugotovitve o upravi veljajo tudi za državno upravo«.

Državna uprava je sredstvo v rokah države za izvajanje njene primarne oblastne oziroma politične funkcije. Oblast torej pomeni moč, s katero se lahko prisili drugega k določenemu ravnanju (Rakočevič 1991, 54).

V nadaljevanju Rakočevič pravi, da je državna uprava sestavni del državne organizacije, v kateri opravlja določene naloge, ki morajo biti v državi uresničene. »Državna uprava kot vsaka druga uprava lahko uresničuje svoje naloge samo v povezavi in medsebojni soodvisnosti s tistimi, ki opravljajo druge naloge države, se pravi v sodelovanju in povezanosti z drugimi državnimi organi« (Rakočevič 1994, 155–156). V Sloveniji organe državne uprave sestavljajo ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote (ZJU, 6. člen).

### 3.2.1 Funkcije državne uprave

Rakočević (1994, 175) loči dve temeljni funkciji državne uprave, in sicer:

- izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti,
- priprava strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti.

V nadaljevanju pa poleg dveh temeljnih funkcij omenja še eksekutivno (izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev), kurativno (skrb oz. odgovornost za upravno področje) in servisno (priprava strokovnih podlag za politične odločitve) funkcijo državne uprave (Rakočević 1994, 175).

### 3.3 Javni sektor

Javna uprava je v splošnem upravni sistem organov, ki odločajo o zadevah javnega značaja in hkrati skrbijo, da so zadovoljene osnovne javne potrebe.

Definicije javnega sektorja so torej številne, skupno vsem pa je, da želijo na nedvoumen način opozoriti na temeljne značilnosti, po katerih javni sektor najlažje ločimo od zasebnega. Javni sektor lahko mogoče najbolj splošno opredelimo kot »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar 1997, 73). Javni sektor običajno pojmuje tudi kot skupno ime za javno upravo, politični sistem ter izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero, skupaj s tržnim gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem pa sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila in drugi 2002, 149). Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja (Bučar 1969, 39).

Andoljšek meni, da v javnem sektorju organizacije ne zasledujejo ne cilja dobička ne kapitalskega donosa. Zanj je smoter delovanja organizacij javnega sektorja družbeno določen, »/.../ zato cilj delovanja subjektov javnega sektorja ni en in edini, ampak ima vsak subjekt svoj cilj delovanja« (Andoljšek 2004, 274).

Javni sektor je v Zakonu o javnih uslužbencih definiran kot:

- *državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti;*
- *javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi;*
- *druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalnih skupnosti (ZJU, 1. člen).*

Zakon o javnih uslužbencih opredeli tudi, kaj ni del javnega sektorja.

- *Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu (ZJU, 1. člen).*

### **3.4 Javni uslužbenci**

Javni uslužbenci so posamezniki, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju. Zakon o javnih uslužbencih loči uradnike od drugih javnih uslužbencev (strokovno-tehnični javni uslužbenci). Javni uslužbenci po zakonu niso funkcionarji v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti – ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani (Ministrstvo za javno upravo 2009c).

Javni uslužbenec je del aparata, ki skrbi za izvrševanje javnega interesa in tako opravlja naloge, koristne za celotno družbo. Vse to se izraža demokratično, in sicer v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, obenem pa skrbi za strokovno podlago za kasnejše politično odločanje. Strokovnost in učinkovitost javne uprave in javnih uslužbencev odraža delovanje celotne države in lokalnih skupnosti (Ministrstvo za javno upravo 2009a).

Dobovšek (2002, 46) meni, da je javni uslužbenec oseba, ki predstavlja državne institucije v interakcijah z ljudmi, ki si na podlagi kakovosti te interakcije ustvarijo sliko o državi in njenih institucijah. Javni uslužbenec je, kot pooblaščenec države, zaupanja vreden izvrševalec navodil države in je torej neposredni, legitimni vezni člen med državo ter državljanom.

## **4 REFORMA USLUŽBENSKEGA SISTEMA V SLOVENIJI**

### **4.1 Reforma javne uprave**

Slovenska javna uprava se je v zadnjih 15 letih močno spreminjala. Prilagoditi se je morala spremembam v okolju (proces demokratizacije, slovensko vključevanje v EU in seveda tudi osamosvojitve slovenske države). Danes spremembe narekuje kritičen in zahtevnejši odnos uporabnikov, ki se zavedajo, da javna uprava ni sama sebi namen, in zahtevajo izboljšanje kakovosti storitev ter zniževanje stroškov. Reforma novega sistema javnih uslužbencev je močno posegla v prejšnji sistem in ga popolnoma pretresla. S sprejetjem novega Zakona o javnih uslužbencih se je pričakovano povsem spremenil celoten okvir delovanja javne uprave. Velik del reforme sta predstavljala posodabljanje notranjih razmerij in vzpostavitev sodobnega, preglednega in k uporabnikom naravnane sistema. Slovenija ima tako izdelan sistem javne uprave in javnih uslužbencev, ki temelji na veljavni zakonodaji. Reforma slovenske javne uprave, sistemsko vodena od leta 1996, je bila usmerjena v nadgradnjo obstoječega sistema.

Cilj delovanja reforme javne uprave in modernizacije je, da javna uprava postane transparentna, učinkovita in prijazna. »Vedno bolj se mora uveljavljati nov pristop upravljanja javnega sektorja, ki temelji na usmerjenosti k uporabnikom, učinkovitosti in vzpostavljanju nove kulture upravnega dela in nove organizacijske kulture upravnih organizacij in vedenjske kulture vseh zaposlenih do strank in uporabnikov njenih upravnih in ostalih storitev« (Rman 2004, 80). Govorimo o novem javnem menedžmentu, ki v javno upravo vpeljuje elemente upravljanja in vodenja zasebnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo poslovanja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenosti k ljudem.

Novi javni menedžment predstavlja odmik od klasične birokracije in javne organizacije oblikuje v fleksibilnejše forme, predvideva jasno začrtane cilje organizacij in človeških virov ter omogoča merjenje dosežkov (Hughes 2003, 45). Kot pravi Brezovšek (2003, 83), pozornost reforme vključuje osredotočenje na vse udeležence, tudi na civilno družbo, kajti koncept javnega sektorja ne vključuje samo vlade, pač pa vse institucije, organizacije in asociacije, ki so tako ali drugače vključene v obravnavo javnih zadev.

## 4.2 Razlogi za reformo

Glavna razloga za reformo sta bila predvsem nova, spremenjena državna ureditev in proces vključevanja Slovenije v Evropsko unijo.

Potrebe po reformi v javni upravi so bile v Sloveniji veliko bolj izrazite kot drugje v svetu, predvsem zaradi posebnosti položaja našega države na prehodu iz socialističnega v postkapitalistični sistem in integracijskih procesov (Kovač in drugi 2000, 317). Javna uprava je imela posebno vlogo v procesu vključevanja Slovenije v Evropsko unijo, saj je vključitev Slovenije v mednarodno integracijo, kot je Evropska unija, zahtevala prilagoditev upravnih sistemov do te mere, da so sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. Tako lahko z gotovostjo trdimo, da je reforma sistema javnih uslužbencev temeljna administrativna reforma (Brezovšek in Haček 2002, 691).

Na splošno lahko cilj reforme opredelimo kot oblikovanje modernega sistema državne uprave, ki je po svoji strukturi in funkcijah prilagojena potrebam demokratične državne ureditve, tržnemu gospodarstvu in zagotavljanju socialnih dobrot ljudem.

Cilji reforme uslužbenskega sistema so bili predvsem:

- a) *Razširiti veljavnost enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi, zbornice itd.) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave; s tem zagotoviti enoten uslužbenški sistem za vse državne organe in za celotno javno upravo.*
- b) *Ločiti opravljanje javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.*
- c) *Glede pravic in dolžnosti javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih čim bolj približati ureditev delovnopравnim predpisom z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes.*



- d) *Decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in bistveno okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve.*
- e) *Uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.*
- f) *Zagotoviti pogoje za oblikovanje »upravne elite« – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev; pogoji zajemajo sistem usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja.*
- g) *Ločiti politične položaje (funkcije) od upravnih položajev; v tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo.*
- h) *Prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja zagotoviti večjo strokovnost uprave.*
- i) *Zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.*
- j) *Omogočiti oblikovanje kabineta kot kroga osebnih svetovalcev oziroma uslužbencev, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja.*
- k) *Zagotoviti mehanizme za racionalizacijo poslovanja.*
- l) *Zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeks etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.*
- m) *Zagotoviti sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim bolj objektivnih merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.*
- n) *Zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtno in gospodarne porabe proračunskih sredstev.*
- o) *Vzpostaviti pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.*
- p) *Zaostriti standarde za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).*
- q) *Vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi.*
- r) *Omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov in večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave (notranji trg dela).*

- s) *Zagotoviti sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah in odločitvah na področju upravljanja človeških virov, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma na položaj uslužbencev (Predlog Zakona o javnih uslužbencih 2001).*

Institucionalno gledano reforma javne uprave v Sloveniji zajema vse relevantne segmente sistema javne uprave in vsebuje izvedbo projektov na petih vsebinsko zaokroženih sklopih na naslednjih področjih:

- reforme državne uprave na centralni ravni,
- reforme sistema lokalne samouprave,
- reforme sistema varstva pravic posameznikov v razmerju do uprave,
- reforme javnih služb,
- razvoj državne uprave, sistema javnih uslužbencev, izobraževanja in usposabljanja v javni upravi.

## 5 ZNAČILNOSTI USLUŽBENSKEGA SISTEMA

### 5.1 Klasifikacija

Klasifikacija javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev mora vsebovati (Pusić v Haček 2007, 97):

- nazive in definicije posameznih kategorij,
- sistem kategorij, ki le-te povezuje v sklenjeno celoto, in
- pravila za uvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije.

»Klasifikacijski sistem lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest (položajev), pri kateri posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami oziroma istovrstna delovna mesta« (Haček in Bačlija 2007, 97).

Klasifikacija javnih uslužbencev lahko poleg klasifikacije glede na delovna mesta (položaje) temelji tudi na klasifikaciji javnih uslužbencev, kjer kategorija povzame vse javne uslužbenke s podobnimi oziroma enakimi značilnostmi (delovna doba, dodatna izobrazba, formalna izobrazba ...). »Po sistemu klasifikacije javnih uslužbencev razvrščanje poteka na podlagi formalne izobrazbe oziroma klasifikacije, ki si jo je javni uslužbenec pridobil; na podlagi formalne klasifikacije pa se sklepa, da ta poseduje znanje in pripravljenost za opravljanje določenih nalog v upravi.« Razvrščanje javnih uslužbencev lahko poteka tudi glede na delovno dobo javnega uslužbenca. Tisti uslužbenec, ki dela dalj časa, je bolj izkušen in bolj kakovostno opravlja svojo delo, kar pa ne drži vedno. Razvrščanje lahko poteka še na podlagi drugih elementov, na primer načina dela, specifičnih strokovnih znanj javnih uslužbencev itd (Haček in Bačlija 2007, 97).

V aktualnem uslužbenskem sistemu so javni uslužbenci definirani kot uradniki, ki v organih opravljajo javne naloge, in javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa. Delovna mesta, na katerih se opravljajo naloge, so uradniška delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci, delovna

mesta, na katerih se izvajajo dela, pa so strokovno-tehnična delovna mesta. Uradnik je lahko v skladu z zakonodajo premeščen na strokovno-tehnično delovno mesto in kljub temu ohrani svoj status uradnika ter vse pripadajoče pravice, kot so pravica do napredovanja, obveznosti in tako dalje (ZJU, 23. člen).

Zakon razlikuje med pojmom uradnik in javni uslužbenec. Javni uslužbenec opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju. Gre za naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot ga določajo predpisi. Tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, nimajo statusa uradnika. To je klasična klasifikacija zaposlenih v javnem sektorju, ki v ospredje postavlja javnega uslužbenca in mu nudi določene privilegije. Uradnik je tako javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena. Je predstavnik izvajanja nalog osebe v javnem sektorju v odnosu do uporabnikov. Kljub svoji neodvisnosti in samostojnosti poklica ne opravlja v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, katerega temelj so politična nevtralnost, zaupnost, nepristranskost in lojalnost, obenem pa je polno odgovoren za delo, ki ga opravlja. Na podlagi posebnega pooblastila je edini, ki lahko daje informacije o delu osebe v javnem sektorju. Samo on lahko pridobi naziv oz. položaj in je upravičen do izobraževanja, ki mu lahko prinese višjo formalno izobrazbo. Poleg tega mu je dana možnost načrtovanja delovne kariere, pripadajo pa mu tudi višji minimalni dopust in druge ugodnosti. Zgoraj opisane naloge se opravljajo na uradniškem delovnem mestu. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci. Spremljajoča dela so potrebna, da lahko organ nemoteno izvaja naloge iz svoje pristojnosti. To so dela na segmentih finančnega in kadrovskega poslovanja ter tehnična in druga dela (Haček in Bačlija 2007, 101).

## **5.2 Kadrovski načrt in načela**

Vzpostavitev enotnih personalnih postopkov<sup>1</sup> je bila ena ključnih novosti nove zakonodaje in ena večjih pomanjkljivosti prejšnjega uslužbenskega sistema. V skladu s kadrovskimi načrti organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo kadrovske vire. S kadrovskimi načrti se prikaže dejansko stanje zaposlenih na delovnih mestih ter v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa za obdobje dveh let

---

<sup>1</sup> Zakon o javnih uslužbencih, 42.–45. člen, Uradni list RS, št. 63/2007.

določi predvideno ciljno stanje po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas. Predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali njihovo prestrukturiranje, določitev najvišjega števila pripravnikov, dijakov, študentov za obdobje 2 let je prav tako prikazano v kadrovskem načrtu (Haček in Bačlija 2007, 102). Novi uslužbenki sistem vsebuje tudi katalog načel. Ta načela so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti.<sup>2</sup> Delijo se na dva dela. Prvih deset načel so splošna načela, ki veljajo za vse javne uslužbenke v javnem sektorju, preostala načela pa so namenjena le uradnikom v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Bistvo načel je, da so vrednostna in etična podlaga za delovanje uslužbenkega sistema (Haček in Bačlija 2007, 103).

