

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Janja Zupan Novak**

**Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek**

**UPRAVLJANJE S KADROVSKIMI VIRI IN MOŽNOSTI NJIHOVEGA  
KARIERNEGA RAZVOJA V DRŽAVNI UPRAVI**

**Magistrsko delo**

**Ljubljana, 2007**

## **1. UVOD**

### **1.1. Namen in cilj magistrskega dela**

### **1.2. Hipoteze**

### **1.3. Metodologija dela**

### **1.4. Opredelitev pojmov**

## **2. TEORETIČNO ZGODOVINSKA IZHODIŠČA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV**

### **2.1. Teoretične opredelitve razvrščanja javnih uslužbencev in njihovo pojmovanje**

#### 2.1.1. Funkcionalno in organsko pojmovanje javnega uslužbenca

#### 2.1.2. Druge kategorije javnih uslužbencev

### **2.2. Razvoj javnega uslužbenstva**

#### 2.2.1. Upravna služba kot politična oblast

#### 2.2.2. Upravna služba kot privilegij

#### 2.2.3. Upravna služba kot javnopravna družbena funkcija

### **2.3. Temeljni modeli urejanja uslužbenskih razmerij**

#### 2.3.1. Javnopravni ali zasebnopravni model

#### 2.3.2. Karierni ali pozicijski model

#### 2.3.3. Odprti ali zaprti model

#### 2.3.4. Idealni model javnih uslužbencev

## **3. SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV**

### **3.1. Dualizem delovnopravne ureditve**

#### 3.1.1. Delovna razmerja v javni upravi

#### 3.1.2. Primerjalna analiza tujih ureditev

### **3.2. Sistem javnih uslužbencev**

#### 3.2.1. Načela sistema javnih uslužbencev

##### 3.2.1.1. Skupna načela sistema javnih uslužbencev

##### 3.2.1.2. Načela za javne uslužbence v državnih organih

#### 3.2.2. Klasifikacija javnih uslužbencev in sistemizacija delovnih mest

##### 3.2.2.1. Klasifikacija javnih uslužbencev

##### 3.2.2.2. Sistemizacija delovnih mest

###### 3.2.2.2.1. Načrtovanje potreb po kadrih

###### 3.2.2.2.1.1. Delovna mesta, nazivi in položaji

###### 3.2.2.2.1.2. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest

###### 3.2.2.2.1.3. Kadrovski načrt

###### 3.2.2.2.1.4. Kadrovske evidence

### **3.3. Zaposlovanje**

#### 3.3.1. Načelo enake dostopnosti delovnih mest

#### 3.3.2. Premestitev, notranja seznanitev, interni natečaj in postopek za novo zaposlitev – javni natečaj

##### 3.3.2.1. Premestitev

##### 3.3.2.2. Notranja seznanitev

##### 3.3.2.3. Interni natečaj

##### 3.3.2.4. Postopek za novo zaposlitev – javni natečaj

#### 3.3.3. Dogovor o mirovanju pravic

- 3.3.4. Sklenitev delovnega razmerja
- 3.3.5. Primerjalni vidik sistemov zaposlovanja
  - 3.3.5.1. Zgodovinski oris
    - 3.3.5.1.1. Centralizacija zaposlovanja
    - 3.3.5.1.2. Pogoji za zaposlitev
  - 3.3.5.2. Sistemi zaposlovanja danes
    - 3.3.5.2.1. Zaposlovanje in pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja
    - 3.3.5.2.2. Posebna ureditev razmerij o javnih uslužbencih in njena širitev obsega veljavnosti
    - 3.3.5.2.3. Imenovanje
    - 3.3.5.2.4. Premestitev
- 3.4. Javni uslužbenci – med politiko in stroko**
  - 3.4.1. Pravice in obveznosti javnih uslužbencev
    - 3.4.1.1. Konfliktnost interesov
    - 3.4.1.2. Disciplinska odgovornost
  - 3.4.2. Primerjalni vidik pravic in obveznosti javnih uslužbencev
    - 3.4.2.1. Konfliktnost interesov
    - 3.4.2.2. Disciplinska odgovornost
- 3.5. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi in približevanje položaja javnih uslužbencev zaposlenim v zasebnem sektorju**
  - 3.5.1. Primerjalni vidik prenehanja delovnega razmerja

## **4. UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI IN OBLIKOVANJE KARIERE**

### **4.1. Upravljanje s človeškimi viri**

- 4.1.1. Upravljanje v javnem in zasebnem sektorju
- 4.1.2. Modeli ravnanja z ljudmi in vodenje

### **4.2. Kariera**

- 4.2.1. Oblike karier
  - 4.2.1.1. Notranja in zunanja kariera
  - 4.2.1.2. Pomen objektivne in subjektivne kariere
  - 4.2.1.3. Osnovne oblike karier
- 4.2.2. Teorije karier
  - 4.2.2.1. Karierna sidra
- 4.2.3. Karierni premiki nekoč in danes

## **5. SISTEM NAPREDOVANJA – UPRAVNA KARIERA JAVNIH USLUŽBENCEV**

### **5.1. Pomen kariernega načela**

- 5.1.1. Strokovna usposobljenost, primernost in kompetence

### **5.2. Elementi, s pomočjo katerih se uresničuje upravna kariera**

### **5.3. Letni pogovor s sodelavcem**

### **5.4. Ocenjevanje uradnikov**

- 5.4.1. Pomen ocenjevanja
- 5.4.2. Delovna uspešnost
  - 5.4.2.1. Letna ocena uspešnosti
    - 5.4.2.1.1. (Ne)ocenjevanje in distribucija ocen v praksi
    - 5.4.2.2. Ocenjevanje delovnega prispevka

5.4.3. Primerjalni vidik ocenjevanja

### **5.5. Izobraževanje - razvoj usposobljenosti zaposlenih**

5.5.1. Razvoj usposobljenosti za delo v državni upravi in oblike izobraževanja

5.5.2. Izobraževanje in usposabljanje v R Sloveniji

### **5.6. Napredovanje**

5.6.1. Način napredovanja

5.6.1.1. Vertikalno napredovanje

5.6.1.2. Horizontalno napredovanje

5.6.1.3. Predlog Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

5.6.2. Primerjalni vidik napredovanja

### **5.7. Nagrajevanje**

5.7.1. Načela sistema nagrajevanja

5.7.2. Modeli plačnih sistemov in primerjalni vidik nagrajevanja

5.7.3. Plačni sistem v R Sloveniji

5.7.3.1. Bistvene novosti plačnega sistema

5.7.3.1.1. Skupni plačni sistem

5.7.3.1.2. Določitev razmerij med plačami

5.7.3.1.3. Gibkost plačnega sistema

5.7.3.1.4. Preglednost in obvladljivost plačnega sistema

## **6. SKLEP**

## **7. LITERATURA IN VIRI**

7.1. Literatura

7.2. Viri

## 1. UVOD

Dogodki v obdobju od 1990-91, kot so prve demokratične volitve, osamosvojitve R Slovenije in sprejem Ustave R Slovenije, so sprožili obsežno reformo javne uprave. Reforma javne uprave v nastalem novem okolju je bila tako usmerjena predvsem v izgradnjo institucij na tistih upravnih področjih, ki jih je novo nastala država prevzela od zvezne države; v prilagoditev sistema javne uprave ustavnemu konceptu delitve oblasti in v lokalno samoupravo; kasneje pa je bil razvoj javne uprave povezan tudi s procesi vključevanja države v Evropsko Unijo. Poleg sprememb v smislu krepitve administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih, so bile spremembe izvedene tudi na področju izgradnje nove zakonske podlage za delovanje javne uprave, saj je ta osnovni temelj za nadaljnji razvoj. Pri tem ne gre zgolj za uvajanje načel in vrednot t.i. novega javnega menedžmenta temveč tudi za konkretne cilje razvoja javne uprave na področju uslužbenkega sistema in sodobnega upravljanja kadrovskih virov.

Pravna ureditev je seveda lahko »dobra« sama po sebi, vendar je pri tem potrebno upoštevati, da je katerokoli področje politik, ki je pravno urejeno, vpeto tudi med druge vire. Poleg pravnih, so pomembni materialni, družbeni in nenazadnje tudi človeški viri.

Evropska kontinentalna ureditev javnega uslužbenstva izhaja iz ureditve le-tega v absolutističnih državah. Zaposleni v javni službi ni v delovnem razmerju z državo. Gre za posebno personalno razmerje z vladarjem, na podlagi katerega ima javni uslužbenec poseben status, ki je urejen s posebnimi pravili. Javni uslužbenec je deležen tudi privilegijev z vrsto sestavin fevdalne ureditve, kar velja zlasti za trajnost razmerja med vladarjem in njegovim služabnikom, ki se lahko poruši le z izgubo medsebojnega zaupanja. Skladno s tem je tudi mesto in napredovanje vladarjevega služabnika, kar hkrati pomeni povezanost najvišjih mest s plemiškimi nazivi (Bučar: 1999). Na podlagi sedanje ureditve načela enakosti državljanov je takšen položaj javnega uslužbenca danes, v demokratični družbi nesprejemljiv, z vidika delovanja sodobne države pa tudi nefunkcionalen.

V organih državne uprave je danes preko 30.000 zaposlenih, v celotni javni upravi pa število zaposlenih dosega 47.000 javnih uslužbencev. Država poleg ostalih funkcij, ki jih ima, nastopa tudi v vlogi podsistema, ki za družbo opravlja specifične naloge tako, da zagotavlja tiste pogoje, ki so nujni za ohranitev in razvoj družbe kot celote, pri tem pa vse bolj zasleduje in upošteva tržna načela, kot so učinkovitost, uspešnost in cenenost, ki bi jih ad hoc povezali z zasebnim in ne javnim sektorjem. Tako lahko izhajamo iz stališča, da sodobna država že deluje kot veliko gospodarsko podjetje in se po metodah svojega delovanja in po odnosu do svojih sodelavcev temu primerno tudi obnaša; njeno delovanje je odvisno od dejanske sposobnosti sodelavcev ter njihovega prispevka k zastavljenim ciljem. Zato je pomembno, koga se postavi na kakšno delovno mesto, nič manj pa ni pomembno tudi ocenjevanje, napredovanje in nagrajevanje zaposlenih za opravljeno delo. Formalna izobrazba zaposlenih v sodobni organizaciji naj bi predstavljala določeno mero usposobljenosti posameznika, vendar to ni edini kriterij, na podlagi katerega se danes presoja njegova kvaliteta. To pa hkrati predstavlja tudi temeljno razliko med statusom in

pravnim položajem javnega uslužbenca v t.i. klasičnem uradniškem sistemu<sup>1</sup> ter statusom in pravnim položajem zaposlenega v sodobni javni upravi, ki je delno tudi posledica vključevanja R Slovenije v Evropsko unijo (v nadaljevanju: EU).

Vključevanje v EU je namreč zahtevalo tudi prilagajanje slovenske zakonodaje na področju javnih uslužbencev. Ti morajo biti za izvrševanje sprejetih odločitev s strani državnih odločevalcev ne le strokovno usposobljeni, imeti morajo tudi delovne in druge strokovne kvalitete ter motivacijo za njihovo korektno izvrševanje. Sistem javnih uslužbencev je torej eden izmed pomembnejših delov uprave, saj je delovanje le-te odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni. O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju uprave, s tem pa hkrati tudi lastne države, lahko govorimo le ob čim večji harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen (Brezovšek in Haček, 2002: 703), kar je nenazadnje odvisno tudi od posameznikovega kariernega razvoja v državni upravi.

Zakon o javnih uslužbencih (2002), (v nadaljevanju: ZJU), je posegel v utečeno delovanje v državni oziroma javni upravi. Spremembe, ki jih je prinesel, zadevajo predvsem področje človeških virov. Lahko bi rekli, da gre na tem sistemskem področju »za dograditev strukture, hkrati pa tudi za oblikovanje upravne (organizacijske) kulture, ki bo vplivala na doseganje vseh z zakonom zastavljenih ciljev.« (Stare, 2003: 389)

ZJU je vpeljal načelo kariere in s tem možnost kariernega razvoja uradnikov. Obstaja več vrst oblik kariere, vse pa so odvisne ne le od strokovne usposobljenosti, temveč tudi od drugih delovnih in strokovnih kvalitet posameznika ter njegovih rezultatov dela. Strokovno usposobljen posameznik ni nujno tudi primeren za določeno delo; le vsota vsega navedenega je večje jamstvo za delovni uspeh, kot pa znanje samo po sebi. Bistvo načela kariere je tudi v ugotavljanju kariernega sidra. ZJU (2006) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2002), (v nadaljevanju: ZSPJS), za prepoznavanje uradnikovih lastnosti in sposobnosti ter oblikovanje možnosti nadaljnjega razvoja, ki bo usklajen s cilji uprave, ponujata vrsto instrumentov, ki naj bi medsebojno povezani spodbujali uresničevanje načela kariere.

### **1.1. Namen in cilj magistrskega dela**

Ob upoštevanju dejstva, da sem v državni upravi zaposlena že od vsega začetka svoje zaposlitve, to je od leta 1993, ter da sem v obdobju do danes zamenjala kar nekaj uradniških nazivov na t. i. hierarhični lestvici, plačnih koeficientov ter področij dela, je namen tega dela prikazati ne le teoretična in sistemska izhodišča javnih uslužbencev, njihovega zaposlovanja ter pomanjkljivosti, ki so se v času od uveljavitve do danes že pokazale, temveč tudi upravljanje s kadrovskimi viri ter posledično (z)možnosti njihovega kariernega razvoja, ki danes ni več odvisen le od formalno dosežene izobrazbe javnega uslužbenca, pač pa tudi od njegove sposobnosti, motiviranosti in drugih dejavnikov. S tem pa se upravljanje s človeškimi viri v javni oziroma državni upravi vse bolj približuje zakonitostim, ki veljajo v zasebnem sektorju. Da so cilji organizacije odvisni od njihovega managerja, njihova realizacija pa je odvisna

---

<sup>1</sup> Ta sistem, na območju nekdanje skupne države FLRJ, v povojnem obdobju ni bil neznan, saj je temeljil na uradniškem sistemu kralja Aleksandra I.

tudi od pretvorbe le-teh v cilje posameznika v tej organizaciji, se vse bolj zavedajo tudi v javnem sektorju. Nenazadnje je dobro upravljanje s človeškimi viri predpogoj za karierni razvoj.

Cilj magistrskega dela je prikazati, ali zastavljene politike s področja javnih uslužbencev oziroma nov uslužbenski sistem, v primerjavi s prejšnjim sistemom, dejansko nudi večje možnosti kariernega razvoja zaposlenim v državni upravi ali pa je šlo pri tem le za izpolnitev obveznosti do EU iz naslova našega vključevanja, ter posledično povečanja učinkovitosti, ekonomičnosti in transparentnosti ne le državne, temveč celotne javne uprave.

## **1.2. Hipoteze**

Magistrsko delo vsebuje naslednje hipoteze:

sistem javnih uslužbencev temelji na sistemsko nenatančni in kontradiktorni uslužbenski zakonodaji, ki ne povečuje racionalizacije pri uvajanju uslužbenskih razmerij.

karierni razvoj posameznika, ki je predpogoj za uspešno in učinkovito izvrševanje javnih politik, je ne glede na obstoječe institute, najprej odvisen od njega samega in sekundarno od upravljana s kadrovskimi viri.

obstoječi sistem ocenjevanja in napredovanja pri uradnikih poraja nezaupanje, zaradi subjektivnega ocenjevanja nadrejenih, ki ga je težko preizkusiti.

## **1.3. Metodologija dela**

Pri pisanju magistrskega dela bodo uporabljene različne metode in tehnike družboslovnega raziskovanja.

Pri analiziranju politik s področja javnih uslužbencev ter njihovega zaposlovanja in kariernih (z)možnosti bo šlo za implementacijsko študijo – analizo procesa izvajanja ter deloma evalvacijsko študijo – analizo vrednotenja v »ex post« obliki, s katero se bodo ovrednotili dejanski učinki, ki jih je povzročila sprejeta javna politika z zgoraj navedenega področja.

Izvedena bo multimetodska analiza, ki bo obsegala:

- metodo analize pisnih virov (študij relevantne strokovne literature s področja, pravnih virov oziroma zakonskih instrumentov s tega področja);
- metodo analize zgodovinskih pravnih virov;
- metodo primerjalnega pregleda politik s tega področja v posameznih evropskih državah;
- metodo analize posameznega konkretnega primera;
- metodo obstoječih statističnih podatkov na tem področju.

Institucionalna ureditev sistema javnih uslužbencev oziroma njihovega zaposlovanja in zmožnosti kariernega razvoja, pa je sama po sebi že del pravnega sistema, zato bo metoda analize pravnih virov uporabljena skozi celotno nalogo.

#### 1.4. Opredelitev pojmov

Skozi celotno nalogo se pojavljajo pojmi kot so uprava, javna uprava, državna uprava, javni sektor, javni uslužbenec, uradnik in drugi. Za boljše razumevanje osnovnih pojmov je potrebna njihova opredelitev.

**Uprava** – pojem uprave je v teoriji različno opredeljen, pri čemer se Haček (2005: 21) sprašuje, »kako opredeliti pojem uprave tako, da bodo dovolj široko zajete vse njene razsežnosti in jasno razvidne vse njene značilnosti.« Vavpetič (v Haček, 2005: 19), je v zvezi z upravo ugotovil, »da se vsaka organizacija ustanovi zato, da bi opravljala določeno dejavnost toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti. Kot navaja Parsons (v Haček, 2005: 22), se delovanje uprave začne z določitvijo njenih ciljev na najvišji institucionalni ravni, ki se kasneje realizirajo na operativni ravni. Pusić (1993) in Bučar (1981) npr. upravo opredeljujeta kot pojem, ki označuje upravne organizacije oziroma njihov sestav, njihova medsebojna razmerja, prav tako pa ta pojem označuje tudi proces upravljanja. Upravo lahko opredelimo kot proces, kot dejavnost oziroma kot določeno delovanje ali kot organizacijo oziroma organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij. Pusić (v Rakočević, 1994: 10) za dosledno razlikovanje uprave v organizacijskem smislu in uprave v funkcionalnem smislu, za prvo uporablja izraz »upravna organizacija«, za drugo pa izraz »upravljanje«. »Uprava je tisti del dejavnosti v organizaciji, v katerem se odločitve o ciljih organizacije konkretizirajo v smeri doseganja določenega cilja, organizacijsko pa so uprava tisti subjekti, ki izvajajo to dejavnost, ki torej upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih« (Virant, 1998:18). »Uprava je nujna sestavina vsakega človekovega organiziranega delovanja, zato jo lahko skladno z delitvijo dela razumemo kot sestavni del vsake organizirane dejavnosti« (Rakočević, 1994:19). Uprava nenazadnje predstavlja tudi izvršilno dejavnost. Rakočević (1994: 26) meni, da ima uprava tudi svoj profesionalni značaj, kajti uprava je posebna strokovna dejavnost, zato so tudi dejavnosti uprave strokovne dejavnosti.