V kadrovskem načrtu morajo biti prav tako določene vse predvidene nove zaposlitve. Delovno razmerje se sklene s pogodbo o zaposlitvi v vseh državnih organih in upravah lokalnih skupnosti na podlagi javnega natečaja in praviloma za nedoločen čas. Delovna mesta se delijo na uradniška delovna mesta in pa strokovno-tehnična delovna mesta. Vsak uradnik svoje delo opravlja v nazivu. Nazivov je šestnajst, število tipov uradniških mest pa se skrči na sedem tipov delovnih mest (referent I–IV, višji referent I–III, svetovalec I–III, višji svetovalec I–III, podsekretar, sekretar in višji sekretar) in vodstvene položaje. Tako lahko uradnik opravlja naloge na določenem delovnem mestu v enem izmed mogočih nazivov (npr. na delovnem mestu referenta v nazivih referent I, referent II, referent III in referent IV), kar omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu (Ministrstvo za javno upravo 2009c).

V kadrovskem načrtu so zajeti (Ministrstvo za javno upravo 2009b):

- funkcionarji,
- javni uslužbenci na delovnih mestih v kabinetih, vezani na osebno zaupanje funkcionarja<sup>3</sup>,
- javni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas, tako da se posamezniki, ki delajo v dveh organih, štejejo v vsakem po 0,5 zaposlitve,

---

<sup>2</sup> Katalog načel opravljanja javnih nalog so vsebovali prav vsi predlogi Zakonov o javnih uslužbencih, pripravljene v obdobju 1999–2001.

<sup>3</sup> 72. člen Zakona o javnih uslužbencih.

- javni uslužbenci, zaposleni za določen čas brez zaposlenih, ki nadomeščajo odsotne javne uslužbence zaradi daljše bolniške ali porodniške odsotnosti (stroški dela so refundirani).

Treba je še omeniti, da kadrovski načrt velja za zaposlitve, ki se financirajo iz državnega proračuna, ne velja pa za zaposlitve, ki se financirajo iz drugih virov (evropska sredstva, donacije, schengenski vir, javna dela in podobno). Zaradi načina zapolnjevanja schengenske kvote in načina črpanja evropskih sredstev se policisti za schengensko mejo upoštevajo v kadrovskem načrtu, realizacija pa se spremlja glede na dejanski vir plačevanja.

### **5.3 Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev**

Po aktualni zakonodaji predstojnik izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti. Predpisi s področja delovnega prava in kolektivne pogodbe določajo pravice in obveznosti javnih uslužbencev. Prav tako je določeno, da predstojnik ne sme sprejeti odločitve, s katero bi javnemu uslužbencu podelil manjše ali večje pravice oziroma bolj ugodne delovne razmere, kot to določajo prej omenjeni predpisi in kolektivne pogodbe (ZJU, 92. člen).

O pravicah in dolžnostih iz delovnega razmerja predstojnika odloča oseba, kateri je predstojnik odgovoren. Prav tako lahko predstojnik pooblasti uradnika (imeti mora najmanj univerzitetno izobrazbo oz. visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem in najmanj petimi leti službene dobe), da izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca namesto njega. Pooblastilo je lahko časovno in vsebinsko določeno. Pooblaščenec ima tako povsem enaka pooblastila, kot bi jih imel predstojnik po zakonu. Predstojnik lahko pooblasti samo eno osebo, da izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, sam pa obdrži pooblastila (Haček in Bačlija 2007, 106).

Leta 2003 je bila v skladu z zakonom o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 ter vse nadaljnje spremembe in dopolnitve) ustanovljena Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi Republike Slovenije. Bistvo Komisije za pritožbe oz. primarni razlog ustanovitve je odločanje o pritožbah zoper odločitve o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca. Komisija odloča tudi o morebitnih kršitvah

pravic iz delovnega razmerja. Vsak javni uslužbenec, tako uradnik kot strokovno-tehnični uslužbenec, lahko poda pritožbo, ker so mu bile kršene pravice iz delovnega razmerja. O sporih iz delovnega razmerja za zaposlene javne uslužbenice pri pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti prav tako odloča Komisija za pritožbe. Člani komisije so visoko strokovno usposobljeni javni uslužbenci, ki dobro poznajo procesne in materialne predpise, ki so podlaga za pravilno strokovno odločanje znotraj komisije (priprava strokovnih podlag in pisnih predlogov odločitev). Kljub temu v Komisiji za pritožbe delujejo tudi zunanji pravni strokovnjaki, ki nudijo strokovno podporo in podlago komisiji (Ministrstvo za javno upravo 2006b).

#### **5.4 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev**

Uslužbenska zakonodaja oz. Zakon o javnih uslužbencih v XVII. in XVIII. poglavju ureja disciplinsko in odškodninsko odgovornost javnih uslužbencev.<sup>4</sup> V Uredbi o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS, 58/2003) je zajet sam postopek disciplinske odgovornosti javnih uslužbencev. Javni uslužbenec je tako odgovoren za disciplinske kršitve obveznosti iz delovnega razmerja. Disciplinske kršitve so lahko lažje ali težje. Disciplinska odgovornost je podana, če je javni uslužbenec storil disciplinsko kršitev z naklepom ali iz malomarnosti. Za lažje kršitve sta predvidena disciplinska postopka, kot sta denarna kazen in opomin. Če gre za težjo kršitev, lahko poleg denarne kazni pride tudi do odvzema položaja, izgube naziva, v skrajnem primeru pa se javnemu uslužbencu odpove pogodba o zaposlitvi.

Med lažje disciplinske kršitve štejemo:

- 1. kršitve delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi ter splošnimi in posamičnimi akti organa;*
- 2. nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;*
- 3. obnašanje, ki je v nasprotju s kodeksom etike javnih uslužbencev, sprejetim v skladu s tem zakonom (ZJU, 123. člen).*

---

<sup>4</sup> Zakon o javnih uslužbencih, 122.–140. člen, Uradni list RS 35/2005 (UPB-2) in 32/1006 (UPB-3).

Težje disciplinske kršitve so:

1. *dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;*
2. *nezakonito ravnanje pri opravljanju dela*
3. *nezakonito ali nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi;*
4. *prekoračitev, opustitev ali drugačna zloraba pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja;*
5. *kršitev načela nepristranskosti in politične nevtralnosti;*
6. *kršitev pravic javnih uslužbencev;*
7. *kršitev načela varovanja tajnosti;*
8. *kršitev dolžnosti in omejitev v zvezi s sprejemanjem daril;*
9. *hudo nedostojno, nasilno ali žaljivo obnašanje do strank ali sodelavcev pri opravljanju dela;*
10. *ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev, ugotovljenih z dokončnim sklepom;*
11. *kršitev delovnih obveznosti, določenih s predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi, ki ima težje posledice za stranke ali za poslovanje organa;*
12. *kršitev prepovedi iz tretjega, petega in šestega odstavka 100. člena tega zakona v zvezi z omejitvijo opravljanja drugih dejavnosti oziroma funkcije in kršitev dolžnosti obveščanja o konfliktu interesov po sedmem odstavku 100. člena tega zakona (ZJU, 123. člen).*

Za natančnejše razumevanje sistema odgovornosti javnih uslužbencev je potrebna razlaga določenih členov Zakona o javnih uslužbencih, ki se nanašajo na disciplinsko in odškodninsko odgovornost javnih uslužbencev. Izpostavil bi naslednje člene:

Uradnik lahko kljub disciplinskemu ukrepu razrešitve naziva nadaljuje delo na istem delovnem mestu, ki pa se ne more opravljati v nižjem nazivu. Odvzem položaja kot disciplinski ukrep se lahko izreče uradniku na položaju, razen položajev iz drugega odstavka 82. člena tega zakona; glede posledic se smiselno uporabljajo določbe 142. in 146. člena tega zakona. O razrešitvi odloča z upravno odločbo tisti, ki je uradnika imenoval na položaj, na predlog tistega, ki odloča o disciplinski odgovornosti (ZJU, 125. člen).



Stopnja odgovornosti javnega uslužbenca, stopnja njegove krivde, nastale posledice in okoliščine, v katerih je bila disciplinska kršitev storjena, so tisti elementi, ki določajo, kakšen disciplinski ukrep bo sprejet. Prav tako je pomembno, ali je proti javnemu uslužbencu že kdaj prej tekel disciplinski postopek oz. ali mu je bila ugotovljena kršitev (ZJU, 127. člen).

Disciplinski postopek se lahko začne na pobudo predstojnika, inšpektorja, reprezentativnega sindikata ali pa na predlog osebe, ki je javnemu uslužbencu nadrejena. Obstajati morata dokaz, da je bila kršitev storjena, in pa opis kršitve. Predstojnik uvede disciplinski postopek, če meni, da obstaja utemeljen sum, da je prišlo do disciplinske kršitve. Disciplinski postopek se uvede s pisnim sklepom, ki se vroči javnemu uslužbencu. Zoper sklep ni mogoča pritožba. Predstojnik vodi disciplinski postopek in odloči o disciplinski odgovornosti. Prav tako ima možnost imenovanja disciplinske komisije. Pogoj je, da imajo člani komisije najmanj visoko strokovno izobrazbo in najmanj pet let delovnih izkušenj. Za disciplinske kršitve, ki niso zapisane v sklepu o uvedbi postopka, ni mogoče ugotavljati odgovornosti javnega uslužbenca (ZJU, 129. člen).

Kako natančno potekata disciplinski postopek in odločanje o disciplinski odgovornosti, je zapisano v naslednjem členu tega zakona, in sicer 130. členu. 135. člen definira, kdaj je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo protipravno povzroči delodajalcu naklepno ali iz hude malomarnosti. O odškodninski odgovornosti delodajalca govori 140. člen ZJU. Odškodninska odgovornost se nanaša tudi na škodo, ki jo delodajalec povzroči javnemu uslužbencu s kršenjem pravic iz delovnega razmerja.

## **5.5 Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev**

Tradicionalno opredeljevanje uslužbenskega razmerja kot enostranskega javnopravnega razmerja izhaja iz stališča, da se služba v državi ne more enačiti s službo pri zasebnem delodajalcu. Država nastopa v uslužbenskih razmerjih s položaja suverena, ki poleg tega, da podeljuje pooblastila za odločanje v upravnih zadevah, ureja tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev, ki izhajajo iz opravljanja upravne dejavnosti kot njihovega poklicnega dela. Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. V državnem organu je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. V imenu delodajalca nastopa predstojnik, ki so mu

zaupane naloge v zvezi z odločanjem o zaposlovanju in drugih zadevah upravljanja človeških virov. Kadrovske odločitve je torej v domeni upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (npr. določanje skupnih izhodišč za sistemizacijo).

Načelo javnega natečaja določa, da se uradniki izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko zakon določa drugače. V javnem natečaju se kandidati obravnavajo enakopravno. Izbrani so kandidati z boljšo strokovno usposobljenostjo (ZJU, 27. člen).

Javni uslužbenec sklene delovno razmerje na podlagi pogodbe o zaposlitvi. Običajno se razmerje sklene za nedoločen čas, razen v primerih, ko drugače določa ZJU oz. drug zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev. Delovno razmerje se sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Lahko se (izven sistemizacije) sklene tudi za določen čas za opravljanje pripravništva in druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.

Za nove zaposlitve je zadolžen predstojnik. Če so izpolnjeni naslednji pogoji, je nova zaposlitev mogoča:

- v primeru trajno/začasno povečanega dela, ki pa ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, oziroma če se izprazni delovno mesto;
- zagotovljena so finančna sredstva za zaposlitev;
- delovno mesto je določeno v sistemizaciji, razen v primerih, naštetih zgoraj;
- delovno mesto je prosto;
- zaposlitev je v skladu s kadrovskim načrtom.

Aktualna uslužbenska zakonodaja je (v primerjavi s prejšnjo zakonodajo<sup>5</sup>) poenostavila premestitve znotraj javne uprave. S tem se je povečala mobilnost, kar je postalo koristno tako za delodajalce kot za javne uslužbence. Aktualni zakon je torej na tem področju mnogo bolj fleksibilen, saj je mogoča premestitev na željo uslužbenca ali pa zaradi potreb organa (Brezovšek in Haček v Haček 2007, 116).

---

<sup>5</sup> Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 38/99.

Premestitev na drugo delovno mesto je po ZJU mogoča, če:

1. so podani poslovni razlogi;
2. *je ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto;*
3. *predstojnik oceni, da je mogoče na ta način zagotoviti učinkovitejše oziroma smotrnejše delo organa;*
4. *se trajno spremeni obseg dela ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve in*
5. *v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZJU, 149. člen).*

Zakon o javnih uslužbencih tako pozna premestitev brez soglasja, premestitev s soglasjem oz. na lastno željo, trajno premestitev in začasno premestitev.

### **5.5.1 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev**

Delovno razmerje v slovenskem uslužbenskem sistemu javnemu uslužbencu preneha veljati:

1. s potekom časa, za katerega je bilo delovno razmerje sklenjeno;
2. s pisnim sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi;
3. z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca/delodajalca;
4. s smrtjo javnega uslužbenca;
5. če ni opravljen strokovni izpita, ki je pogoj;
6. s pravnomočno obsodbo uradnika za naklepno kaznivo dejanje;
7. v drugih primerih, če tako določa ZJU oziroma drug zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih (Haček in Bačlija 2007, 117).

Uradniku preneha položaj: če to sam zahteva; če v enem mesecu od imenovanja ne sklene pogodbe o zaposlitvi; če se v predpisanem postopku ugotovi, da ni sposoben opravljati nalog na položaju; na podlagi sklepa o ugotovitvi odgovornosti za disciplinsko kršitev; v primeru prenehanja delovnega razmerja po 154. členu – sporazum o razveljavitvi pogodbe oz. odpoved s strani javnega uslužbenca (ZJU, 83. člen). Ko preteče obdobje, za katerega je bilo sklenjeno delovno razmerje, uradniku preneha položaj.