**Javna uprava** – je uprava v javnih zadevah. Podobno kot pojem uprava, se tudi pojem javna uprava uporablja v funkcionalnem in organizacijskem smislu. Pri pojmu javna uprava gre torej za »proces odločanja o javnih zadevah, hkrati pa gre za sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, o uresničevanju družbenih koristi« (Bučar, 1969: 39). »Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij:

- 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,
- lokalne samouprave,
- javnih služb, pri katerih gre za tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in ki jih ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave ter
- javnega sektorja, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.« (Šmidovnik V: Haček, 2001: 29)

**Državna uprava** – podobno kot pojma uprava in javna uprava, se pojem državna uprava uporablja tako v organizacijskem kot funkcionalnem smislu, čeprav ni vedno nujno, da se pojma prekrivata, kajti država lahko z javnim



pooblastilom prenese posamezne dele funkcij državne uprave na subjekte, ki institucionalno ne sodijo v državno upravo. V navedenem primeru je funkcionalna opredelitev državne uprave širša od njene institucionalne opredelitve. Možno pa je tudi obratno stanje in sicer, da organizacije državne uprave opravljajo oziroma izvajajo dejanja, ki ne sodijo v upravljanje, kar pomeni, da je institucionalna opredelitev širša od funkcionalne opredelitve. Osnovna funkcija državne uprave je izvrševanje predpisov oziroma zakonskih norm, zato se med funkcije državne uprave uvršča tudi izvajanje prisile kot posledice sprejetih pravnih odločitev zakonodajnih, izvršilnih in upravnih organov. »Danes se državna uprava vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi, saj vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb, pri čemer oblastveno upravo lahko pojmuje kot upravnoopravno dejavnost, neoblastveno pa zunajpravno upravno dejavnost« (Trpin V: Haček, 2001: 37-38). Državno upravo sestavljajo državni organi kot so ministrstva, vladne službe ter upravne enote, poleg njih pa ZJU (2006) uvršča tudi druge državne organe, kot so Državni zbor, Državni svet, Varuh človekovih pravic, Ustavno in Računsko sodišče ter pravosodni organi.

**Javni sektor** – ta sektor sestavljajo tako državni organi, uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, kot javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Ferfila (2002: 16) navaja, da sta »javni in zasebni sektor medsebojno prepletena, povezana in soodvisna, vendar lahko javni sektor s formuliranjem javnih politik direktno, indirektno, namensko in nenamensko vpliva na aktivnost privatnega sektorja.« Vloga javnega sektorja je zagotavljanje storitev, od katerih imajo koristi vsi ljudje, ne samo določeni posamezniki.

**Javni uslužbenec** – osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, teorija imenuje »javni uslužbenci«. »S tem izrazom običajno označujejo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti – ne pa tudi oseb, ki opravljajo v teh organih politične funkcije« (Virant, 1998: 187). Pravna teorija uporablja pojem javni uslužbenec v širšem smislu za delavce v javnem sektorju, ki zajema poleg državne uprave tudi lokalno samoupravo in javne službe z namenom, da se ta pojem povsem jasno opredeli in razlikuje od izraza delavec. Pojem javni uslužbenec se je zaradi svojega širokega zajema zaposlenih tako v državnih organih, lokalni samoupravi, sodstvu, vojski in javnih podjetjih, razvil kasneje kot pojem »državni uslužbenec«, pod katerim se, kot navaja Bogdanov (v Haček, 2005: 47), »v sodobni upravno-politični znanosti označuje tiste uslužbenice, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade.« Pusić (1993: 166) meni, da gre pri javnih uslužbencih »za prevladujočo skupino posameznikov v upravnih organizacijah, ki opravljajo v njih delo, intelektualno ali ročno, kot svoj trajni in glavni poklic.« Za pojem javnega uslužbenca je značilno predvsem to, da v procesu javne uprave odloča, soodloča oziroma pripravlja odločitve, ki končno usmerjajo ravnanje drugih ljudi. Pretežno delo javnih uslužbenecv je neposredno odločanje, soodločanje ali priprava odločitev, ki se nanašajo in usmerjajo ravnanje drugih, njihovo delo pa je pri tem vedno v posredni ali neposredni obliki vezano na izvajanje oblasti. V tem in takšnem ožjem pogledu se smiselno uporablja tudi pojem javni

uslužbenec, ki vključuje le osebe, ki kot svoj poklic opravljajo določeno dejavnost v javni upravi. ZJU (2006) v uvodni določbi določa, da je javni uslužbenec tisti posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

**Uradnik** – ZJU (2006) za uradnika označuje javnega uslužbenca, ki opravlja javne naloge v državnih organih in organih lokalne skupnosti.

**Sistemizacija delovnih mest** – sistemizacija je interni, splošni akt organa, ki določa delovna mesta, ki so potrebna za izvajanje nalog javne uprave oziroma državnih organov, uprave lokalnih skupnosti ter oseb javnega prava, razporejena v notranje organizacijski strukturi državnega organa, opise nalog in pogoje za zasedbo teh delovnih mest, nima pa finančnih učinkov, saj akt sam po sebi še ne daje tudi pravice do novih zaposlitev. Sistemizacija je po eni strani organizacijski akt v smislu razdelitve delovnega procesa na posamezne naloge, po drugi strani pa ima tudi delovnopравни pomen, saj se delovno razmerje sklene za posamezno delovno mesto iz sistemizacije. Sistemizacija delovnih mest je torej tudi podlaga za izvajanje kadrovske postopkov in za sklepanje pogodb o zaposlitvi.

**Kadrovski načrt** – je instrument kadrovskega načrtovanja. Z načrtom zaposlitev posamezni organ ali organizacija prikaže sedanje stanje zaposlenosti oziroma dejansko strukturo zaposlenosti in ciljno stanje za določeno prihodnje obdobje, in sicer po številu ter strukturi delovnih mest in nazivov. Načrt mora vključevati tako nove zaposlitve kot napredovanja v višje nazive in na zahtevnejša delovna mesta – torej vse kadrovske spremembe, ki imajo tudi finančne učinke. (ZJU, 2006)

**Delovno mesto** – delovno mesto je zadnja točka v razčlenjevanju organizacije na različne notranje organizacijske enote, ki je potrebna zaradi delitve dela upoštevajoč tudi posamezne specializacije, na podlagi katerih je možno boljše in učinkovitejše doseganje ciljev, ali kot navaja Korade Purg (2004: 121), je delovno mesto najmanjša enota posamezne organizacije, ki ima v okviru delovnega ali poklicnega področja opredeljene glavne naloge. Sicer pa pojem delovnega mesta nima enotne opredelitve in je odvisen tudi od »funkcije, ki naj jo ima v posameznem sistemu oziroma od politične filozofije, ki je podlaga sistemu« (Bučar, 1969: 677). Alain Plantay (v Bučar, ibidem) meni, da je delovno mesto upravna funkcija, ki je pravno in proračunsko ločena od drugih in prav zaradi tega jo je mogoče poveriti neki osebi. Pri tem hkrati opozarja, da je aspektu pravne funkcije stopil v ozadje, saj ima proračunski vidik vedno večjo težo. V nemški literaturi je npr. delovno mesto opredeljeno kot mesto, s katerim je povezana javnopravna pravica odrejanja za razliko od ameriške literature, kjer se delovno mesto opredeljuje kot skupina dolžnosti in odgovornosti, ki so odredene posameznemu uslužbencu.

**Položaj** – je delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi. Gre za uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. (ZJU, 2006)

**Zaposlovanje** – izraz zaposlovanje pomeni »proces, s katerim organizacija oziroma delodajalec zadovoljuje svoje potrebe po človeških zmožnostih z napovedmi za prihodnost, s pridobivanjem in izbiranjem kandidatov ter z

usmerjanjem novih kadrov« (Lipičnik, 1998: 422). Hellriegel (1992: 391) je proces zaposlovanja prikazal v širšem smislu, ki poleg ožjega, to je pridobitve novega delavca, zajema tudi preostale faze začenši s planiranjem in napovedovanjem človeških zmožnosti do odpuščanja in s tem ponovne pridobitve prostega delovnega mesta.

**Upravljanje s človeškimi viri** – angleška besedna zveza »Human Resource Management«, se najpogosteje prevaja kot upravljanje oziroma ravnanje s človeškimi viri. Pojem na splošno zajema načrtovanje, iskanje, izbiro in zaposlovanje kadrov, obračunavanje in izplačevanje plač, motiviranje, usposabljanje, izobraževanje in razvoj kadrov, ohranjanje ključnih kadrov, razporejanje, odpuščanje in upokojevanje kadrov. Rman (v Brezovšek in Haček, 2003, 141) meni, da so ravno »procesi upravljanja s človeškimi viri tisti, ki določajo medsebojne odnose in vrednote, ustrezno notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, zadovoljni, lojalni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve in proizvoda.«

**Kariera** – pomen te besede izvira iz latinščine, njen prvotni pomen pa je označeval »cursus honorum«, to je tek za častmi; Kariera pomeni medsebojno tekmovanje uslužbencev, pri katerem se nagradi napor in nadarjenost. Simon, Smithburg in Thompson (v Bučar, 1969: 608) navajajo, da je kariero opredelila posebna komisija za proučitev vprašanj v javni upravi v ZDA<sup>2</sup> in sicer kot »častno zaposlitev, ki jo posameznik navadno začne v mladih letih v pričakovanju nadaljnjega napredovanja in jo nadaljuje do upokojitve«. Ob pregledovanju strokovne literature vidimo, da je razlag o tem kaj kariera je toliko, kot je različnih avtorjev. Nekateri jo opredeljujejo npr. kot proces, tako kot Hall (v Brečko, 2006: 29), ki je kariero opredelil kot vrednostno ovrednotene sekvence človekovih delovnih izkustev skozi čas.

**Kompetence** – ta pojem se v kombinaciji s strokovno usposobljenostjo posameznika, vse pogosteje uporablja za uspešno in učinkovito opravljeno delo. Kompetence pri tem obsegajo znanja, veščine in spretnosti, osebnostne in vedenjske značilnosti, prepričanja, motive in vrednote ter samopodobo.

**Karierno sidro** – gre za človekovo podobo o samem sebi in njegovi zavesti o tem, v čem se odlikuje, v čem bo uspešen, kaj želi ter ceni.

---

<sup>2</sup> Commission of Inquiry on public service personnel.

## **2. TEORETIČNO ZGODOVINSKA IZHODIŠČA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV**

### **2.1. Teoretične opredelitve razvrščanja javnih uslužbencev in njihovo pojmovanje**

Družbeni položaj javnega uslužbenca je bil in je še danes vsaj v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. Njegov položaj se je skozi zgodovino stalno spreminjal. Kot je že uvodoma navedeno, je absolutistična država »zgradila« poseben uslužbenski aparat, na katerem je temeljilo razlikovanje med uslužbenci in drugimi delavci. Tega je kasneje nasledila in izpopolnila buržoazna država. Uslužbenski aparat se je zaradi svoje posebne vloge, ki jo je imel skupaj z vojsko in policijo, začel istovetiti s tistimi, ki jim je služil, najprej z monarhijo in kasneje z vladajočim buržoaznim razredom.

Zaradi mistificiranja države kot samostojne sile, ki je nad razrednimi nasprotji in je v službi višjih ciljev domovine, se je uslužbenstvo kot celota začelo ločevati od ostalih državljanov, pri tem pa je tudi razvilo posebno lastno etiko, lastne vrednote in nenazadnje lastne metode dela. Zaradi svoje domnevno posebne vloge v zaščiti javnih interesov je začelo uslužbenstvo pojmovati svojo dejavnost za pomembnejšo od dejavnosti drugih državljanov, vladajoči razred pa mu je zaradi njegove osebne funkcije tudi priznaval poseben status in uvedel posebno uslužbensko pravo, ki je še danes uveljavljeno v mnogih državah. (Pusić, 1993: 169-175)

Za moderno državo je poleg trenda stalne rasti uprave in povečevanja njene servisne vloge, značilen tudi trend njene profesionalizacije. Pri prvem gre za stalno naraščanje števila zaposlenih v javni upravi, ki sama po sebi ne more imeti več ekskluzivnega obeležja, kakršnega je imela še v začetku preteklega stoletja. O ekskluzivnosti bi danes morda lahko govorili le v primeru najvišjih uslužbencev v javni upravi in funkcionarjev, pri čemer se njihov dejanski pravni položaj ne ureja na formalen temveč na neformalen način. Pri drugem trendu pa gre za prehod opravljanja upravne dejavnosti od laikov oziroma amaterjev na strokovne in profesionalne izvajalce ter postopno ustalitev kroga nalog in njegovih nosilcev v okviru upravne organizacije. (Haček, 2001: 40)

Kljub današnji neekskluzivnosti javne uprave, vseeno izhaja potreba po posebnem urejanju delovnega razmerja zaposlenih v javni upravi, ki ima korenine v velikosti sistema javnih uslužbencev. Ta namreč predstavlja največji organizirani delovni proces vsake države, pri čemer pa je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da se javni uslužbenci med seboj razlikujejo tako glede del in nalog, ki jih opravljajo kot tudi glede zahtevnosti in narave delovnega procesa v katerega so aktivno vključeni, zato je zahtevnost organiziranja in preglednost tolikšnega sistema sorazmerno težja.

Posebna ureditev uslužbenskega razmerja se kaže za razliko od drugih delovnopравниh razmerij že v tem, da pri prvih ne gre za klasično pogodbeno razmerje, ki bi temeljilo na pogodbeni svobodi in enakopravnosti pogodbenih strank. O prostovoljni zvezi med uslužbencem in državo namreč lahko govorimo le takrat, ko se posameznik prijavi na določen razpis. Kasneje pa so vsa nadaljnja razmerja urejena enostransko, in sicer s strani države, kar je bistvena

razlika od drugih delovnopravnih razmerij. Uslužbenec se v takem razmerju ne more sklicevati na dejstva, da so bili ob sklenitvi delovnega razmerja pogoji drugačni kot kasneje, ko jih je država z npr. zakonodajo spremenila, za razliko od privatnega sektorja, za katerega je v večji meri značilno pogodbeno dogovarjanje, pogajanje in usklajevanje.

V smislu sodobnega pogleda na službo v javni upravi gre za družbeno koristno funkcijo, saj javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev, hkrati pa pripravlja strokovne podlage za politično odločanje. Pri tem je njegov pomen v marsičem drugačen od zaposlenega v zasebnem sektorju, saj delo javnega uslužbenca nima vpliva le na organizacijo v kateri dela, temveč ima širši vpliv, kajti javna uprava upravlja z javnimi zadevami in strokovno servisira politične organe, da lahko odločajo o javnih zadevah. Od strokovnosti in učinkovitosti javne uprave pa je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti. (Virant, 1998: 187-188)

### 2.1.1. Funkcionalno in organsko pojmovanje javnega uslužbenca

Funkcionalna opredelitev pojma javnega uslužbenca pove, da je javni uslužbenec vsakdo, ki trajno ali občasno opravlja kakršnokoli javno funkcijo, ki jo je mogoče opredeliti kot kakršnokoli dejavnost za določen organ javne uprave. V navedenem smislu se uporablja izraz javni uslužbenec kot nasprotje pojmu javni funkcionar, ki ga volilno telo neposredno ali posredno izvoli ali imenuje za opravljanje določene funkcije. V tradicionalni kontinentalni evropski pravni ureditvi so običajno neposredno izvoljeni parlamentarni poslanci in tudi predsednik države, posredno pa sodniki, državni tožilci in drugi pravosodni funkcionarji. Ti javni funkcionarji se po svojem pravnem položaju formalno razlikujejo od profesionalnih uslužbencev, saj zanje veljajo drugi predpisi in so izvzeti iz določil uslužbenskega prava kot segmenta upravnega prava. Vprašanja povezana z njihovim pravnim statusom so del ustavnega prava. Na njihovo ravnanje ne vpliva toliko pravni položaj kot funkcija, ki jo opravljajo ter pravice in dolžnosti, ki iz take funkcije izvirajo. To pa je že bolj organizacijski kot statusni kriterij in v tem pogledu so med profesionalnimi uslužbenci v ožjem smislu velike razlike, ki vplivajo na njihov pravni položaj. Dejansko se med seboj bolj razlikujeta najnižji in najvišji profesionalni uslužbenec kakor najvišji profesionalni uslužbenec in politični funkcionar.

Organsko pojmovanje javnega uslužbenca pa v nasprotju s funkcionalnim pojmovanjem vključuje le tiste osebe, ki delujejo za nek organ tako, da se njihova dejavnost pojmuje kot dejavnost državnega organa. Izhajajoč iz tega dejstva, se za javnega uslužbenca lahko štejejo vse tiste osebe, ki opravljajo kakršnokoli dejavnost za katerikoli javni organ. Pri tem gre lahko za trajno, prehodno ali občasno dejavnost oziroma delo. To pa je v nadaljevanju tudi temeljni kriterij za delitev javnih uslužbencev na profesionalne uslužbence, ki jim je opravljanje državne službe temeljni vir njihove eksistence ter priložnostne uslužbence, ki jim je opravljanje javne službe le vzporedna ali dopolnilna dejavnost. V mnogih državah je opravljanje državne službe nezdružljivo z opravljanjem kakšne druge službe ali dejavnosti in je zato izrecno predpisano, da državni uslužbenec ne more imeti dveh stalnih služb.

Iz navedenega izhaja, da je uporabnejše in tudi ustrežnejše pojmovanje javnega uslužbenca v najširšem funkcionalnem pomenu. Za celovito razumevanje organizacije in kompleksnega delovanja javne uprave je namreč potrebno upoštevati tudi ljudi – posameznike, ki delajo v javni upravi. Zato je potrebno uporabljati pojem javni uslužbenec v najširšem funkcionalnem pomenu, saj takšno pojmovanje vključuje tudi izvoljene ali imenovane funkcionarje. V nasprotnem primeru bi namreč jasno predstavilo zameglila že obravnava vprašanj v zvezi z delom in odločanjem v javni upravi, ki bi se nanašala le na vse tiste javne uslužbenke v organskem smislu, pri katerih gre le za profesionalne uslužbenke. Tudi upoštevajoč etimologijo, bi izraz »javni uslužbenec« temu namenu najbolj ustrezal, saj je v službi javnosti vsakdo, ki po njenem pooblastilu in v njenem imenu odloča oziroma sodeluje pri odločanju v javnih zadevah.

Seveda pa je že zaradi doslednosti in jasnosti potrebno v pojem javnega uslužbenca vključiti tudi vse druge ljudi, ki administrativno sodelujejo pri delu javne uprave, to so t.i. strokovno tehnični delavci, ki opravljajo razna pomožna dela in jih je do sedaj večina uslužbenskih sistemov izločevala. Za pojmovanje javnih uslužbencev v funkcionalnem pomenu besede ni odločilno, če se njihova delovnoppravna razmerja obravnavajo po določbah uslužbenskega prava ali zgolj po določbah delovnega prava, temveč je pomembna le njihova vloga pri delu javne uprave. Za funkcionalno pojmovanje javnega uslužbenca tudi ni bistveno, ali je zanj javna služba osnovni vir eksistence ter, ali gre pri tem za trajno delovno razmerje, saj za funkcionarje v splošnem velja, da so izvoljeni oziroma imenovani le za mandatno obdobje, torej le za določen čas. Če pri tem ne gre za prepoved njihove ponovne izvolitve ali njihovega ponovnega imenovanja na isto delovno mesto, postane lahko tudi njihova služba osebno trajna.