V aktualni uslužbenski zakonodaji je novost institut za ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca za njegovo uradniško delovno mesto in spremljajoča dela in za

nadzor nad opravljanjem njegovih nalog. Razlog za redno odpoved pogodbe o zaposlitvi je tako lahko tudi nesposobnost javnega uslužbenca. Če javni uslužbenec ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, je nesposoben za svoje delovno mesto.

Uradnik je nesposoben za položaj, če:

1. organ ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa v skladu s programom dela organa;
2. na delovnem področju organa prihaja do ponavljajočih se napak (tudi težjih) pri poslovanju oziroma če pride do težje napake pri poslovanju.

Če se ugotovi, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi z učinkom po preteku odpovednega roka, če ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje. Če pride do premestitve v času odpovednega roka, se odpoved s soglasjem javnega uslužbenca prekliče (Ministrstvo za javno upravo 2006a).

## **5.6 Upravljanje človeških virov**

Včasih je bilo okolje, v katerem je delovala uprava, stabilno in predvidljivo. To je bilo pisano na kožo birokratskim organizacijam, ki so svoje delo opravljale rutinsko in so bile takemu okolju prilagojene. Danes ni več tako. Okolje se hitreje spreminja in je kompleksnejše. Uprava opravlja zahtevnejše naloge, vse večje pa so tudi potrebe uporabnikov. Prav to je eden izmed razlogov, da se je uprava morala prilagoditi novemu okolju, ki ni več tako predvidljivo in preprosto. Poznamo notranje in zunanje vzroke za spreminjanje okolja. Najpomembnejši notranji vzroki so spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacija itd. Med zunanje vzroke prištevamo potrebo po zmanjšanju javnih izdatkov, zahtevnejši odnos in pričakovanja uporabnikov. Povečala sta se tudi obseg dela in pa zahtevnost nalog uprave (Lipičnik in Mežnar v Haček 2007, 119).

»Omenjeno problematiko pokrivata uvajanje in izvajanje konceptov novega upravljanja javnega sektorja (NUJS). S ciljem splošne učinkovitosti in demokratizacije uprave teži NUJS k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržnimi

mehanizmi« (Kovač 2000, 18). Upravljanje človeških virov (HRM<sup>6</sup>), menedžment kadrovskih virov, kadrovska politika in podobno pomenijo cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika. HRM zajema načrtovanje kadrovske politike (sistematizacija, načrti zaposlovanja, izobraževanja, usposabljanja), zaposlovanja, sklepanja pogodb, imenovanj, zaposlovanja, ugotavljanja in ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja in tudi sankcij. O človeških virih namesto o kadrih govorimo zato, ker so zaposleni razumljeni kot bogastvo, srce organizacije, ne pa nujno zlo oz. izdatek. Gre za del strateškega pristopa menedžmenta, ki temelji na teh načelih (Možina 1998, 5):

- zaposleni so najbolj pomembni za organizacijo,
- poslovni postopki in upravljanje človeških virov morajo biti povezani in skladni,
- uspešnost organizacije je posledica kulture in vrednot, organizacijskega ozračja in vodenja.

### **5.7 Napredovanje javnih uslužbencev**

Če javni uslužbenec napreduje, to pomeni, da se premakne na delovno mesto, ki je zahtevnejše in prinese večjo odgovornost, oz. na položaj, ki prinaša boljše delovne in druge pogoje. Napredovanje je različno in je povezano s klasifikacijo. S sistemom klasifikacije delovnih mest je povezano napredovanje na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa to pomeni višji položaj (Virant 1996, 14).

Napredovanje javnih uslužbencev je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. ZJU loči med napredovanjem v višji naziv, ki je namenjeno le uradnikom, in napredovanjem v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za preostale javne uslužbence. Predvideva tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki dosegajo pri delu izjemne uspehe in prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov.

Po aktualni zakonodaji uradnik izvršuje javne naloge v nazivu. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu z ZJU ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določita naziv in datum pridobitve naziva. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v

---

<sup>6</sup> V angleškem govornem prostoru *human resources management*.

katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi (ZJU, 84. člen).

Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj:

- *nazivi prvega kariernega razreda so: naziv prve stopnje – višji sekretar, naziv druge stopnje – sekretar, naziv tretje stopnje – podsekretar;*
- *nazivi drugega kariernega razreda so: naziv četrte stopnje – višji svetovalec I, naziv pete stopnje – višji svetovalec II, naziv šeste stopnje – višji svetovalec III;*
- *nazivi tretjega kariernega razreda so: naziv sedme stopnje – svetovalec I, naziv osme stopnje – svetovalec II, naziv devete stopnje – svetovalec III;*
- *nazivi četrtega kariernega razreda so: naziv desete stopnje – višji referent I, naziv enajste stopnje – višji referent II, naziv dvanajste stopnje – višji referent III;*
- *nazivi petega kariernega razreda so: naziv trinajste stopnje – referent I, naziv štirinajste stopnje – referent II, naziv petnajste stopnje – referent III, naziv šestnajste stopnje – referent IV (ZJU, 85. člen).*

Pogoji za imenovanje v naziv so najmanj predpisana izobrazba, strokovni izpit, aktivno znanje uradnega jezika. Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom. Službena doba, potrebna za pridobitev naziva, ne sme biti daljša od zahtevanih delovnih izkušenj (ZJU, 86. člen).

## **5.8 Ocenjevanje javnih uslužbencev**

V skladu z 111. členom Zakona o javnih uslužbencih se ocenjevanje uradnikov izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, uporablja pa se tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o napredovanju uradnikov. Postopek in način ocenjevanja uradnikov sta torej enaka kot za druge javne uslužbence in sta določena z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede<sup>7</sup>, pogoji in postopek napredovanja uradnikov v višji naziv pa so na podlagi ZJU določeni z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, Uradni list RS, št. 51/2008 in 91/2008.

<sup>8</sup> Uredba o napredovanju uradnikov v nazive, Uradni list RS, št. 98/2008.

Bistvo ocenjevanja uradnikov je spodbuda kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Ocenjuje se prispevek posameznega uradnika k delovanju organa, medsebojno pa se primerja tudi delovne in strokovne kvalitete uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest. Ocenjujejo se:

- *rezultati dela;*
- *samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela;*
- *zanesljivost pri opravljanju dela;*
- *kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in*
- *druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (ZJU, 111. člen).*

Delovne in strokovne kvalitete uradnikov se ocenijo enkrat letno. V prejšnjem sistemu je ocenjevanje potekalo trikrat letno. Ne ocenjujejo se uradniki, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas. Uradnik mora imeti najmanj tri mesece delovne dobe, da se lahko oceni njegovo delo (ZJU, 112. člen).

## **5.9 Plačni sistem**

Poglavitni način urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju je sistem plač. V večini uslužbenskih sistemov po svetu veljajo posebni pogoji dela in nagrajevanja, ki se povsem razlikujejo od zasebnega sektorja. Težava se pojavi pri merjenju uspešnosti dela zaposlenih. V zasebnem sektorju je to dokaj enostavno. Na podlagi rezultatov, ki jih je doseglo neko podjetje v zasebnem sektorju, se lahko odmeri višina plače zaposlenega. Kar zadeva uslužbenki sistem v javnem sektorju, je merjenje uspešnosti bolj zapleteno in kompleksno. Včasih je ugotavljanje uspešnosti zelo težavno. Poleg tega se plače javnih uslužbencev financirajo iz proračuna, medtem ko za gospodarstvo veljajo povsem drugačna pravila. Težave se pokažejo tudi pri ohranjanju in pridobivanju kadra, saj v večini držav položaj javnega uslužbenca nima dobrega ugleda. Plače so v primerjavi z zasebnim sektorjem precej nižje, prav tako tudi denarna nadomestila. Plače v gospodarstvu so v veliki meri odvisne od razmer na trgu, medtem ko to za javni sektor velja le posredno. Delovanje trga in s tem določanje višine plač v zasebnem sektorju v javnem sektorju nadomešča politika. Država je zakonodajalec in delodajalec. Kakšna bo plača, je torej povsem odvisno od politične volje in pa od zmožnosti javnega financiranja, ki so odvisne od gospodarskih razmer (Kerševan v Haček 2007, 129).

Kljub temu pa delo v javni upravi v primerjavi z zaposlitvijo v gospodarstvu prinaša nekatere prednosti (visoka varnost zaposlitve, lagodno delo, fiksen delavnik ...).

Javni sektor se glede ciljev in organiziranosti od države do države zelo razlikuje. V nekaterih državah v javni sektor sodi mnogo več dejavnosti kot v nekaterih drugih, kjer so se dejavnosti, kot sta izobraževanje in zdravstvo, delno ali v celoti privatizirale. Ravno tako so med državami bistvene razlike v plačnih sistemih. Nekateri plačni sistemi so urejeni enotno, drugi pa so zelo različni.

Nekatere bistvene značilnosti plačnega sistema so zajete v naslednjih točkah (Lipičnik in Mežnar 1998). Plačni sistem mora:

- biti racionalen;
- biti del kadrovske politike;
- biti dovolj fleksibilen, da dopušča spremembe;
- privlačiti strokoven in primerno usposobljen kader;
- imeti dovolj visoke plačilne pogoje, da javni uslužbenci ostajajo v upravi;
- motivirati uslužbence za doseg individualnih in skupnih rezultatov;
- vzpostaviti jasne in dobro zasnovane odnose med javnimi uslužbenci;
- zasledovati vse omenjeno znotraj minimalnih in sprejemljivih stroškov.

Trenutno veljavni Zakon o sistemu o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)<sup>9</sup> je bil sprejet julija 2002 in predstavlja najpomembnejši splošni pravni akt, ki ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju.

Vsebina in cilji ZSPJS so razloženi v 1. členu. ZSPJS ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za njihovo določanje, obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače. Opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju in določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, kot sta načelo enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah ter zagotavljanje preglednosti plač in stimulativnosti plač (ZSPJS, 1. člen). Posamezni izrazi, kot so javni sektor, uporabniki proračuna, funkcionarji, sistemizacija delovnih

---

<sup>9</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, Uradni list RS, št. 56/2002.



mest itd., so definirani v naslednjem členu zakona (ZSPJS, 2. člen). Po ZSPJS se določajo plače javnih uslužbencev in funkcionarjev pri uporabnikih proračuna, plače javnih uslužbencev za delo v tujini pa določi vlada z uredbo (ZSPJS, 3. člen).

Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz več delov. Sestavljajo jo osnovni del plače, del plače za delovno uspešnost in dodatki. Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred s plačne lestvice. Vrednosti plačnih razredov se praviloma usklajujejo enkrat letno. Višina uskladitve se dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor. Če pogajanja in drugi postopki, določeni s kolektivno pogodbo za javni sektor, niso rešeni, določi višino uskladitve in vrednost plačnih razredov državni zbor (ZSPJS, 5. člen).

V tretjem delu zakona so predstavljeni in razloženi plačne skupine, plačne podskupine in tarifni razredi. Plačne skupine so razdeljene od A do J in vsebujejo plačne podskupine. Tarifni razredi so razdeljeni v devet skupin. Osnovne plače javnih uslužbencev se določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede. Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor (ZSPJS, 8. člen).

Osnovni del plače javnega uslužbenca je določen s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, ki ga javni uslužbenec zaseda oziroma ga je pridobil z napredovanjem. Osnovni del plače funkcionarja je prav tako določen s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija, oziroma s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil z napredovanjem (če zakon to dopušča). Obvezna je uporaba plačnih razredov za določanje in obračun plač za uporabnike proračuna (ZSPJS, 9. člen).

Javni uslužbenec lahko na delovnem mestu oz. v nazivu napreduje v višji plačni razred. O napredovanju odloča pristojni organ oziroma predstojnik. Na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v višji naziv, uslužbenec napreduje največ za pet plačnih razredov, če delovno mesto ne dopušča napredovanja v naziv, pa javni uslužbenec napreduje največ za deset plačnih razredov. ZSPJS daje možnost, da javni uslužbenec napreduje za en plačni razred (za dva razreda, če je to prvo ali drugo napredovanje javnega uslužbenca) na vsaka tri leta ob izpolnjevanju določenih pogojev. Kot

napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred. Pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Od funkcionarjev lahko v višji plačni razred napredujejo le sodniki, državni tožilci in državni pravobranilci (ZSPJS, 16. člen).

Javni uslužbenci napredujejo v višji plačni razred v primeru delovne uspešnosti, izkazane v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost se ocenjuje glede na:

1. *rezultate dela,*
2. *samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,*
3. *zanesljivost pri opravljanju dela,*
4. *kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela,*
5. *druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (ZSPJS , 17. člen).*

Vsak javni uslužbenec, ki pri delu v tekočem letu izkaže nadpovprečne delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen, je upravičen do dela plače za delovno uspešnost. Del plače za delovno uspešnost ne sme presegati dveh osnovnih mesečnih plač uslužbenca. Določitev dela plače za delovno uspešnost je odvisna od meril, ki so postavljena v dogovoru s kolektivno pogodbo za javni sektor. Kakšen bo del plače za delovno uspešnost ravnatelja, direktorja in tajnika, določi organ, pristojen za njihovo imenovanje, in sicer v skladu z merili, ki jih določi pristojni minister. Do dela plače za delovno uspešnost je prav tako upravičen funkcionar, in sicer v enaki višini, kot velja za javne uslužbenke (ZSPJS, 22. člen).

Sedmo poglavje ZSPJS je namenjeno delu plačnega sistema, in sicer dodatkom. Javnim uslužbencem pripadajo različni dodatki: položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat (če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta), dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času (ZSPJS, 23. člen). V ZSPJS (24.–32. člen) je natančno razloženo, za kakšne dodatke gre in kakšne ugodnosti dodatki prinesejo.

## 6 AKTUALNI USLUŽBENSKI SISTEM

### 6.1 Zakon o javnih uslužbencih

Javni uslužbenški sistem od 11. junija 2002 naprej ureja Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU), ki je nadomestil kar nekaj zakonov in predpisov, ki so do tedaj urejali prejšnji uslužbenški sistem, pomeni pa korenito reformo na področju uslužbenškega sistema. Čeprav se nova zakonodaja izvaja že nekaj let, bo potrebno še nekaj časa za odpravo vseh pomanjkljivosti in v praksi ne najboljših rešitev. To velja tudi za element uslužbenškega sistema – plačni sistem. Prav zahtevnost novega uslužbenškega sistema je glavni vzrok, da se je krovni Zakon o javnih uslužbencih začel uporabljati šele leto po objavi v uradnem listu. Treba je bilo usposobiti osebe, ki naj bi bile pooblaščenice za personalno odločanje in upravljanje človeških virov. Zagotoviti je bilo treba tudi možnost premestitve in nadaljevanja poklicne kariere javnim uslužbencem, ki bi zaradi racionalizacije poslovanja izgubili delovno mesto. Vsekakor pa je sprejetje nove uslužbenške zakonodaje korak naprej v smislu sodobnejšega in učinkovitejšega upravnega aparata. Potreben je samo čas (Haček in Bačlija 2007, 153).

Zakon o javnih uslužbencih je postavil temelje sistema javnih uslužbencev, znotraj tega pa tudi temelje za uradniški sistem. Izvajanje zakona in vzpostavljanje sistema javnih uslužbencev je potekalo na dveh ravneh. To sta (Korade Purg 2004, 98):

- individualna raven za posameznega javnega uslužbenca, kjer je bilo treba izvesti prevedbo nazivov javnih uslužbencev, ki so že zaposleni iz prejšnjega uslužbenškega sistema in opravljajo javne naloge, v uradniške nazive, ter razporeditev javnih uslužbencev, ki opravljajo spremljajoča dela, na strokovno-tehnična delovna mesta;
- organizacijska raven za organ ali službo, kjer je potrebna prilagoditev notranje organiziranosti in sistematizacije delovnih mest v posameznem organu ali službi z novimi predpisi.

Javni uslužbenški sistem, torej skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, v Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki ga je sprejel Državni zbor RS 11. junija 2002. Zakon je sestavljen iz dveh delov. Prvi del (do 21. člena) predstavljajo skupni elementi uslužbenškega

sistema, ki veljajo za celotni javni sektor, drugi del pa velja le za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Zakon je razdeljen na več poglavij. Prvi del ureja celoten uslužbenski sistem za javni sektor. Predstavljeni so pomeni izrazov, kot so javni uslužbenec, delodajalec, organ, ki izvaja pravice in dolžnosti delodajalca. Določena so skupna načela uslužbenskega sistema, vsebovana je sistemska določba – za javne uslužbence velja splošno delovno pravo (Zakon o delovnih razmerjih in kolektivne pogodbe) –, določbe o sistemizaciji delovnih mest in pa določba, da lahko področni zakoni določajo posebnosti delovnih razmerij. Prvih 21 členov tako predstavlja skupni del zakona, v katerem je urejen tudi način določanja pravic in obveznosti javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2007, 144). Pomembna dilema, s katero so se soočali zakonodajalci, je bilo vprašanje uvrstitve plačnega oz. tarifnega dela v sam zakon. Vzpostavitev enotnega plačnega sistema in razlogi za to, da se sistem plač javnih uslužbencev uredi s posebnim zakonom, so bili razloženi v samostojnem podpoglavju.

## 6.2 Novosti, spremembe nove uslužbenske zakonodaje

Z uveljavitvijo zakona<sup>10</sup> so bile tako v sistemu državne kot tudi širše, v sistemu javne uprave uveljavljene nekatere bistvene spremembe in novosti. V državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti je vzpostavljanje sistema javnih uslužbencev pomenilo:

- *uvedbo pojma javnih uslužbencev in znotraj njih delitev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence upošteva vsebino nalog, ki jih opravljajo, pri čemer je v skladu z zakonom za zasedbo uradniških delovnih mest in delovnih mest strokovno-tehničnih javnih uslužbencev različno določen tudi postopek izbire in način sklenitve delovnega razmerij;*
- *spremembe v statusu zaposlenih na najvišjih ravneh vodenja državne uprave, in sicer pri najvišjih vodstvenih delovnih mestih, na katerih so po prejšnji ureditvi naloge opravljali funkcionarji (državni sekretarji, ki so vodili strokovno zaokrožena področja dela v ministrstvih, predstojniki organov v sestavi in vladnih služb), od 28. junija 2003 dalje pa naloge generalnih direktorjev, direktorjev organov v sestavi, direktorjev vladnih služb,*

---

<sup>10</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih – druga obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 12. november 2005.

*generalnih sekretarjev in načelnikov upravnih enot opravljajo uradniki na položaju;*

- *ustanovitev posebnega samostojnega organa, uradniškega sveta, ki je na podlagi standardov strokovne usposobljenosti pristojen za izvajanje izbire najprimernejših kandidatov za najvišje uradniške položaje; z določitvijo standardov je bil v skladu z načeli upravljanja kadrovskih virov kompetenčni model vzpostavljen najprej za najvišja in najbolj odgovorna delovna mesta;*
- *pričetek postopkov javnih natečajev, v okviru katerih se izbirajo strokovno najbolje usposobljeni kandidati za uradniška mesta; javni natečaji zagotavljajo večjo stopnjo objektivnosti pri izbiri, enakopravnejši dostop do služb v javni upravi in možnost pravnega sredstva;*
- *določitev kariernih razredov in stopenj nazivov za uradniška delovna mesta ter postopek pridobivanja nazivov in napredovanja v nazive;*
- *uvedbo ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet kot podlage za spremljanje kariere uradnika in za napredovanje v višji naziv, v kolikor uradnik izpolnjuje tudi druge, z zakonom določene pogoje;*
- *uvedbo letnih razgovorov s sodelavci kot novega mehanizma upravljanja kadrovskih virov;*
- *uvedbo strokovnega izpita kot pogoja za imenovanje v uradniški naziv, kar zagotavlja višjo stopnjo strokovnosti uprave, in*
- *uvedbo planiranja potrebnega števila javnih uslužbencev za izvajanje nalog s pripravo kadrovskih načrtov posameznih organov in skupnih kadrovskih načrtov, ki so podlaga tudi za proračunsko planiranje ter hkrati osnova za pripravo sistemizacij delovnih mest (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih 2005).*

Sprejetje Zakona o javnih uslužbencih je pomenilo korenito spremembo v načinu zaposlovanja v upravi s poudarkom na delu, ki se nanaša na uradniška delovna mesta in na izvajanje javnega natečaja za zasedbo delovnih mest uradnikov.

### **6.2.1 Krog veljavnosti**

V pripravi Zakona o javnih uslužbencih so se pojavili določeni pomisleki, na primer kako urediti vprašanje kroga veljavnosti. Obstajalo je nekaj rešitev, vendar pa sta se na

koncu uporabili dve skrajni rešitvi. Prva rešitev je pomenila oblikovanje enotnega zakona za vse zaposlene v javnem sektorju, ki bi urejal vsa delovna mesta v javni upravi, ki bi se financirala iz javnih financ. Tej rešitvi so sledili prvi predlogi Zakona o javnih uslužbencih, ki so nastajali v obdobju pred poletjem 2000. Namen predlagatelja je bil pripraviti zakon za vse zaposlene v javni upravi, razen za nekatere izjeme. Za te izjeme bi se pripravil in določil poseben zakon.

Ključno je bilo urediti enotna načela in enotnost temeljnih institutov. Drugačna rešitev je ožji obseg zakona, ki bi urejal sistem in položaj zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tej rešitvi so sledili poznejši predlogi Zakona o javnih uslužbencih, upoštevana pa je tudi v veljavnem Zakonu o javnih uslužbencih (Haček in Bačlija 2007, 143). Veljavni Zakon o javnih uslužbencih je sestavljen iz dveh delov. Prvi del, torej prvih 21 členov, predstavlja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju. Drugi del zakona je namenjen urejanju uslužbenskega sistema za državne organe in uprave lokalnih skupnosti. Oba dela skupaj predstavljata celoten uslužbenški sistem.

Težavno je bilo urejanje personalnih vprašanj, ki se je nanašalo na samostojnost posameznih državnih organov in lokalne samouprave pri le-teh. Na koncu je padla odločitev, da se z zakonom enotno uredi uslužbenški sistem v vseh državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Dodatna vprašanja bo mogoče reševati z notranjimi akti organov (Haček in Bačlija 2007, 144).

### **6.2.2 Sklenitev delovnega razmerja**

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

Javni uslužbenec sklene delovno razmerje v javni upravi s pogodbo o zaposlitvi praviloma za nedoločen čas in na podlagi izvedenega javnega natečaja. Država kot pravna oseba v razmerju do javnega uslužbenca nastopa kot delodajalec in zakonodajalec. V državnem organu je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. Kot pooblaščenec delodajalca nastopa predstojnik, ki

izvršuje vse naloge, povezane z odločanjem o zaposlovanju in upravljanju človeških virov. Kadrovske odločitve je torej v rokah upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pristojni za odločitve splošnega pomena (Ministrstvo za javno upravo 2009a). Kljub temu so se pojavile določene težave pri sklepanju delovnega razmerja v javni upravi.

*Glede urejanja sklenitve delovnega razmerja javnih uslužbencev je bilo pri pripravi nove zakonodaje kar nekaj nejasnosti. Predlog Zakona o javnih uslužbencih iz leta 2000 je namreč določal, da se uslužbensko razmerje sklene z odločbo o uslužbenskem razmerju, ki jo izda vodja upravnega dela ali po njegovem pooblastilu drug javni uslužbenec, pri čemer je predlog zakona javnim uslužbencem dajal možnost pogajanja o nekaterih sestavinah pogodbenih določb oziroma sklicevanja na veljavne predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte (Haček in Bačlija 2007, 146).*

Vendar se je z sprejetim zakonom zgodilo prav nasprotno. Delovno razmerje v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki mora biti v skladu z delovnopravnimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami ter z zakonodajo, ki ureja posebnosti delovnih razmerij v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih. Prav tako je treba upoštevati, da se v pogodbah o zaposlitvi ne smejo določati večje pravice, kot so zagotovljene v zakonu, podzakonskem predpisu in kolektivni pogodbi. Ravno to preprečuje, da bi organi kot delodajalci nastopali z različnimi izhodišči in določali različen obseg pravic javnim uslužbencem (Haček in Bačlija 2007, 146).

### **6.2.3 Nazivi, položaji**

Vsak uradnik, ki sklene delovno razmerje, pridobi naziv. Vse javne naloge tako opravlja v nazivu, ki pa ga v primeru razrešitve izgubi. Uradnik se imenuje v tisti naziv, za katerega izpolnjuje pogoje. Kot je bilo že omenjeno, so nazivi razporejeni v šestnajst stopenj v petih kariernih razredih. Uradnik tako naloge na delovnem mestu opravlja v enem izmed možnih nazivov znotraj kariernega razreda. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

Položaji so razporejeni v pet skupin, in sicer:

- *v ministrstvih (generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot);*
- *v organih v sestavi ministrstva (direktor in vodje organizacijskih enot);*
- *v upravnih enotah (načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot);*
- *v vladnih službah (direktor in vodje organizacijskih enot);*
- *v upravah lokalnih skupnosti (direktor in vodje organizacijskih enot) (ZJU, 80. člen).*

#### **6.2.4 Karierni – pozicijski sistem**

V splošnem poznamo karierni in pozicijski uslužbenški sistem. Za karierni sistem sta značilni togost in nefleksibilnost. Temelj sistema so posebne izobraževalne ustanove oz. institucije, ki predstavljajo vstopno točko za delo v upravi. Prednost sistema je, da je posamezniku, ko enkrat vstopi vanj, zagotovljena zaposlitev do upokojitve. Varnost zaposlitve je torej visoka, zato deluje motivacijsko, da ljudje ostanejo v upravi. Poudariti je treba, da je vstop iz zasebnega sektorja veliko težji. Zaposlitve na novo so mogoče le na vstopnih mestih v posameznih kariernih razredih. Karierni nazivi so ločeni od položajev. Obstajata piramida uradniških nazivov in pa piramida uradniških mest oziroma položajev. Pravo nasprotje kariernega sistema je pozicijski sistem, ki pozna samo klasifikacijo uradniških mest (položajev). Prednost sistema v primerjavi s kariernim je, da so zaposlitve mogoče tudi iz zasebnega sektorja, in sicer skoraj na vse ravni v upravi. Togost kariernih sistemov se pogosto omili tako, da se za glavna vodstvena in specialistična strokovna mesta predvidi možnost t. i. pogodbenih uslužbencev. Nova uslužbenska zakonodaja vsebuje elemente kariernega in pozicijskega sistema. Med elemente kariernega sistema tako štejemo državni izpit iz javne uprave, ki je nujno potreben za sklenitev uslužbenskega razmerja, ločitev nazivov od uslužbenskih mest (položajev), možnost napredovanja, interne natečaje ter sistem izobraževanja in usposabljanja (Haček in Bačlija 2007, 147).

Glede na razmere v Sloveniji bi tog, nefleksibilen karierni sistem le slabšal in upočasnjeval razvoj in modernizacijo uprave. Predlagatelji ZJU so se zato odločili, da bodo elementom kariernega sistema dodali elemente pozicijskega sistema. Pomembni novosti sta tako ločitev nazivov od položajev in večja možnost zaposlovanja ljudi iz



zasebnega sektorja na podlagi javnega natečaja na vse ravni v javni upravi. Prednost imajo tisti, ki so že zaposleni v javni upravi.

### **6.2.5 Sistematizacija delovnih mest**

Poleg novosti nove zakonodaje, ki ločuje položaje od nazivov, sta na novo oblikovana tudi načrtovanje zaposlitev in določanje sistemizacije delovnih mest. Sistemizacija je interni akt organa, ki določa notranjo organizacijo, delovna mesta, nazive in položaje v organu. Sklepanje delovnih razmerij in upravljanje človeških virov mora biti v upravi v skladu z kadrovskimi načrti. Ravno kadrovski načrt organa je tisti, ki kaže dejansko sliko števila zaposlenih, delovnih mest itd., prav tako pa za dve leti vnaprej določa predvideno število zaposlenih tako za nedoločen kot določen čas v upravi. Zajeta so tudi vsa morebitna zmanjšanja števila delovnih mest, premestitve in podobno (Haček in Bačlija 2007, 148).