Tako lahko ugotovimo, da v številnih političnih sistemih ostajajo isti ljudje, ki so pridobili zaupanje volivcev ali določene politične stranke, trajno na odgovornih položajih v javni upravi, pri čemer na drugi strani ni nujno, da profesionalni uslužbenci ostanejo trajno oziroma stalno v javni upravi, kajti možni so prehodi v druge zaposlitve in obratno. (Pusić, 1993: 169-175)

### 2.1.2. Druge kategorije javnih uslužbencev

Iz teorije izhajajo tudi druge delitve javnih uslužbencev. Če se pri tem osredotočimo na sam vstop v državno službo, lahko razlikujemo med pragmatičnim in prisilnim vstopom. V obeh primerih se odnosi z državo urejajo enostransko in sicer s predpisi, ki jih izda oziroma sprejme država z razliko, da gre pri prvih za prostovoljen vstop, pri drugih pa za vstop, ki ni odvisen od posameznikove volje. Od zadnjih tudi ni odvisno, kakšna bo vsebina uslužbenskega razmerja. Ob upoštevanju te delitve lahko govorimo tudi o profesionalnih ter priložnostnih uslužbencih s tem, da so prvi vedno tudi pragmatični, drugi pa so lahko tako pragmatični kot prisilni. Za prisilne službe je značilen določen čas trajanja (npr. vojaška obveznost), nedoločen čas trajanja (npr. skrbstvena služba) ali pa ta služba traja le za posamezen primer (npr. elementarne nesreče). Prisilna služba se lahko določa kogentno (npr. opravljanje funkcije ob volitvah), lahko pa ima za posledico tudi izgubo določenih pravic ob upoštevanju dejstva, da morajo osebe, katerim se določi

takšna obveznost ali javna služba, navesti opravičljive razloge v primeru, da takšne službe ne bi sprejele. (Bučar, 1969: 583-596)

Posamezni pravni sistemi zaradi različnih tako političnih kot strokovnih razlogov različno določajo krog profesionalnih uslužbencev. Izločitev iz kroga javnih uslužbencev je tako v veliko primerih značilna za vojaške osebe, ki opravljajo vojaški poklic, kot posebno poklicno dejavnost. Njihova delovno pravna razmerja se urejajo s posebnimi predpisi. Ponekod, podobno kot vojaške osebe, izločajo iz sistema javnih uslužbencev tudi predstavnike policije. Nenazadnje so ponekod iz sistema javnega uslužbenstva izločeni tudi vsi tisti posamezniki, ki opravljajo strokovno tehnična dela v državni upravi, saj se njihova razmerja urejajo na podlagi določb s področja delovnega prava. Uslužbenko pravo pogosto lahko velja le za državne uslužbence v centralnem upravnem sistemu, za uslužbence v lokalni samoupravi pa ne. Mnoge določbe uslužbenskega prava veljajo tudi za sodnike, vendar je potrebno status le-teh, zaradi zagotovitve njihove neodvisnosti od drugih organov upravljanja, posebej urediti. Nasprotno to ne velja za ostale uslužbence sodišč, za katere običajno veljajo določbe uslužbenskega prava. (Bučar, 1969: 583-596)

O razvoju posebnega uslužbenskega aparata lahko govorimo tudi v povezavi z ustanavljanjem in razvojem mednarodnih organizacij<sup>3</sup>, ki razvijajo svoj uslužbenki aparat. Poleg trenda rasti<sup>4</sup>, so za to vrsto javnih uslužbencev značilni specifični problemi, ki se pojavljajo hkrati z njihovim nastankom. Gre zlasti za pravično geografsko razporeditev njihovih delovnih mest v različnih državah – članicah mednarodnih organizacij, pri čemer je potrebno upoštevati tudi različno stopnjo razvoja njihove infrastrukture, znanja kandidatov za njihovo zaposlitev<sup>5</sup> in drugih pogojev uspešnega dela v posamezni državi. Kot etično se pojavlja tudi vprašanje dvojne lojalnosti zaposlenih uslužbencev v mednarodnih organizacijah in sicer na eni strani do ciljev svoje matične države in na drugi strani do ciljev mednarodne skupnosti v okviru katere je zaposlen. Temu pa sledi še vrsta drugih, povsem tehničnih vprašanj, ki niso zanemarljiva kot npr. določitev splošne ravni plač, določitev nacionalne sestave uslužbencev, organizacija mednarodne kadrovske službe, strokovno izpopolnjevanje zaposlenih ter znanje in uporaba določenih - različnih jezikov. (Pusić, 1993: 169-175)

## **2.2. Razvoj javnega uslužbenstva**

»Izvor javnih uslužbencev datira že iz antičnih srednje azijskih civilizacij, katerih potrebe po javni organiziranosti so napovedovale obsežno birokracijo antičnega Egipta in Grčije. V rimskem imperiju so uredili precizne mreže uradnikov, ki jih je kasneje sprejela tudi Rimskokatoliška cerkev. Vsako vejo vlade so vodile posamezne hierarhije, na vrhu vsake pa je bil vladni uslužbenec. Zelo znana in urejena je bila tudi kitajska javna uprava, ustanovljena v 2. stoletju pred našim štetjem, ki je preživela vse do 1912 leta. Zanj je bila značilna zlasti ureditev vstopa v upravno službo, ki je bila možna le preko strogih preizkušenj in testov.

---

<sup>3</sup> Organizacija združenih narodov – OZN, EU ter druge meddržavne organizacije.

<sup>4</sup> Ta je bil v zadnjem obdobju značilen zlasti za EU.

<sup>5</sup> V primeru EU je znanje, ki je merilo za sprejem že zelo unificirano.

Moderen sistem javnih uslužbencev je bil osnovan v Prusiji in sicer v 17. in 18. stoletju ter pri brandenburških volilnih knezih. Ti volilni knezi, ki so kasneje postali pruski kralji, so povečali moč vojske in centralizirali vlado, da bi zagotovili kar se da največjo stabilnost. Posebni vladni predstavniki so hodili po provincah in pomagali izvrševati kraljevo politiko; kasneje so to postali javni uslužbenci. Sprva so bili javni uslužbenci vpleteni v vojaške zadeve, vendar se je kasneje njihova odgovornost razširila tudi na javne zadeve. Izbira in nastanitev javnih uslužbencev je bila formalizirana v splošnem zakonu leta 1794, čigar osnovna načela so uporabna še danes. Podobni napori v birokratizaciji so potekali tudi v Franciji, Angliji in ZDA v 18. in 19. stoletju. Angleški poskusi organizirati učinkovito birokracijo so se začeli med njihovo vladavino v Indiji ob koncu 17. stoletja. Na koncu so nazori britanske javne uprave v Indiji postavili osnovo za podobno ureditev doma. V ZDA je izbor javnih uslužbencev po sistemu pokroviteljstva vodil vse do nastanka Komisije za javne uslužbence. Naslednice te komisije še danes nadzorujejo vstop v federalne službe s pomočjo izpitov in merit<sup>6</sup> sistema. Revolucije v zgodnjem 20. stoletju so privedle do velikih sprememb tudi v ureditvah javnih uslužbencev v bivših komunističnih državah. Po uničenju tradicionalnih sistemov carskega režima, je bila komunistična stranka v Rusiji sprva energično proti močni javni upravi, vendar so kljub temu ustanovili učinkovit sistem javnih uslužbencev po zgledu nemške in francoske ureditve. Prav tako je bila komunistična Kitajska sprva oprezna pred elitno birokracijo, a je kasneje sprejela svojo dolgo tradicijo močne uprave za reševanje perečih ekonomskih problemov države. Specifični problemi kontrole in nadzora so narasli v komunističnih državah, kjer je bila glavna skrb režima, pod direktnim vodstvom partije, zagotoviti stalno lojalnost javnih uslužbencev. Nepristranskost in objektivnost v aparatu, ki upravlja z javnimi zadevami, nista imeli takšnega pomena kot v pluralističnih državah. Grajena uprava je bila namreč podrejena direktivam vodstva partije. Komunistične države so morale vzpostaviti tudi nov način sodnega odločanja glede na dejstvo, da so z monopolom nad politično močjo in produkcijskimi sredstvi zagotovili, da tradicionalne spodbude in omejitve niso bile uporabne.« (Nagy V: Hojker, 2004)

Danes so določene vrednote kot so npr. apolitičnost, nepodkupljivost javnih uslužbencev, ter enake možnosti dostopa do službe, samoumevne. Dvom o potrebi obstoja takšnih kvalitiet uradništva več ne obstaja, edino vprašanje, ki se v tej zvezi pojavlja je, kako in s kakšnimi mehanizmi naj jih javne politike uveljavijo.

Pri javnih uslužbencih gre danes za rezultat modernih tendenc k profesionalizaciji, za kar pa je potrebno tudi vedno več znanja. Uradniki pridobivajo specifična znanja, ki jih ne morejo uporabiti nikjer drugje. In nenazadnje tudi država potrebuje ljudi, ki bodo znali streči njenim zahtevam in potrebam. Tako se je šele v zadnjih 150 letih začel priznavati poseben status javnega uslužbenca. Ta mu namreč zagotavlja višjo stopnjo trajnosti njegove zaposlitve s tem pa tudi možnosti kariere, za kar se je izoblikoval prav poseben sistem napredovanja. Predpogoj za to pa je apolitičnost delovanja, ki skuša doseči, da uradniki ne bi uveljavljali posebnih političnih interesov.

---

<sup>6</sup> Leta 1883 so ZDA s sprejetjem Pendleton Acta prešle na t.i. »merit system«, katerega glavna značilnost je profesionalno (strokovno in primerno usposobljeno) uradništvo. Ta sistem pa je v nadaljevanju omogočil manjšo odvisnost uprave od politike.



Seveda pa skozi zgodovino takšna neodvisnost nikakor ni bila prisotna. Pomen in vloga delavcev v upravi in njihov položaj v upravnih organizacijah sta se namreč razvijala v okviru celotnega družbeno ekonomskega razvoja, odvisno od kombinacije oziroma od tega, kateri od treh glavnih pogledov na upravne službe je v danem zgodovinskem trenutku prevladoval. Pusić (1993) navaja upravno službo s treh različnih stališč, kot politično oblast, kot privilegij in kot javnopravno družbeno funkcijo.

### 2.2.1. Upravna služba kot politična oblast

Zgodovinsko najstarejše pojmovanje vloge javne službe jo istoveti z izvrševanjem oblasti. Javnega uslužbenca se sprva pojmuje kot nosilca dela državnega monopola prisile oziroma kot nosilca pooblastil, ki izhajajo iz tega monopola.