Zakon o javnih uslužbencih v členu o sistemizaciji pravi, »da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest (v nadaljnjem besedilu: sistemizacija), v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta« (ZJU, 21. člen).

### **6.2.6 Napredovanje javnih uslužbencev**

Napredovanje javnih uslužbencev je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. ZJU loči med napredovanjem v višji naziv, ki je namenjeno le uradnikom, in napredovanjem v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za preostale javne uslužbence. Predvideva tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki dosegajo pri delu izjemne uspehe in prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov. V primerjavi s prejšnjim uslužbenskim sistemom napredovanje v aktualnem sistemu ni več avtomatično, saj se ocenjuje delovne in strokovne lastnosti zaposlenega.

Vsekakor novost nove uslužbenske zakonodaje predstavlja razmejitev med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih, organih v sestavi in vladnih

službah so prešli na upravne menedžerje. V izvršilni veji oblasti se je število funkcionarjev zmanjšalo na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev. Njihove odločitve so tipično politične, na svoj položaj pa so bili imenovani oz. jih je nastavila politična opcija. Težava v uslužbenskih sistemih (tudi pri nas) je vprašanje izbire uradnikov na najvišjih položajih, ki so v tesnem stiku s političnimi funkcionarji. Slovenija je to težavo rešila z vmesno rešitvijo, in sicer tako, da so na ključne vodstvene položaje prišli ljudje z odličnim strokovnim znanjem, hkrati pa imajo politični funkcionarji možnost, da vplivajo na to, kateri uradniki na najvišjih položajih bodo sodelovali z njimi (Haček in Bačlija 2007, 125).

Pomembna novost v uslužbenski zakonodaji razmejitev politike in stroke je določba, ki dovoljuje sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas in za določeno število javnih uslužbencev na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja. To so delovna mesta v kabinetu političnega funkcionarja. Število in vrsta teh delovnih mest sta določena s kadrovskim načrtom, ki ga za državne organe določi vlada, za druge državne organe sam državni organ, v lokalni skupnosti pa predstavniški organ. Za funkcionarja omenjena sprememba pomeni, da si lahko sam izbere najožji del svojih sodelavcev v času svojega mandata, pri čemer ne javni natečaj ne postopek objave prostega delovnega mesta v skladu z zakonom nista potrebna. Funkcionar torej lahko izbira svoje kandidate oz. uslužbence na podlagi lastnih kriterijev, ki niso nujno samo strokovni. Javni uslužbenci za funkcionarja opravljajo svetovalne, organizacijske, strokovne, koordinativne in administrativno-tehnične naloge. Poudariti je treba, da javni uslužbenci, ki na takšen način sklenejo delovno razmerje za določen čas, ne opravljajo svojih nalog v nazivu in niso imenovani v naziv. Njihova plača je določena posebej s pogodbo o zaposlitvi (Korade Purg 2004, 111).

Javni uslužbenci ne napredujejo avtomatično (prejšnja zakonodaja), ampak na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Samo ocenjevanje je tako mešanica objektivnih in subjektivnih okoliščin. To pomeni, da je dana večja odgovornost nadrejenim za ocenjevanje in sestavo ekipe. V skladu z zakonom ima uradnik možnost napredovanja, v višji naziv pa napreduje, če:

1. izpolnjuje predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;
2. *izpolnjuje predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;*

3. *se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu;*
4. *opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu;*
5. *je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje;*
6. *ni disciplinsko kaznovan (ZJU, 119. člen).*

V zakonu sta določena napreovalno obdobje in ocena, predpisana za napredovanje uradnika v nazivu. Uradnik napreduje v naziv prve stopnje, ko petkrat doseže oceno "odlično". V nazivu prvega kariernega razreda napreduje v višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno "dobro" ali ko trikrat doseže oceno "odlično". V nazivu od drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno "dobro" ali ko trikrat doseže oceno "odlično". Uradnik lahko prav tako napreduje v višji naziv, ko doseže oceno "odlično", če je bilo njegovo delo nadpovprečno učinkovito, zanesljivo in pomembno za organ. O tem odloča predstojnik, vendar se je treba držati določbe, da delež teh napredovanj ne sme presegati 5 % vseh napredovanj uradnikov. Obstajajo tudi izjeme glede napredovanj. Uradnik izjemoma napreduje v eno stopnjo višji naziv kljub neizpolnjevanju pogoja predpisane izobrazbe po najmanj sedmih letih v istem nazivu, če je bil v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno "odlično" in nikoli z oceno "zadovoljivo" ali "nezadovoljivo". Izjemo predstavlja tudi napredovanje uradnika v eno ali dve stopnji višji naziv v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, kjer se naloge lahko opravljajo le v višjem nazivu. Predlog za napredovanje v višji naziv mora podati oseba, nadrejena predstojniku (ZJU, 120. člen).

### **6.2.7 Ocenjevanje javnih uslužbencev**

Namen ocenjevanja javnih uslužbencev je spodbuda njihove kariere in pravilnega odločanja o napredovanju. Z novim uslužbenskim sistemom je na tem področju prišlo do sprememb. Uvedel se je enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen.

Opazuje se prispevek javnega uslužbenca k učinkovitemu delovanju organa, medsebojno pa se primerjajo tudi delovne in strokovne kvalitete javnih uslužbencev.

Ocenjujejo se:

1. *rezultat dela;*
2. *samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela;*
3. *zanesljivost pri opravljanju dela;*
4. *kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in*
5. *druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (ZJU, 11. člen).*

V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov je nova zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, razgovore o poteku njegove kariere, razgovore o ocenjevanju njegovih delovnih in strokovnih kvalitet in o drugih okoliščinah opravljanja nalog. Takšni razgovori so del vsakega sodobnega vodenja in organiziranja dela, še posebej pa so pomembni v javnem sektorju, v katerem se izbirajo zaposleni po drugačnih kriterijih kot v zasebnem sektorju. Novost v novi zakonodaji (ki je v prejšnji zakonodaji nismo poznali) je institut ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca za njegovo uradniško delovno mesto oziroma delovno mesto za spremljajoča dela ter nadzor nad strokovnim opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Šteje se, da je uradnik nesposoben za svoje delovno mesto, če organ ali organizacijska enota ne dosega pričakovanih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacije, oziroma če v organu ali organizacijski enoti, ki jo vodi, zaradi slabega vodenja nastajajo nesoglasja, ki ovirajo delo, in prihaja do ponavljajočih se napak, ali se zgodi večja napaka pri poslovanju ter se ne dosejajo pričakovani delovni rezultati, ali ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih. Institut ugotavljanja nesposobnosti pomeni uresničevanje načel strokovnosti in odgovornosti za rezultate, saj mora delodajalec zagotavljati ustrezno kakovost do uporabnikov in mora za zagotavljanje dobrih rezultatov tudi sprejemati ustrezne ukrepe. Nova zakonodaja je uvedla tudi posebno notranje nadzorstvo, ki ga opravljajo upravni inšpektorji kot samostojni javni uslužbenci ministrstva, pristojnega za upravo. Inšpektorji imajo pooblastila, ki veljajo enako za vse osebe v javnem sektorju in za celoto vseh pravic, obveznosti in odgovornosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja v javnem sektorju. Inšpektorjem so dana pooblastila za opravljanje pregledov personalnega poslovanja in uporabljanje institutov nadzora. Z uvedbo kazenskih določb je inšpektorjem dana tudi dolžnost zahtevati uvedbo postopka za prekršek (Haček in Bačlija 2007, 152).

## 6.2.8 Problematika ocenjevanja javnih uslužbencev

Iz spodaj priložene tabele (glej Tabelo 6.1 ) je razviden trend upadanja števila uradnikov, ki so bili ocenjeni z oceno dobro ali zadovoljivo, medtem ko število oz. delež uradnikov, ki so bili ocenjeni z oceno odlično, v opazovanem obdobju narašča.

Ideja o ocenjevanju se mi zdi dobra, saj zaposlene spodbuja k večji zavzetosti pri delu, učinkovitosti in nadpovprečnosti, vendar pa kljub temu obstajajo določene pomanjkljivosti. Prva ovira, ki jo vidim v povezavi z letnim ocenjevanjem, je, da se tako ocenjevalec kot zaposleni najbolj spominjajo le zadnjega obdobja, zato si je posebnosti pri delu vsakega zaposlenega bolje zapisovati sproti. Težavo, ki bi jo izpostavil, oziroma paradoks ocenjevanja vidim v tem, da si tako ocenjevalci kot ocenjeni različno predstavljajo, kaj pomeni strokovnost, kakovost dela itd. Ocenjevanje dela uradnikov je torej precej subjektivno. Te subjektivne kriterije bi bilo treba narediti čim bolj objektivne. Ob pogledu na rezultate štiriletnega obdobje (2004–2007) ocenjevanja uradnikov namreč ugotovimo, da je bilo letno kar od 95 do 97 % javnih uslužbencev ocenjenih z oceno odlično ali dobro, delež pa se je večal vsako leto. Ali to pomeni, da skoraj vsi javni uslužbenci svoje delo opravljajo vestno, kakovostno in učinkovito? Zaposlenih, katerih delo je bilo ocenjeno kot nezadovoljivo in pod pričakovanji oziroma na meji pričakovanj, skorajda ni.

**Tabela 6.1: Ocene uradnikov v letih 2004, 2005, 2006 in 2007**

Ocenjeni uradniki	Odstotki ocen				Skupaj
	Odlično	Dobro	Zadovoljivo	Nezadovoljivo	
Leto 2004	39 %	56 %	5 %	0,20 %	18.666
Leto 2005	44 %	52 %	4 %	0,30 %	19.901
Leto 2006	50 %	47 %	3 %	0,10 %	19.837
Leto 2007	54 %	43 %	2 %	0,10 %	19.604

Vir: Ministrstvo za javno upravo (2007).

## 6.2.9 Druge novosti

Ena izmed bistvenih novosti novega uslužbenskega sistema je vsekakor uradniški svet. Uradniški svet sestavlja 12 članov. Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane med seboj izvolijo uradniki z

nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Člane uradniškega sveta se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let.

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta. Poleg članov uradniškega sveta se lahko v natečajno komisijo za izbiro uradnika v organu državne uprave imenujejo uradniki. Prav tako se lahko v natečajno komisijo imenujejo tudi strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja kadrovskih virov in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge. Na imenovanje uradniškega sveta je ustanovljena posebna natečajna komisija, ki izvaja javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Strokovno-tehnična in administrativna opravila za uradniški svet opravlja organ, pristojen za kadrovske zadeve. Pri tem organu se zagotavljajo tudi sredstva za delo uradniškega sveta.

Naloge uradniškega sveta, zapisane v XXIV. poglavju ZJU, so:

- skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih;
- daje mnenja vladi in državnemu zboru o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov;
- v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti;
- deluje samostojno (ZJU, 174. člen).

### **6.3 Načela**

Načela izvrševanja javnih nalog v sistemu javnih uslužbencev so v ZJU urejena v dveh delih. V prvem delu so navedena skupna načela sistema javnih uslužbencev, v drugem delu pa tudi načela, po katerih naj bi ravnali le javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Ta načela je treba šteti med temeljne sestavine etičnega

kodeksa javnih uslužbencev. Skupna načela sistema javnih uslužbencev so (Ministrstvo za javno upravo 2009č):

*Načelo enakopravne dostopnosti*, po katerem se mora zaposlovanje javnih uslužbencev izvajati tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.

*Načelo zakonitosti* zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

*Načelo strokovnosti* tvori celoto z načelom zakonitosti in zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablјati in izpopolnjevati, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec. Načelo uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja k stalnemu strokovnemu izpopolnjevanju in usposabljanju, kar zagotavlja uporabnikom javnih storitev kvalitetnejše obravnavanje.

*Načelo častnega ravnanja*, po katerem mora javni uslužbenec ravnati pri izvrševanju javnih nalog častno, v skladu s pravili poklicne etike, zagotavlja uporabnikom spoštljivejše obravnavanje.

*Načelo zaupnosti* zapoveduje javnim uslužbencem varovanje tajnih podatkov, ne glede na to, kako so jih izvedeli. Načelo je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu in iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca.

*Načelo odgovornosti za rezultate* sili javne uslužbenke, da kvalitetno, hitro in učinkovito izvršujejo zaupane javne naloge, in vzpostavlja odgovornost za rezultate njihovega dela.

*Načelo dobrega gospodarjenja* uvaja tudi na področje javne uprave princip dobrega gospodarjenja, ki je značilen za zasebni sektor. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.

*Načelo varovanja poklicnih interesov* izhaja iz neodvisnega delovnega statusa javnega uslužbenca in ga ščiti pred vsakršnimi posegi v njegovo delo, ki je opravljeno v skladu s predpisi. Tako mora delodajalec omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

Poleg navedenih skupnih načel morajo v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti upoštevati tudi naslednja načela:

*Načelo javnega natečaja* zapoveduje za uradnike obvezen izbirni postopek preko javnega natečaja, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v javni upravi pod enakimi pogoji in s tem preprečuje pojave, kot so zveze in poznanstva, politično kadrovanje in korupcija.

Po *načelu politične nevtralnosti in nepristranskosti* mora uradnik izvrševati javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko. To načelo ščiti uradnike pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj in v področje njihovega strokovnega dela ter jim narekuje, da izvršujejo naloge nepristransko in v korist vseh državljanov.

*Načelo kariere* omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa.

*Načelo prehodnosti* zagotavlja možnost, da je pod zakonsko določenimi pogoji javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov. S tem zakon pospešuje mobilnost zaposlenih, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev. Omogočena je premestitev po želji javnega uslužbenca in premestitev zaradi delovnih potreb mimo njegove volje.



*Načelo varovanja poklicnih interesov*, ki se vsebinsko prekriva z istoimenskim skupnim načelom sistema javnih uslužbencev, zapoveduje varstvo uradnika pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč uradniku ali nekdanjemu uradniku v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je pri delu oziroma v zvezi z delom uradnika storil dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov ožji družinski član; delodajalec lahko zavrne plačilo pravne pomoči, če oceni, da je postopek sprožen iz neutemeljenih razlogov. Če se v sodnem postopku uradniku stroški pravne pomoči povrnejo, jih uradnik povrne delodajalcu.

*Načelo odprtosti do javnosti* omogoča državljanom pridobivanje informacij o delovanju uprave in o rezultatih opravljenega dela uradnikov. S tem se priznava uporabnikom vloga neformalnega zunanjega nadzora.

#### **6.4 Pomanjkljivosti ZJU**

Pri izvajanju Zakona o javnih uslužbencih in uvajanju novosti v vsakodnevno prakso so se pokazale nekatere težave in dileme, zato je prišel čas za odpravo teh nepravilnosti. Pogosti so bili očitki (javnosti), da ni mogoče uveljavljati odgovornosti uslužbencev javne uprave v primeru slabega dela, nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov ali napak pri delu, ki so posledica naklepne ravnanja ali malomarnosti.

Seznam pomanjkljivosti:

1. Prvo izmed težav predstavlja obseg veljavnosti zakona. Za celotni javni sektor velja prvih 21 členov (ostali bistveni del velja za državne organe in organe lokalnih skupnosti), kjer so opisani skupna načela in osnovni pojmi, vendar konkretnih rešitev glede pravic in obveznosti ni. V praksi se je pokazalo nekaj težav pri razumevanju in določanju konkretnih pravic javnih uslužbencev, zlasti pri določenih dejavnostih javnega sektorja, ki nimajo svoje posebne ureditve in uporabljajo ta zakon. Večkrat prihaja do napačnega razumevanja zakona. S tega vidika bi bilo smiselno razširiti obseg veljavnosti celotnega zakona.
2. Opredelitev pojmov, ki so v nadaljevanju pomembni za izvajanje zakona oziroma celotnega sistema javnih uslužbencev s ciljem zagotavljati učinkovito, strokovno in kakovostno, posebej na področju zagotavljanja ustreznih kadrovskega virov, saj je

obstoječi sistem preveč poudarjal institucionalno pridobljene in v delovno knjižico vpisane delovne izkušnje le na območju Republike Slovenije, kar je ožalo nabor možnih strokovnjakov, ki bi želeli in lahko vstopili v sistem.

3. Pripad pritožb na komisijah za pritožbe; v tem sklopu se veliko pritožb nanaša na manj pomembne zadeve in na zadeve, kjer čakanje na sodbo ne povzroča nepopravljivih posledic.
4. Razmejitev med uradniškimi in strokovno-tehničnimi delovnimi mesti glede na vsebine nalog na teh delovnih mestih, postopka izbire kandidatov ter pogojev za zasedbo teh mest. To je posebej pomembno v kontekstu prostega pretoka ljudi in zaposlovanja državljanov držav EU, saj je omejitve glede državljanstva možno postavljati le izjemoma za uradniška delovna mesta, na katerih se opravljajo državne, oblastvene naloge.
5. Ocenjevanje javnih uslužbencev oz. izvajanje ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov, kjer se očita, da je postopek nedorečen in ocenjevanje preveč subjektivno. Ni upoštevano ocenjevanje, potrebno za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v višji plačni razred, kar pomeni, da je potrebno ocenjevanje izvajati dvakrat. To je povsem neracionalno.
6. Izvajanje napredovanja in kariernega razvoja uradnikov, kjer zastavljen sistem v nekaterih primerih onemogoča notranje napredovanje zaradi omejitve možnega števila stopenj pri imenovanju v višji naziv.
7. Izvajanje strokovnih izpitov, kjer se kažejo problemi v številu področij, v obsegu in zahtevnosti vsebine izpita.
8. Prepletanje pravil upravnega in pravnega postopka, kar vpliva na izvajanje kadrovske postopkov tako pri sklepanju delovnih razmerij kot pri postopkih ugotavljanja nesposobnosti in disciplinskih postopkih. Postopki odpovedi iz krivdnih razlogov in zaradi nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov so v javni upravi v primerjavi z zasebnim sektorjem prezapleteni, kar zmanjšuje možnost izvedbe in s tem uveljavljanja odgovornosti javnih uslužbencev.

9. Glede na to, da je šele na podlagi izvajanja zakona v praksi možno ugotavljati njegove pomanjkljivosti in slabosti, je vsekakor po določenem času uporabe zakona čas za spremembe in dopolnitve zakona, s čimer je mogoče zagotoviti učinkovit in k ciljem usmerjen sistem. V nadaljevanju diplomske naloge bodo tako opisane in predstavljene vse kasnejše spremembe in dopolnila Zakonu o javnih uslužbencih.

## **7 SPREMEMBE IN DOPOLNITVE ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH**

### **7.1 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A)**

Marca 2005 je bil v Uradnem listu objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A)<sup>11</sup>. Razlogov za sprejem je bilo kar nekaj.

Cilj in namen Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih<sup>12</sup> sta bila izenačiti predstojnike organov v sestavi ministrstev in generalne sekretarje ministrstev z drugimi uradniki na ključnih položajih v državni upravi in omogočiti, da vlada v prvih šestih mesecih po nastopu svoje funkcije dobi možnost razrešiti uradnike, s katerimi ministri iz kakršnih koli razlogov (dvom o politični nevtralnosti, konceptualna nesoglasja) nočejo sodelovati. Novi uradniki na teh položajih so znova podvrženi postopku javnega natečaja, za katerega je zadolžen uradniški svet, s čimer se zagotovi strokovna usposobljenost kandidatov. Velja omeniti, da že po veljavni ureditvi obstaja možnost premestitve z vodstvenega na drug položaj za srednji in nižji vodstveni kader v državni upravi. Predlagana rešitev je tako namenjena tudi izenačitvi najvišjih vodilnih javnih uslužbencev z drugimi vodilnimi uslužbenci. Ta rešitev naj bi zgled iskala v gospodarstvu, kjer je stalna praksa, da lastniki preko nadzornega sveta razrešijo poslovodstvo podjetja tudi brez krivdnih razlogov – 449. člen Zakona o gospodarskih družbah (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih A).

Drugi cilj je omogočiti, da se v primeru razrešitve brez krivdnih razlogov namesto odpravnine uradniku zagotovi ustrezno delovno mesto. Predlagatelj je želel, da se odpravi odpravnine, ki jih zakon predvideva v primeru razrešitve brez krivdnih razlogov. Ta možnost po aktualni zakonodaji velja za uradnike, ki pred nastopom položaja niso imeli sklenjenega delovnega razmerja za nedoločen čas v državni upravi. Za preostale, ki so imeli delovno razmerje sklenjeno za nedoločen čas, že aktualna ureditev pravice do odpravnine ne pozna. S tem se bi izenačile pravice uradnikov na najvišjih položajih, ki prej niso imeli uradniškega statusa, s pravicami tistih, ki so ta status imeli. Eden izmed ciljev predloga zakona je bilo podaljšati rok za razrešitev s treh

---

<sup>11</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A), Ur. l. RS, št. 23/2005.

<sup>12</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Objava v Poročevalcu: 7/2005 z dne 11.2. 2005 – Poročilo MDT.

na šest mesecev. Ta rok naj bi bil po mnenju predlagatelja veliko primernejši, saj bi s tem vlada dobila potreben čas za oceno stanja. Na tej podlagi bi lahko minister ocenil, ali obstajata potrebna konceptualna skladnost in zaupanje (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih A).

Strokovni izpit za uradnike zagotavlja večjo usposobljenost in strokovnost uradnikov, hkrati pa tudi učinkovitejše delovanje državnih organov. S predlaganim zakonom se podaljšuje rok (do tedaj 2 leti) za opravljanje izpita, ki ga morajo uradniki v primeru neizpolnjevanja določenih pogojev opraviti na podlagi prehodnih in končnih določb. Strokovnega izpita ni treba opravljati uradnikom, ki jim do izpolnitve minimalnih pogojev za pridobitev pravice do starostne pokojnine manjkajo manj kot tri leta delovne dobe. Ocenjuje se, da precejšnje število uradnikov v zakonsko določenem roku k izpitu ne bo uspelo pristopiti. Razlogi so različni, večinoma pa bo neopravljanje izpita povezano s problemom povečanega obsega dela v posameznih organih. Prav zato vsebuje predlog zakona zahtevo po podaljšanju roka za opravljanje strokovnega izpita. Veliko pozornosti je bilo v predlogu zakona namenjene problematiki uradnikov, ki se jim s predlaganim zakonom položaj spreminja. Ena izmed upoštevanih rešitev je bila nadomestitev odpravnine z zagotovitvijo ustreznega delovnega mesta, kar pa ne velja za uradnike, ki so na položajih v času uveljavitve tega zakona. S tem so uradnikom zagotovljene enake pravice, kot jih je zakon predvideval pred spremembo. V primeru razrešitve ima uradnik pravico do ustreznega delovnega mesta v državni upravi. Predlagatelj je ocenil, da bi ukinitve pravice do odpravnine imela pozitiven učinek na proračun (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih A).

Kot je bilo že zapisano v predlogu spremembe zakona, je zakonodajalec z novelo ZJU-A možnost razrešitve brez krivdnih razlogov razširil še na nekatere druge najvišje položajne uradnike in črtal časovno omejitev 3 mesecev za razrešitev uradnikov. Ustavno sodišče je ugotovilo neskladje omenjene določbe z ustavo. Zakonodajalcu je naložilo, naj ugotovljeno neustavnost odpravi v roku šestih mesecev (Odločba o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih).

## **7.2 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B)**

Decembra 2005 je bil sprejet Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B)<sup>13</sup>. Do sprememb je prišlo predvsem zaradi ocene, da so na področju javne uprave potrebne nekatere konceptualne spremembe v smeri večje učinkovitosti, prijaznosti in odgovornosti. Javna uprava mora delovati kot moderen in učinkovit poslovni sistem in temu morata biti prilagojena tudi sistem javnih uslužbencev in sistem upravljanja človeških virov. Cilji Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih<sup>14</sup> so bili sledeči:

S predlogom zakona se odpravljajo praktični problemi in nejasnosti, do katerih prihaja pri uporabi in izvajanju zakona ter podzakonskih aktov na področju nove uslužbenske zakonodaje. Prav tako se predvideva vzpostavitev sistema, ki bi prinesel izvajanje enostavnih opravil tudi na strokovno-tehničnih delovnih mestih. To bo zmanjšalo nepotrebno izvajanje javnih natečajev in dodatnih zaposlovanj ob nižjih stroških, obenem pa prineslo učinkovitejše in racionalnejše opravljanje nalog. Predlog zakona prinaša rešitve tudi na področju izbire strokovno najprimernejših kandidatov in pa ohranitev bistvenih načel javnih uslužbencev (načelo javnega natečaja, načelo enakopravne dostopnosti) (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih B).

Sprememba oziroma dopolnilo zakona prinaša poenostavljanje odločanja o pritožbah iz delovnega razmerja v okviru delodajalca. Zagotavlja se učinkovitejše pravno varstvo v primeru, da so kršene pravice javnih uslužbencev (prenehanje delovnega razmerja, razrešitev, premestitev). Novost vsekakor predstavlja izenačitev statusa javnih uslužbencev v javni upravi z zaposlenimi v zasebnem sektorju glede prenehanja delovnega razmerja, postopka ugotavljanja nesposobnosti in disciplinskega postopka. Spremembe se dotikajo tudi področja upravljanja kadrovskih virov. Zlasti pomembna je pravica do izobraževanja, ki se širi na vse javne uslužbence. Spremembe so predvidene tudi na področju ocenjevanja javnih uslužbencev. Novost predstavlja vzpostavitev enotnega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti, delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov kot sestavnega dela ocenjevanja delovne uspešnosti vseh javnih uslužbencev

---

<sup>13</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B), Ur. l. RS, št. 113/2005.

<sup>14</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Objava v Poročevalcu : 95/2005 z dne 12. 11. 2005 – Poročilo MDT.

kot elementa za izpopolnjevanje pogojev za napredovanje v višji plačni razred. Nova uslužbenska zakonodaja predvideva tudi ureditev instituta »mirovanja pravic«. Praksa je pokazala, da bi bilo smiselno v določenih primerih javnemu uslužbenci, ki sklene delovno razmerje pri drugem delodajalcu v RS ali izven meja, omogočiti, da se na staro delovno mesto v upravi vrne brez težav. Torej brez ponovnega javnega natečaja ali postopka izbire (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih B).

Razrešitev visokih uradnikov brez krivdnih razlogov je bila z novelo ZJU-B (Uradni list RS, št. 113/05) po določbi petega odstavka 83. člena ZJU spremenjena tako, da se glasi:

*Funkcionar oziroma organ, pristojen za imenovanje, lahko na predlog funkcionarja, pristojnega za predlaganje imenovanja, v enem letu od nastopa funkcije razreši generalnega direktorja v ministrstvu, predstojnika vladne službe, generalnega sekretarja v ministrstvu, predstojnika organa v sestavi ministrstva, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine, ne glede na razloge iz drugega odstavka tega člena (ZJU-UPB2, 83. člen).*

Sprejeti Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih ni povzročil dodatnih obremenitev za proračun. Namen oz. cilj sprejetega predloga zakona je bil v prvi vrsti odpraviti določene pomanjkljivosti in težave pri samem izvajanju zakona ter podrobneje urediti določene specifikke z namenom, da se bodo postopki skrajšali in postali bolj učinkoviti. Ravno s tem naj bi omenjena sprejeta sprememba zakona prispevala k racionalnosti in učinkovitosti samega poslovanja v upravi.

### **7.3 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-C)**

Državni zbor Republike Slovenije je na seji 29. marca 2007 sprejel Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-C)<sup>15</sup>, ki je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 33/2007. Glavni razlog sprejetja Predloga Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih<sup>16</sup> je bila uskladitev zakona z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki je naložila zakonodajalcu, da

<sup>15</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-C), Ur. l. RS, št. 33/2005.