Ostane pojmovanja javne službe kot oblasti je tudi težnja po nekritičnem in neupravičenem razširjanju kroga političnih funkcionarjev na profesionalne javne uslužbenke s sklicevanjem na debirokratizacijo in demokratizacijo upravljanja z družbenimi zadevami. Idejo o volitvah javnih uslužbencev njeni nosilci navajajo kot sredstvo proti birokratizaciji in za demokratizacijo upravljanja družbenih zadev, ki pa v moderni upravi ne sme presegati širine, ki bi mogla ogroziti strokovnost dela javnih uslužbencev.

### 2.2.2. Upravna služba kot privilegij

Pri tem pojmovanju, ki zgodovinsko izvira iz istega obdobja, je javna služba privilegij, ki prinaša njenemu nosilcu koristi in ga postavlja v ugodnejši položaj naproti drugim članom družbene skupnosti, kar izhaja iz podeljene upravne službe. Značilni izraz takšnega gledanja je kupovanje služb v javni upravi in podeljevanje služb kot nagrade za politične in druge usluge na temelju družinskih in prijateljskih vezi. Ta pogled je ponekod še danes prisoten predvsem v zvezi z najvišjimi mesti v upravi, ki jih delijo politični funkcionarji kot plen volilne zmage.

Pojmovanje javne službe, ki predstavlja izvor zasebne koristi, brez upoštevanja njenih drugih ciljev, je skupno vsem zaostalim in nerazvitim družbam. Skozi takšno obdobje pojmovanja službe oziroma zaposlitve v upravi so prešli vsi družbeni sistemi, pri čemer so se razlikovale le pojavne oblike takšnih zaposlitev. Te so se lahko manifestirale kot nakup ali zakup javne službe, politična ali osebna prednostna obravnava posameznikov, izrodile pa so se tudi v korupcijo ali kakšne druge oblike zlorabe položaja. Tako sta bili v Angliji vse do druge polovice 19. stoletja v ospredju politična in osebna protekcija, kot izključni metodi prihoda v javno službo. Do leta 1854 so bile vse zaposlitve v državni službi določene s t. i. pokroviteljstvom ali patronažo. Pomembna so bila torej osebna poznanstva z vplivnimi posamezniki, to je ministri, člani parlamenta ali predstojniki upravnih služb. Vsi, ki so se zaposlili na opisan način, so bili v določeni meri odvisni od svojega patrona. V tem obdobju se je javna služba štela za nagrado ali kot neke vrste pokojnino za zasluge v boju. Najbolj znan primer takega pojmovanja sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev je

t. i. »spoil system<sup>7</sup>«, ki je bil v veljavi v ZDA in sicer v obdobju od leta 1829 do leta 1883 in še danes omogoča predsedniku ZDA, da na številna mesta v državni upravi postavi politične prijatelje in podpornike. »Korenine takšnega gledanja so povsem specifične in med drugim izhajajo tudi iz ameriške skeptičnosti do evropskega modela profesionalizacije državne uprave« (Bugarič, 2005: 3). Znan zagovornik tega modela je bil zlasti Andrew Jackson, ki je s pomočjo tega sistema želel idejno utemeljiti zaposlovanje v upravi ter ga prikazati kot pravičen in edino možen način v demokratični politični ureditvi, saj naj bi prevladoval javni interes, kajti javni uslužbenci naj bi bili zaposleni za javno dobro. Izhodišče njegove usmeritve je bilo mišljenje, da so naloge javnih uslužbencev tako preproste, ali pa se jih lahko tako poenostavi, da jih lahko opravljajo tudi tisti posamezniki, ki za to nimajo posebnih kvalifikacij in znanj ter, da v državi, v kateri so javne službe izključno v korist državljanov, nima nihče večje pravice do vstopa v javno službo od drugega. To naj bi odražalo tudi večjo demokratičnost državne uprave. Javne službe tudi niso namenjene temu, da bi omogočale vzdrževanje določenih ljudi iz javnih sredstev. Ob vsem navedenem pa je takratni predsednik tudi predlagal, naj bodo javne službe omejene na obdobje štirih let, kar je hkrati enako dolžini trajanja mandata voljenih predstavnikov ljudstva v Kongresu in mandatu predsednika oziroma obdobju, ko je na oblasti zmagovita politična stranka. Po izteku navedenega obdobja, naj bi javna služba načeloma prenehala, javni uslužbenec bi sicer bil na razpolago, vendar bi bil odpuščen takoj, ko bi na njegovo mesto prišel pripadnik nasprotne zmagovite politične stranke. V navedenem obdobju je bila torej večina služb v upravi zasedena s strani zmagovite politične stranke. S politično nastavitvijo naj bi se namreč preprečilo vpletanje zasebnih interesov uslužbencev. Spoil sistem kot tak ni bil učinkovit, saj so odgovorna delovna mesta zasedali ljudje, ki niso imeli potrebnih znanj, bili pa so politično ustrezni in primerni.

Zaradi neučinkovitosti in nepotrebnih znanj javnih uslužbencev je v ospredje ponovno vstopilo zaposlovanje javnih uslužbencev na podlagi izvedenih razpisov in ustreznih preizkusov znanj.

Tako se je »strokovni sistem javnih uslužbencev, ki je v osnovnih potezah že spominjal na današnje sisteme javnih uslužbencev, prvič pojavil leta 1883 s t.i. Pendletonovo listino<sup>8</sup>, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, katerega izhodišče je bila strokovnost in primerna usposobljenost vseh zaposlenih« (Haček, 2001: 43). Gre za t. i. »merit sistem«<sup>9</sup>, ki se je razvil postopoma iz prvotnega gledanja na javno službo kot na službo fevdalca, nato osebno službo monarhu in nato še v službo neosebneemu abstraktnemu pojmu države. Iz te koncepcije se je postopno razvil kriterij

---

<sup>7</sup> Gre za sistem vojnega plena in je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev v skladu s političnimi merili, od tod tudi izraz »politični uradnik«.

<sup>8</sup> Pendleton Act: vsesplošna zahteva za reformo javne uprave se je pojavila po državljanski vojni v ZDA, ko je narasla nesposobnost, podkupovanje in kraje v zveznih organih in službah. Po umoru predsednika Garfielda leta 1881, katerega je umoril razočarani uradnik brez službe, je postala taka reforma vodilna tema predčasnih volitev. Kongres je leta 1883 potrdil zakon, ki je zagotavljal odprt sistem vstopa v uslužbensko razmerje in pravico državljanov do potegovanja za uslužbensko razmerje ne glede na politično, versko, rasno ali narodno pripadnost. Zakon je pokrival le kakih 10% delovnih mest v zvezni vladi, vendar je vsak predsednik razširil njegov pomen. Do leta 1980 je zakon zaščitil že do 90% javnih uslužbencev.

<sup>9</sup> Model »zaslug«.

sposobnosti kot odločilno merilo za sprejem oseb v službo v javni upravi, kakor tudi za napredovanje in nagrajevanje javnih uslužbencev.

Pendeltonova listina je imela dva temeljna cilja: prvi cilj je bil odstranitev političnega vpliva iz administracije, drugi pa zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev. »Pendeltonova listina je zadala tudi dokončen udarec do tedaj uveljavljenemu spoil sistemu« (Haček, 2001: 43). Z njo pa je bil tako narejen tudi korak bližje manjši odvisnosti uprave od politike.

Kriterij sposobnosti, kot nasprotje t.i. sistemu plena, zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb in trajnost zaposlitve ter nemoteno delovanje uprave tudi ob političnih spremembah, zlasti ob volitvah. To pa je bistvenega pomena za obstoj in kontinuirano delovanje demokratične države. V večini evropskih držav in tudi ZDA je bil ta kriterij pri zaposlovanju javnih uslužbencev postopoma uveden ob koncu 19. in v začetku 20. stoletja.

Uprava je tako z leti postala stalna in stabilna, kajti akumulirala je strokovnost in znanje, s tem pa je postopoma lahko konkurirala tudi politiki. Trend profesionalizacije ji je omogočil moč, za katero lahko ugotovimo, da presega njen formalni položaj. Kljub pretežni uveljavitvi merit sistema, pa ponekod tudi danes obstajajo določeni elementi, ki spominjajo na razumevanje javne službe kot privilegija. To se morda kaže pri plačah in drugih dohodkih, dopustih, socialnem zavarovanju, kot tudi v zahtevi oziroma v načelu stalnosti zaposlitve.

### 2.2.3. Upravna služba kot javnopravna družbena funkcija

Zgodovinsko najnovejše je pojmovanje službe v javni upravi kot družbeno koristne funkcije, kot opravljanje družbeno potrebnega in koristnega dela.

»Sodobna koncepcija upravne službe temelji na načelih moderne države<sup>10</sup>, ki naj bi zagotavljala, da bo upravna služba dosegla objektivnost, zaradi katere je bila tudi ustanovljena in tako služila javnemu interesu. Stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba naj bi temeljila na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot odločilnem merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi.« (Haček, 2001: 51)

Javni uslužbenec opravlja naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Je del aparata, ki je zadolžen za izvrševanje javnega interesa, ki se po demokratični poti izraža v obliki zakonov, proračuna in drugih političnih odločitev. Pomen dela javnega uslužbenca je v marsičem drugačen kot pomen dela zaposlenega v zasebnem sektorju. Delo javnega uslužbenca – še posebej če odloča ali sodeluje pri odločanju v državnih organih in organih lokalnih skupnosti – ima širši vpliv, saj se v javni upravi odloča o zadevah, ki se tičejo celotne družbene skupnosti in ne le organizacije, v kateri oseba dela. Položaj javnih uslužbencev je specifičen tudi zato, ker se sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna in ker učinka njihovega dela ni mogoče enostavno izmeriti. Organi javne uprave niso izpostavljeni trgu, ki je kazalec učinkovitosti in uspešnosti zasebnega sektorja, temveč se njihovo delo ovrednoti s politično odločitvijo zakonodajnega organa. V javnem proračunskem sektorju se zato ne

---

<sup>10</sup> Gre za načela delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti, spoštovanja človekovih pravic, etc.

more vzpostaviti normalen trg delovne sile, ki v zasebnem sektorju v veliki meri po avtomatizmu oblikuje razmerja med delavci in delodajalci. Gre pa še za eno posebnost: ker je delodajalec država, lokalna skupnost ali druga oseba javnega prava, je potrebno posebej skrbno – mnogo skrbneje kot v zasebnem sektorju, kjer je dopustno izbiro prepustiti subjektivni volji delodajalca – varovati vrednotno enake dostopnosti do službe. (Virant, 1998: 187-188)

S pojavom državnega intervencionalizma in instituta javnih služb so se v doktrini uveljavila tudi naslednja načela javne službe:

- kontinuiteta,
- spremenljivost in
- enakost.