<sup>16</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Objava v Poročevalcu: 19/2007 z dne 16. 3. 2007 – Poročilo MDT.

odpravi ugotovljeno neskladje določb zakona z Ustavo RS. Predlagatelj s predlaganimi spremembami sledi načelom transparentne, učinkovite in zakonite javne uprave.

Cilji, ki jim sledijo predlagane spremembe zakona in ki naj omogočijo doseganje učinkovitejšega uslužbenskega sistema, so poleg že omenjene uskladitve z odločbo Ustavnega sodišča Republike Slovenije (v neskladju z Ustavo RS je peti odstavek 83. člena ZJU) še poenostavitev obveznosti glede objave javnega natečaja z določitvijo obvezne objave za organe državne uprave na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, za ostale državne organe pa na njihovih spletnih straneh, ostaja pa tudi možnost objave v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu. Prav tako je določena drugačna možnost glede obvezne izobrazbe za nazive petega kariernega razreda, v primerih ko tako določa področni zakon. S predlogom zakona se zagotavlja ustrezna podlaga za enakopravno obravnavo javnih uslužbencev, ki temelji na načelu, da se za enako zahtevno in vsebinsko podobno delo javnim uslužbencem prizna enako plačilo. Pri nadzoru nad odsotnostjo z dela zaradi bolezni do 30 dni se vzpostavlja sistemska podlaga za učinkovito izvajanje nadzora tudi na področju upravičenosti izplačil stroškov prevoza na delo in z dela. Sprememba zakona predvideva tudi enake možnosti za napredovanje v višji količnik vsem javnim uslužbencem pod enakimi pogoji. Določeni javni uslužbenci so ob prevedbi dosegli naziv, za katerega je bil določen višji količnik, vendar niso mogli napredovati v skladu z zakonom, ki ureja razmerja plač in določa najvišje možno število napredovanj. Naslednja sprememba je bila potrebna na področju visokega šolstva, in sicer uskladitev z zakonom v delu, ki se nanaša na predpisane stopnje izobrazbe, ne glede na to, ali so bile pridobljene pred »bolonjsko reformo« ali po njej (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih C).

V predlogu zakona so vsebovana tudi pomembna načela, ki sledijo načelom uslužbenske zakonodaje. Med pomembnejša vsebovana načela štejemo:

1. načelo varovanja zasebnosti javnih uslužbencev,
2. načelo dobrega gospodarjenja (dodatno uvaja institut nadzora nad porabo javnih sredstev za namene bolniških odsotnosti in nadomestil stroškov prevoza na delo in z dela),



3. načelo javnega natečaja (predlog zakona še jasneje določa možnost objave javnih natečajev za druge državne organe in lokalne skupnosti na njihovih spletnih straneh),
4. načelo kariere (predlagatelj ga dopolnjuje z možnostjo karierne poti primerljivo z ostalimi uradniki tudi za diplomante bolonjskih programov).

#### **7.4 Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D)**

V Uradnem listu RS, št. 65, je bil 30. junija 2008 objavljen Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D)<sup>17</sup>, ki je začel veljati petnajsti dan po objavi, torej 15. julija 2008.

Uslužbenska zakonodaja se v praksi izvaja že šest let. Na delovno-pravnem področju, organizacijsko-kadrovskem področju in na področju organizacijske ureditve državne uprave in lokalne samouprave prihaja do vedno večjih sprememb. Prav tako se v praksi kažejo določene težave na področju izvajanja sistema javnih uslužbencev, ki jih je treba odpraviti in poiskati rešitve. Novost predstavljajo spremembe na področju varovanja osebnih podatkov, kjer je potrebna uskladitev sistema javnih uslužbencev s sistemom varstva osebnih podatkov na področju vodenja evidenc in zbiranja ter uporabe osebnih podatkov javnih uslužbencev (in drugih oseb). Določiti se morajo pravna podlaga in pa pristojnosti, kar bo rešilo težavo uporabe in poseganja v podatke brez ustrezne podlage. Praksa je pokazala, da so spremembe potrebne tudi na področju strokovnosti javnih uslužbencev. Strokovnost javnih uslužbencev naj se zagotovi s kontinuiranim usposabljanjem in izpopolnjevanjem uslužbenca, ne pa s preverjanjem njegovega znanja na strokovnih izpitih. Poudarek je torej na izpopolnjevanju in usposabljanju zlasti pri javnih uslužbencih, ki so šele stopili v upravo in šele spoznavajo način dela v upravi (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih D).

Predlagane spremembe zakona<sup>18</sup> sledijo ciljem, ki omogočajo, da se uslužbenski sistem v javni upravi izvaja nemoteno. Cilji so naslednji:

1. dopolnitev zakona v delu, ki se nanaša na vodenje evidenc, in določitev podlag za uporabo podatkov iz teh evidenc;

---

<sup>17</sup> Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D), Ur. l. RS, št. 65/2008.

<sup>18</sup> Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih. Objava v Poročevalcu: 84/2008 z dne 6. 6. 2008 – Poročilo MDT.

2. dopolnitev zakona v delu, ki se nanaša na izvedbo postopka javnega natečaja, natančneje, ko kandidat že po izvedenem in končanem izbirnem postopku odstopi od sklenitve pogodbe o zaposlitvi;
3. dopolnitev zakona z določbo, ki bo še vnaprej do celovitega prehoda na nov plačni sistem omogočala v določenih primerih zaradi posebnih znanj in prioriternih nalog določitev višje plače na posameznih delovnih mestih;
4. uskladitev zakona v delu, ki ureja trajanje in izvedbo pripravništva, upošteva dejstvo glede spremenjenega načina zagotavljanja strokovnosti javnih uslužbencev;
5. uskladitev zakona v delu, ki se nanaša na opravljanje strokovnega izpita za imenovanje v naziv, z vzpostavljanjem podlage za zagotavljanje strokovnosti uradnikov (najprej z obveznim uvajalnim usposabljanjem, nato pa v skladu z veljavnimi določbami ZJU s permanentnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem in ne z enkratnim opravljanjem strokovnega izpita za imenovanje v naziv);
6. določitev pravne podlage za izbiro najustreznejših izvajalcev za izvajanje drugih strokovnih izpitov ter usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih D).

Predlog sprememb zakona sledi načelom uslužbenskega sistema, ki so zapisana v Zakonu o javnih uslužbencih iz leta 2002. Določena načela predlog izpostavlja kot pomembna. Prvo tako načelo je načelo zakonitosti. To načelo je pravna podlaga za vodenje, vzdrževanje in dopolnjevanje določenih podatkov ter podlaga za pooblašcanje javnih uslužbencev za uporabo, dopolnjevanje in spreminjanje podatkov v centralni kadrovske evidenci. S tem načelom se dopolnjujejo še določbe glede izvedbe javnega natečaja in zaposlovanja vrhunskih športnikov. Naslednjo načelo, ki ga izpostavi predlog sprememb zakona, je načelo strokovnosti, ki predstavlja temelj za določitev vsebin obveznega usposabljanja uradnikov, s katerimi se zagotavlja strokovnost pri izvajanju nalog. Uprava se je modernizirala tudi v odnosu do uporabnikov oz. javnosti, zato je zelo pomembno načelo odprtosti uprave do uporabnikov. Kot zadnje načelo se omenja načelo dobrega gospodarjenja oziroma smotrne porabe javnih sredstev. V ospredju so predvsem rešitve, ki odpravljajo pomanjkljivosti na tem področju in tako zagotavljajo hitrejšo ter učinkovitejšo izvajanje nalog in postopkov (Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih D).

Glavne rešitve, ki jih navaja predlog sprememb zakona, so osredotočene na dopolnitev zakona in določitev podlage za zbiranje in vodenje zbirk podatkov ter določitev podlage za podelitev pooblastila glede uporabe podatkov iz centralne kadrovske evidence. Predlog sprememb zakona predlaga rešitve v delu zakona, ki se nanaša na ukinitvev strokovnih izpitov za imenovanje v naziv, in določitev obveznega usposabljanja kot pogoja za zasedbo uradniškega delovnega mesta. Tukaj je smiselno dodati še, da določba 39. člena ZJU določa, da se javnim uslužbencem, ki imajo v pogodbi o zaposlitvi, določbi o imenovanju v naziv ali v drugem ustreznem aktu določeno, da morajo do določenega roka opraviti strokovni izpit za imenovanje v naziv, po uveljavitvi tega zakona namesto strokovnega izpita določi obveznost usposabljanja. Predlog sprememb zakona vzpostavlja tudi podlago, da se lahko ustrezno izvedejo postopki izbiranja izvajalcev za izvajanje strokovnih izpitov kot za usposabljanje in izpopolnjevanje.

## 8 ZAKLJUČEK

Z sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih leta 2002 je Slovenija prešla na novo uslužbensko zakonodajo. Namen prehoda je bil modernizirati upravo, vzpostaviti učinkovit uslužbenški sistem in približati storitve uprave uporabnikom. Ne glede na to, da se osnovna načela in rešitve v sistemu javnih uslužbencev ne spreminjajo, pa je bilo treba tudi na tem področju slediti določenim spremembam, ki jih prinaša spreminjajoče se okolje. Temu se je morala prilagoditi tudi zakonodaja. Sprememba zakonodaje ni bila edini pogoj za učinkovito in prijazno javno upravo, pač pa potreben. Zakon o javnih uslužbencih je bil tako do danes deležen že nekaj sprememb. Sprejeti so bili štirje Zakoni o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih, in sicer v letih 2005, 2007, 2008. Vendar pa, kot ugotavlja Petra Brus, so bile spremembe, ki jih je doživel krovni Zakon o javnih uslužbencih, predvsem posledica redakcijskih popravkov, upoštevanje smernic, ki jih narekuje OECD, in pa odprava določenih anomalij in neskladij. Sprejete spremembe in dopolnitve tako niso bistveno posegale v stebre zakona, kot sta, na primer, načelo izbire uradnikov prek javnih natečajev in delovanje uradniškega sveta. Cilji sprememb so bili odpraviti pomanjkljivosti, ki so se pojavile ob uporabi v praksi, izboljšati že obstoječe rešitve in na novo urediti področja, ki še niso bila urejena.

V uvodnem delu naloge sem postavil dve hipotezi. Prva hipoteza je bila, da spremembe novega uslužbenskega sistema le-tega oddaljujejo od čistega kariernega sistema. Karierni sistem je tog, zaprt in urejen hierarhično. Vstop vanj se praviloma začne na dnu, nato pa je mogoče napredovanje po korakih do višjih delovnih mest. Karierni sistem ustvarja birokratsko elito in ne dopušča priliva novih kadrov od zunaj. Ravno nasprotno je pozicijski sistem odprt na vseh ravneh in povsem enako obravnava tiste, ki prihajajo od zunaj. V javni sektor naj bi prihajali izkušeni ljudje iz zasebnega sektorja na podlagi javnega natečaja. Pojavlja se vpliv menedžerskega pogleda, prav tako pa je omogočeno pospešeno napredovanje uspešnih. Slovenski uslužbenški sistem posebnih izobraževalni institucij, kjer se kalijo bodoči javni uslužbenci, ne pozna. Napredovanje javnih uslužbencev je zakonsko urejeno in je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. ZJU loči med napredovanjem v višji naziv in napredovanjem v višji plačilni razred. Ena večjih sprememb uslužbenskega sistema je povezana prav z napredovanjem javnih uslužbencev. »Napredovanje ni več

avtomatično, pač pa se periodično ocenjujejo delovne in strokovne lastnosti uslužbenca» (Haček in Bačlija 2007, 149).

Novo delovno razmerje za nedoločen čas se lahko sklene, če opravljanja nalog ni mogoče zagotoviti z ustreznimi prerazporeditvami delavcev v organu. Tipični element kariernega sistema je v uslužbenski zakonodaji predstavljal izpit iz javne uprave, ki je bil pogoj za sklenitev uslužbenskega razmerja. Zadnja sprememba Zakona o javnih uslužbencih je ukinila strokovne izpite za imenovanje v naziv in namesto teh določila obvezno usposabljanje kot pogoj za zasedbo uradniškega delovnega mesta. Naša ureditev v nekaterih elementih sicer kaže znake odprtosti sistema. Na najvišje položaje lahko pridejo ljudje od zunaj. Slovenska uslužbenska zakonodaja dopušča zaposlovanje ljudi iz zasebnega sektorja na podlagi javnega natečaja, saj imamo relativno omejene človeške vire. ZJU vsebuje načelo enakopravne dostopnosti, ki pravi, da se »zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu« (ZJU, 7. člen). Kljub temu imajo prednost tisti, ki so že zaposleni v javni upravi. Na področju ocenjevanja javnih uslužbencev se je uvedel enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitete zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Namen ocenjevanja javnih uslužbencev je spodbuda njihove kariere in pravilnega odločanja o napredovanju. V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov je nova zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, razgovore o poteku njegove kariere, razgovore o ocenjevanju njegovih delovnih in strokovnih kvalitete ter o drugih okoliščinah opravljanja nalog. Novost je institut ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca. Aktualni zakon dopušča tudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi za določen čas in za določeno število javnih uslužbencev na delovnih mestih, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja. Na podlagi povedanega lahko sklenem, da ima Slovenija v grobem še vedno karierni uslužbenski sistem, ki pa ga kombinira z vedno več elementi pozicijskega sistema. Prvo hipotezo, da spremembe novega uslužbenskega sistema le-tega oddaljujejo od čistega kariernega sistema, tako potrjujem.

Druga hipoteza, ki sem jo postavil, je, da so sprejete spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih odprle pot političnemu kadrovanju. Težava v javni upravi ostaja politično kadrovanje. Na področju ločitve politike od uprave so se v praksi pokazale določene pomanjkljivosti. Problem političnega kadrovanja se pokaže že v sami strukturi uradniškega sveta, ki skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih (visoki uradniki). Uradniški svet je sestavljen iz dvanajstih članov. Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane iz svojih vrst izvolijo uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave, dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih, štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Težava, ki se pojavi, je, da so lahko predstavniki uradnikov in strokovnjakov politično imenovani, kar pa pomeni, da uradniški svet pravzaprav ne preprečuje nastavitve političnih kadrov. Problem kadrovanja se kaže tudi pri postopkih izbire kandidatov za uradnike na najvišjih položajih. V praksi se je pokazalo, da lahko politika z oblikovanjem posebnih natečajnih komisij (ki so oblikovane po njenih lastnih željah) lažje nadzoruje izbiro kandidatov za uradnike na najvišjih položajih.

Uradniški svet le določi standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije, ki opravijo selekcijo kandidatov, pri čemer ne izberejo le enega kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati lahko funkcionar sam izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza (Korade Purg in drugi 2006, 80–81). Težava posebnih natečajnih komisij je torej političnost. Nedefiniranost strukture omogoča manipulacije, kajti če je vse nedoločno, lahko vnaprej izberemo komisijo, ki bo vedela, koga izbrati. Veliko prahu so dvignile razrešitve visokih uradnikov iz nekrivdnih razlogov. ZJU je v prvotnem besedilu določal, da je razrešitev brez krivdnih razlogov mogoča v prvih treh mesecih od nastopa funkcije funkcionarja, pristojnega za imenovanje oziroma za predlaganje imenovanja. Z novelo ZJU-A je zakonodajalec možnost razrešitve brez krivdnih razlogov razširil še na nekatere druge najvišje položajne uradnike in črtal časovno omejitev, po kateri je bila razrešitev uradnikov mogoča le v treh mesecih od nastopa funkcije. Ustavno sodišče je takrat ugotovilo neskladje takšne določbe z Ustavo RS. Z novelo ZJU-B se je določil enoletni rok, ki daje vladi možnost, da razreši uradnika na položaju iz nekrivdnih razlogov. To naj bi političnim funkcionarjem omogočalo, da si izmed kompetentnih

strokovnjakov, ki jim jih po izvedenem natečajnem postopku ponudi uradniški svet, izberejo kandidata za delovno mesto, kjer je potrebno tesno sodelovanje in skupinsko delo v kolegiju funkcionarja.

Vse to po mojem mnenju kaže na politizacijo javne uprave. Zmanjšuje se učinkovitost izvajanja sistema javnih uslužbencev, saj se z omenjenimi spremembami povečujejo pravice in pooblastila funkcionarjev, obenem pa se zagotavlja njihova politična poslušnost vladajoči politiki, in sicer s pomočjo širokih možnosti nekrivdne odpovedi najvišjih uradnikov, razširjenih možnosti sklepanja uslužbenskih razmerij za določen čas, lažjega prenehanje dela, premestitve itd. Težava, ki jo vidim v političnem kadrovanju, je, da politika postavlja na odgovorna mesta ljudi, ki so politično lojalni, in ne daje prednosti strokovnosti. Zavedati se moramo, da je temelj dela v kateri koli organizaciji, da so ljudje v njej strokovni, dobro organizirani in motivirani za ustvarjalno delo. Kako torej doseči stanje, ko bi se politika čim manj vtikala v delo javnih uslužbencev, katerih delo mora biti politično nevtrarno in strokovno? Morda bi bilo treba imenovati uradnike na najvišjih položajih za daljše časovno obdobje ne glede na menjavo politične garniture. Razlogi za odstavitev bi morali biti zgolj krivdni in jasno utemeljeni. Hipotezo, da so sprejete spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih odprle pot političnemu kadrovanju, tako potrjujem.

## 9 LITERATURA

Andoljšek, Žiga. 2004. Dejavniki vplivanja na učinkovitost in uspešnost v organizacijah javne uprave. *Javna uprava* 40 (2): 257-277.

Birch, Charles in David Paul. 2003. *Life and work*. Sydney: University of South Wales.

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

Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691-704.

Brezovšek, Marjan. 2003. Državna uprava v procesih globalizacije. V *Globalizacija in državna uprava*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 71–86. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

Dobovšek, Bojan. 2002. *Korupcija v javni upravi*. Ljubljana: MNZ.

Ferfila, Bogomil. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

Korade Purg, Štefka. 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.



Korade Purg, Štefka, Petra Brus in Barbara Koželj Sladič. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih – uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV založba.

--- 2008. Postopek sklenitve delovnega razmerja po Zakonu o delovnih razmerjih in Zakonu o javnih uslužbencih. *Kadrovske informacije*: 28-36. Ljubljana: Direktorat za organizacijo in kadre, Ministrstvo za javno upravo.

Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33 (1): 18-25.

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

Ministrstvo za javno upravo. 2006a. *Odpoved pogodbe o zaposlitvi javnemu uslužbencu*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/BELOPAVLOVI\\_\\_NATA\\_\\_A\\_\\_odpoved\\_pogodbe\\_javnemu\\_uslu\\_\\_bencu.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/BELOPAVLOVI__NATA__A__odpoved_pogodbe_javnemu_uslu__bencu.doc) (28. september 2009).

--- 2006b. *Poročilo o delu Komisije za pritožbe pri Vladi RS iz delovnega razmerja za leto 2006. Splošno o delu komisije za pritožbe iz delovnega razmerja*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/Porocilo\\_o\\_o\\_delu\\_komisije\\_za\\_pritozbe\\_-\\_tekstualni\\_del.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Porocilo_o_o_delu_komisije_za_pritozbe_-_tekstualni_del.doc) (26. avgust 2009).

--- 2007. *Poročilo o ocenjevanju uradnikov in izvedbi letnih razgovorov za leto 2007*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/porocilo\\_o\\_ocenjevanju\\_uradnikov\\_in\\_izvedbi\\_LR\\_za\\_leto\\_2007.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/porocilo_o_ocenjevanju_uradnikov_in_izvedbi_LR_za_leto_2007.pdf) (10. september 2009).

--- 2009a. *Pogosta vprašanja. Kdo je javni uslužbenec, njegova vloga v moderni JU?* Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/pogosta\\_vprasanja/](http://www.mju.gov.si/si/pogosta_vprasanja/) (12. julij 2009).

--- 2009b. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2009*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/SKN\\_2009\\_cistopis\\_31.7.2009\\_novo.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/SKN_2009_cistopis_31.7.2009_novo.pdf) (31. julij 2009).

--- 2009c. *Za javne uslužbence. Javni uslužbenški sistem*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbence/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/) (12. julij 2009).

--- 2009č. *Za javne uslužbence. Načela izvrševanja javnih nalog*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbence/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbence/) (15. september 2009).

Možina, Stane. 1998. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

*Odločba o ugotovitvi neustavnosti petega odstavka 83. člena Zakona o javnih uslužbencih*. Ur.l. RS 21/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200621&stevilka=830> (6. oktober 2009).

Rakočevič, Stanislav. 1991. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Ur. l. RS.

--- 1994. *Državna uprava*. 2. izdaja. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

--- 2003. Ob reformi naše državne uprave. *Pravna praksa* 22 (2): 4-5.

Rman, Milan. 2004. Javna uprava in organizacijska kultura. V *Upravna kultura*, ur. Marjan Brezovšek in Miro Haček, 73-94. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Setnikar-Cankar, Stanka. 1997. Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja. *Zbornik referatov, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož, 18.–19. 9. 1997*, Ljubljana: Visoka upravna šola. 68-89.

Stare, Janez. 2003. Vloga posameznika pri spreminjanju javne uprave. *Uprava* 1 (2): 142-157.

*Uredba o disciplinskem postopku v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti.* Ur. l. RS 58/2003. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2936> (3. september 2009).

*Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.* Ur. l. RS 51/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=86672> (3. september 2009).

*Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.* Ur. l. RS 91/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=88465> (3. september 2009).

*Uredba o napredovanju uradnikov v nazive.* Ur. l. RS 98/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200898&stevilka=4177> (3. september 2009).

Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V *Pravna ureditev javne uprave*, ur. Gregor Virant, 1-17. Ljubljana: Visoka upravna šola.

--- 2002. *Pravna ureditev javne uprave.* Ljubljana: Visoka upravna šola.

Vlada Republike Slovenije. 2001. *Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava.* Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, 25. april.

--- 2005. *Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih – druga obravnava.* Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, 12. november.

--- 2005. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-A).* Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=19&qsn=zju&mandate=1&o=0&unid=PZ4|C12565D400354E68C1256F9B002AE725&showdoc=1> (14. oktober 2009).

--- 2005. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih* (ZJU-B). Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=19&qsn=zju&mandate=1&o=0&unid=PZ4|C12565D400354E68C125704900213241&showdoc=1> (14. oktober 2009).

--- 2007. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih* (ZJU-C). Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=19&qsn=zju&mandate=1&o=0&unid=PZ4|C12565D400354E68C12572870039B4A0&showdoc=1> (17. oktober 2009).

--- 2008. *Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih* (ZJU-D). Dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&st=a&vt=19&qsn=zju&mandate=1&o=0&unid=PZ4|C12565D400354E68C1257401003A6F2F&showdoc=1> (19. oktober 2009).

*Zakon o delavcih v državnih organih* (ZDDO-G). Ur. l. RS 38/99. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199938&stevilka=1875> (27. avgust 2009).

*Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU). Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis\\_ZAKO3177.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html) (5. julij 2009).

*Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB1). Ur. l. RS 35/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200535&stevilka=1161> (4. oktober 2009).

*Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB2). Ur. l. RS 32/2006. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200632&stevilka=1308> (7. oktober 2009).

*Zakon o javnih uslužbencih* (ZJU-UPB3). Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (14. oktober 2009).

*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih* (ZJU-A). Ur. list RS 23/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200523&stevilka=770> (5. oktober 2009).

*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-B).* Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5004> (5. oktober 2009).

*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-C).* Ur. l. RS 33/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200733&stevilka=1764> (7. oktober 2009).

*Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D).* Ur. l. RS 65/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200865&stevilka=2817> (7. oktober 2009).

*Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS).* Ur. l. RS 56/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2760> (10. september 2009).

Žurga, Gordana. 2004. *Projektni management kot del managementa v javni upravi.* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## **PRILOGA**

Priloga A: Intervju z go. Brus Petro, sekretarko zaposleno na Ministrstvu za javno upravo - sektor za organizacijo in uslužbenki sistem.

Namen mojega diplomskega dela bo predstaviti in natančno opisati uslužbenki sistem pri nas, natančneje se bom osredotočil na 11.junija 2002 sprejeti Zakon o javnih uslužbencih in na vse kasnejše spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih, ki so bila sprejeta v letih 2005, 2007, 2008. Pripravil sem nekaj vprašanj, ki mi bodo pomagala pri pisanju naloge. Intervju bom opravil z gospo Petro Brus, zaposleno na Ministrstvu za javno upravo, ki mi bo podala strokovne odgovore na zastavljena vprašanja.

**1. Nova uslužbenska zakonodaja (ZJU) se izvaja že dobrih 7 let. Do sedaj so bile sprejete že štiri spremembe oziroma dopolnila Zakona o javnih uslužbencih. Torej, zakaj toliko sprememb v tako kratkem časovnem obdobju?**

Brusova pravi, da so številne spremembe in dopolnila Zakona o javnih uslužbencih predvsem posledica redakcijskim sprememb, upoštevanje smernic, ki jih narekujejo OECD (Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj) in odprave določenih anomalij. Prehod na novo zakonodajo oz uslužbenki sistem je ogromen projekt in jasno je, da je bilo potrebno določene stvari popraviti. Spremembe kot take ne posegajo v stebre zakona kot so recimo princip izbire uradnikov prek javnih natečajev, delovanje uradniškega sveta itd.

**2. Problem ostaja politično kadrovanje, zlasti pri postopkih izbire kandidatov za uradnike na najvišjih položajih in pa razrešitev uradnikov na najvišjih položajih iz nekrivdnih razlogov. Vaš komentar?**

Ne zdi si ji sporno, da si vlada po nastopu funkcije izmed kompetentnih strokovnjakov, ki jih izberejo komisije uradniškega sveta, izbere sodelavce za ključna mesta v državni upravi, ki bodo uživali njeno zaupanje in bodo konceptualno kompatibilni z njenim programom oziroma tam, kjer je potrebno tesno sodelovanje z ministrom in timsko delo v kolegiju ministra.

**3. Kljub kratki zgodovini izvajanja novega sistema javnih uslužbencev so se v praksi že pokazali določeni problemi pri implementaciji samega Zakona o javnih uslužbencih. Bi morda izpostavili kakšne bistvene?**

Brusova meni, da je sistem dobro zasnovan. Nekateri problemi, ki so se pojavili so se odpravili z spremembami in dopolnili. Najbolj važno je, da je bil speljan prehod na novo uslužbensko zakonodajo. Morda bi izpostavila socialno varnost ter nekaj težav in zatikanj pri natečajnih postopkih.

**4. Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Pogosti so očitki, da je ocenjevanje preveč subjektivno. Kakšno je vaše mnenje? Bi morda morali naredi kriterije bolj objektivne?**

Sistem enotnega ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih je po mnenju Brusove dobro zasnovan. Vzpostavljeni in zasnovani so vsi mehanizmi. Kriteriji se ji zdijo objektivni. V kolikor se ocenjevani uslužbenec ne strinja z oceno ima možnost pritožbe oz pravnega varstva. Porast števila javnih uslužbencev, ki so bili ocenjeni z najvišjo oceno povezuje z napredovanjem javnega uslužbenca.

**5. Menite, da se nova uslužbenska zakonodaja z vsemi sprejetimi spremembami oddaljuje od tipičnega, togega «kariernega sistema»?**

Brusova pravi, da je naš uslužbenski sistem še vedno karierni. Vstop javnega uslužbenca še zmeraj začne na najnižji točki. Napredovanje je zakonsko določeno. Javni uslužbenec ima tako možnost napredovanja in posledično možnost premika v višji plačni razred.

**6. Se Vam zdi, da se je z novo uslužbensko zakonodajo izboljšal položaj javnega uslužbenca?**

Položaj in status javnega uslužbenca se je po njenem mnenju izboljšal zlasti v primerjavi glede na zakonodajo, ki je veljala pred sprejetjem Zakona o javnih

uslužbencih leta 2002. Uslužbenski sistem je vsekakor bolje urejen in transparentnejši kar je vsekakor prednost v primerjavi z prejšnjim sistemom.