Načelo kontinuitete pomeni, da mora biti javna služba dostopna in razpoložljiva na tak način, da bodo zahteve skupnosti zadovoljivo uresničene. V skladu s tem načelom je lahko opravljanje javne službe moteno le v primerih, določenih z normativno ureditvijo ter zaradi višje sile. Načelo spremenljivosti vsebuje obveznost javne oblasti, da prilagaja javno službo vsakokratnim okoliščinam in spremembam v povpraševanju splošnega interesa. Načelo enakosti in enakopravnosti javne službe zagotavlja enako dostopnost do javne službe in enako obravnavo njenih uporabnikov. »To v splošnem pomeni, da mora biti javna služba nevtralna z vidika političnih, verskih ali drugih prepričanj tako s strani njenega osebja kot tudi njenih uporabnikov.« (Haček, 2001: 51)

»Z razvojem sodobnega državnega sistema pa se pojavi tudi profesionalizacija uprave. Izvajanje upravne dejavnosti dobi naravo stalnosti tako z vidika delovnega področja kot posameznih izvajalcev, ki niso več laiki ampak izobraženi strokovnjaki, ki delo opravljajo za plačilo kot svoj stalni poklic. Zunanja pojavnost profesionalizacije uprave je v njeni začetni fazi (obdobje mlade meščanske države) birokratska organizacija in njen izvajalec – poklicni uradnik. Prvo pojmuje Weber kot najčistejši tip legalne (racionalne) oblasti, saj tako tisti, ki izpolni ukaz, kot tudi tisti, ki ga izda, pri svojem delovanju upošteva formalno in abstraktno pravilo, ter kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti in nadrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila« (Haček, 2001: 52). Po Webru (v Haček, ibidem) je uradnikova čast ključnega pomena, pri čemer iz uslužbenskega razmerja poklicnega uradnika nasproti državi poleg ostalih obveznosti izhajata tudi pravici do plače in pokojnine.

»Posledice sodobnejših teženj v razvoju upravnih sistemov so,<sup>11</sup> da se takšen klasični tip organizacije in poklicnega uradnika razvija v sodobnejše oblike hierarhične organizacije z novimi mehanizmi upravljanja (t.i. novi javni menedžment), status poklicnega uradnika pa se dejansko vedno bolj približuje statusu zaposlenih v zasebnem sektorju.« (Haček, 2001: 52)

---

<sup>11</sup> Te težnje so upadanje oblastne funkcije države in povečevanje njene servisne in pospeševalne funkcije, decentralizacija in ponovno opredeljevanje javnega interesa v procesih liberalizacije in privatizacije javne službe ter poudarjeno iskanje učinkovitejših metod opravljanja upravne dejavnosti.

### 2.3. Temeljni modeli urejanja uslužbenskih razmerij

Zaradi specifičnega pomena vloge javnega uslužbenca je specifičen tudi njegov položaj v družbi, saj je ta bil in je še danes vsaj v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v zasebnem sektorju. To ne pomeni nujno, da zanj veljajo popolnoma drugačna pravila kot za zaposlene v zasebnem sektorju; posebej so npr. urejene le posebnosti njegovega statusa, v preostalem delu pa je lahko njegov položaj urejen s splošnimi predpisi s področja delovnih razmerij.

#### 2.3.1. Javnopravni ali zasebnopravni model

Zasebnopravni model pomeni enako obravnavanje javnih uslužbencev kot zaposlenih v zasebnem sektorju. Pri tem modelu ne obstaja posebna zakonodaja, temeljni pravni vir pa predstavlja splošni pravni akt, ki ureja delovna razmerja. Kot pravni vir delovnega prava pa lahko nastopa tudi kolektivna pogodba, ki je sklenjena med vlado in sindikati in predstavlja doseženi konsenz pogajanj obeh strani. Na podlagi kasneje sklenjene pogodbe o zaposlitvi si posameznik sicer lahko »pribori« sebi ustrezne pogoje dela, predvsem pa tudi posamezne določbe, ki se nanašajo na višino plačila za opravljeno delo. Ta model kot vidimo omogoča primerljivost z zasebnim sektorjem, vendar hkrati prinaša veliko dvomov o svoji učinkovitosti. Zaradi posebnih nalog javnega sektorja je namreč nujna drugačna ureditev zlasti, če se želi varovati temeljna načela, kot so nevtralnost, nepodkupljivost in objektivnost.

Nasprotno zasebnopravnemu urejanju delovnih razmerij je javnopravno urejanje delovnih razmerij, kjer so le-ta urejena na podlagi posebnega pravnega predpisa, ki predstavlja del javnega upravnega prava. Javnopravni model urejanja javnih uslužbencev omogoča, da so posebnosti javnega sektorja urejene s posebnimi instrumenti upoštevajoč dejstvo, da niso vsi elementi oziroma instituti urejeni drugače. Ena izmed glavnih značilnosti tega modela je tudi dejstvo, da ni dopuščena kakršnakoli pogodbena svoboda pri vzpostavljanju individualnih uslužbenskih razmerij. To pa je morda razlog, da predstavlja takšen model tudi varovanje interesov zaposlenih oziroma prednost pred zasebno sfero. Zlasti velja to za preteklo obdobje, za katerega je značilen izraziti državni intervencionizem na področju dela in socialne varnosti, saj v zasebni sferi pravice delavcev niso dosegle ravni javne sfere. Tako Beaumont (v Haček, 2001: 53) poudarja pomen vloge države – delodajalca kot modelnega oziroma vzorčnega delodajalca v preteklem obdobju za razvoj industrijskih razmerij tudi v zasebnem sektorju.

Kot vidimo, se klasično pojmovanje uslužbenskih razmerij kot enostranskih javnopravnih razmerij spreminja na dveh ravneh in sicer z dualnim načelom urejanja pravnega položaja zaposlenih znotraj upravne službe kot tudi z vraščanjem posameznih vsebin zasebnega delovnega prava v pravo uslužbenskih razmerij ter vzporednim naraščanjem institucionalizacije dogovornih mehanizmov o določanju pogojev dela. (Haček, 2001: 53)

### 2.3.2. Karierni ali pozicijski model

Karierni model je uveljavljen v tistih sistemih, kjer uslužbenska razmerja predstavljajo posebno ureditev s posebnimi predpisi. Temeljna značilnost tega modela je v tem, da javni uslužbenci vstopajo na najnižja delovna mesta in sicer na podlagi formalnega postopka izbire. Napredovanje z začetnega delovnega mesta je zakonsko določeno, pogosto pa je zanj predvideno obvezno dodatno izobraževanje in neupoštevanje delovnih izkušenj izven javnega sektorja.

Nasprotno od kariernega modela, pa je pozicijski model urejanja uslužbenskih razmerij možen povsod tam, kjer ni posebnega uslužbenskega prava in je položaj javnih uslužbencev urejen s splošnim delovnim pravom. Vstop v javno službo je namreč mogoč na katerikoli stopnji in za kateregakoli kandidata, zaradi česar ne moremo govoriti o posebnem sistemu napredovanja. Posamezne značilnosti in pogoji delovnega mesta so namreč stvar individualne pogodbe o zaposlitvi.

Karierni model ima določene prednosti in slabosti; slabosti in prednosti pozicijskega modela so njihova zrcalna slika. Karierni model omogoča izkoriščanje kadrovskih kapacitet znotraj uprave, načrtovanje osebnega strokovnega razvoja in napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila »upravnega strokovnjaka«. Pozicijski sistem pa je bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskih virov tudi iz zasebnega sektorja (Virant, 1998: 202).

Če bi delali praktično primerjavo med kariernim in pozicijskim modelom, bi se pokazale naslednje razlike:

|  | Pozicijski model   | Karierni model                            |
|--|--|---|
| Sistem izobraževanja                   | Ni posebnih izobraževalnih institucij                                      | So posebne izobraževalne institucije      |
| Vstop v službo                         | Na katerikoli delovno mesto  | Vstopno uslužbenko mesto določene kariere |
| Zaposlovanje na višjih delovnih mestih | Odprto za vse  | Odprto le za javne uslužbenke             |
| Napredovanje                           | Ni zakonsko urejeno  | Je zakonsko urejeno                       |
| Splošna značilnost                     | Odprtost do zasebnega sektorja, mobilnost med zasebnim in javnim sektorjem | Zaprto do zasebnega sektorja              |

Vir: Virant, 1998: 202

### 2.3.3. Odprti ali zaprti model

Razlikovanje med odprtim in zaprtim modelom se pojavi zlasti pri ureditvi napredovanja. Tu se namreč postavi vprašanje, ali so višja delovna mesta v javni oziroma državni upravi dosegljiva le tistim uslužbencem, ki so v javni upravi že zaposleni, ali pa so morda dostopna tudi širši družbeni javnosti, torej zaposlenim v zasebnem sektorju?

Tipičen odprt sistem bi namreč pomenil, da napredovanja znotraj javnega sektorja ni ter da se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. To pa pomeni, da se lahko pridobi višje delovno mesto le preko kandidiranja na takem natečaju in sicer skupaj z osebami iz

zasebnega sektorja. Tako javnemu uslužbencu napredovanje ni zajamčeno, saj je odvisno od ocene njegove sposobnosti.

Značilno za klasični karierni sistem je, da se višja delovna mesta zapolnjujejo z osebami, ki so že zaposlene v javnem sektorju. Pri tem je vstop osebam iz zasebnega sektorja neposredno omejen na najnižja delovna mesta, pri čemer je od te točke dalje možno avtomatično napredovati na osnovi dosežene višje izobrazbe ter poteka delovne dobe. S tem se dejansko utrdi občutek varnosti javnega uslužbenca, saj se njegov položaj s potekom delovne dobe spreminja na bolje.

Popolnoma odprtih in popolnoma kariernih oziroma zaprtih modelov skoraj ni mogoče najti, saj vsi do določene mere upoštevajo možnost napredovanja ali pa zaposlovanja na podlagi natečaja tudi iz zasebnega sektorja, kar najpogosteje pomeni kombinacijo obeh modelov.

Vsi karierni modeli poznajo tudi napredovanje na delovnem mestu, ki pomeni periodična povišanja plače javnim uslužbencem. Povišanje plače se povezuje z dvema pogojema: delovno dobo javnega uslužbenca v javnem sektorju oziroma na določenem delovnem mestu, ter pridobitvijo določene ocene na podlagi urejenega sistema ocenjevanja tega javnega uslužbenca. S tem pa je potrebna tudi vzpostavitev spremljanja dela javnega uslužbenca in njegovega vrednotenja ter za to pooblaščenih organov. Reforme postavljajo vedno strožje pogoje za napredovanje, bodisi v plačah ali na delovnem mestu; povišanj brez rezultatov ni več mogoče sprejemati kot samo po sebi umevne.

#### 2.3.4. Idealni model javnih uslužbencev

V 19. stoletju je veljal Webrov birokratski model za idealno ureditev razmerij med politiki in javnimi uslužbenci. Le politiki so politično odgovorni in morajo volivcem poročati o svojem delu oziroma sprejetih politikah. Pri izvrševanju te politike pa se zanašajo na lojalne in nevtralne javne uslužbence. Nevtralnost pri tem seveda ne pomeni, da javni uslužbenec ne sme imeti svojega političnega mnenja ali ne sme biti politično aktiven temveč, da pri opravljanju nalog ne sme reči ali storiti ničesar, kar bi lahko vzbudilo dvom o njegovi nepristranskosti. Lojalno pa na drugi strani pomeni, da bo javni uslužbenec podpiral politika, pa čeprav z njegovo politiko ne soglaša. Opisani model javnih uslužbencev se najbolje uresniči z uvedbo odprtega modela in imenovanjem na podlagi razpisanih preverjanj znanj, ki jih izvede neodvisna institucija. Tudi samo napredovanje je možno depolitizirati s kriteriji kot so: preverjanja, delovni staž, ocenjevanje, etc.

### **3. SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV**

#### **3.1. Dualizem delovnopravne ureditve**

Kljub temu, da je bilo o dualizmu delovnopravne ureditve nekaj že navedeno, je potrebno omeniti, da sta zaposlovanje in status zaposlenih v javnem sektorju številnih držav že po tradiciji bistveno drugačna kot v zasebnem sektorju. V javnem sektorju je bilo to področje namreč predmet posebne in zelo konkretne normativne ureditve, medtem ko je bilo za zasebni sektor značilno zlasti urejanje s kolektivnim dogovarjanjem, temelječem na dvostranskem pogodbenem razmerju med delodajalcem in delojemalcem. Ta tradicionalni model pa se je začel intenzivno spreminjati, saj je zaposlovanje v javnem sektorju vse bolj podobno zaposlovanju v zasebnem sektorju. Tako so vprašanja kolektivnih pravic in način kolektivnega dogovarjanja, nekoč povsem nesprejemljivih elementov za področje javnega sektorja, danes aktualna in dovoljena tudi v tem sektorju, nasprotno pa se specifične ugodnosti, nekoč pridržane le javnemu sektorju, predvsem na področju varstva zaposlitve in plačila, na eni strani v javnem sektorju sicer zmanjšujejo, se pa delno prenašajo tudi v zasebni sektor (Dobrin, 1994: 1164-1165). Strokovnjaki s področja delovne zakonodaje se že dalj časa zavzemajo za to, da bi bili vsi zaposleni glede pravic iz njihove zaposlitve tako v javnem kot v zasebnem sektorju obravnavani praviloma enako. Marris (v Dobrin, ibidem) stremi za tem, da naj bi bilo vsako razlikovanje skrbno proučevano in pravično, odvisno pa naj bi bilo tudi od narave dejavnosti ali službe, njenega položaja na trgu in funkcije, ki jo posamezni zaposleni opravljajo v njenem okviru.

Uslužbenski sistem je bil ves čas prisoten v našem pravnem redu, saj se je že v preteklosti ločevalo med uslužbenskim in delovnim razmerjem ter med državnimi uslužbenci in delavci, vendar je ob tem potrebno upoštevati dejstvo, da je bilo povojno uslužbensko pravo v primerjavi s predvojnimi, le *lex specialis* splošnih delovnopравnih predpisov, ki so pač veljali za vse druge segmente zaposlenih v gospodarstvu.

Danes se pojavljajo različna mnenja in argumenti o tem, ali v okviru slovenske pravne ureditve obstaja dualizem v delovnopravni ureditvi, pa čeprav v neformalnem pomenu oziroma, ali npr. sedaj veljavni ZJU ureja delovna razmerja in je kot tak »*lex specialis*« ali pa gre pri tovrstnem urejanju le za del upravnega prava. Nekateri predpisi so namreč že v preteklosti popolnoma urejali razmerja zaposlenih v državni upravi, temu pa sledi tudi sedaj veljavna ureditev, hkrati pa številne norme na drugačen način urejajo določene pravice in obveznosti zaposlenih v nekaterih negospodarskih dejavnostih, sicer pa tudi za zaposlene v teh dejavnostih velja splošen zakonski predpis o delovnih razmerjih.

Na podlagi različnih teorij in dejanskega stanja lahko ugotovimo, da se dualizmu ni mogoče povsem izogniti. Pri tem ni pomembno, da so določena delovna razmerja urejena tudi s posebnimi predpisi temveč, da v zasebnem sektorju velja dvostransko dogovarjanje in s tem povezano pogajanje, za državni sektor pa velja oblastno ravnanje in prilagoditev le-temu. Hkrati pa gre pritrđiti tudi dejstvu, da se meje med enim in drugim vse bolj brišejo, saj se želi javni sektor



čim bolj približati zasebnemu, pri tem pa tudi zasebni sektor ni izjema, saj tudi ta črpa iz javnega.

### 3.1.1. Delovna razmerja v javni upravi

ZJU (2002) je prinesel vrsto novosti v kadrovske poslovanje v javni upravi. Temeljno dilemo pri pripravi zakona je predstavljajo vprašanje obsega veljavnosti nove zakonodaje. Pri tem sta se oblikovala dva koncepta: širši in ožji. Prvi je imel za izhodišče celotni javni sektor za razliko od drugega, ki je imel za izhodišče le javno upravo oziroma državno upravo.

Širši koncept je temeljil na argumentu, da ima celoten javni sektor številne skupne značilnosti<sup>12</sup>, zaradi katerih je potrebna široka enovita ureditev. Ožji pa je temeljil na argumentu, da so samo država in lokalne skupnosti tako specifičen delodajalec, da je njihovo ravnanje in položaj pri njih zaposlenih potrebno urediti posebej (Virant, 2003: 1392).

ZJU tako predstavlja kompromis med enim in drugim konceptom, saj se prvi del zakona nanaša na široko pojmovanje javnega uslužbenca ter skupna načela sistema javnih uslužbencev, drugi del zakona pa vsebuje posebne določbe le za tiste javne uslužbenke, ki so zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Že zgoraj je bilo izpostavljeno vprašanje ali gre pri sedaj veljavnem ZJU za »lex specialis« delovnih razmerij ali pa le za del upravnega prava. »Po mnenju mnogih posameznikov, ki so sodelovali pri pripravi zakona, naj bi šlo le za organizacijski zakon, ki ureja enotna pravila ravnanja države oziroma lokalne skupnosti na kadrovske področju, pri tem pa naj ne bi bile v ospredju posebne vrste delovnega ali uslužbenskega prava, ki bi lahko nadomestile delovno pravo.« (Virant, ibidem)

Ne glede na izraženo mnenje ne moremo mimo dejstva, da tako Zakon o delovnih razmerjih (2002), (v nadaljevanju: ZDR), kot ZJU določata istovrstne delovnopravne institute, kot je npr. pogodba o zaposlitvi zlasti, če primeroma pogledamo določbo 1. člena ZDR-ja<sup>13</sup> in določbo 16. člena ZJU-ja<sup>14</sup>.

To pa hkrati tudi pomeni, da je ZJU vendarle »lex specialis« splošne delovnopravne ureditve, saj vsebuje vrsto določb, ki urejajo delovna razmerja. Še več, del ZJU-ja, ki se nanaša na organizacijska pravila oziroma na pravila kadrovskega managementa v javni upravi lahko v nadaljevanju kategoriziramo tudi kot uslužbenko pravo, ki predstavlja del upravnega prava.

V zvezi z navedenim lahko zaključimo, da v slovenskem pravnem prostoru obstaja dualizem delovnopravne ureditve, hkrati pa lahko govorimo o dualizmu zapisanih pravil znotraj veljavnega uslužbenskega sistema.

---

<sup>12</sup> Zlasti proračunsko financiranje, monopolni položaj, skrb za javni interes.

<sup>13</sup> V tem členu je določeno, da zakon ureja medsebojna razmerja med delavci in delodajalci, za katera se sklene pogodba o zaposlitvi.

<sup>14</sup> V tem členu pa je določeno, da se pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij, s kolektivnimi pogodbami, s tem in tudi drugimi zakoni ter na njihovi podlagi izdanimi podzakonskimi predpisi.

### 3.1.2. Primerjalna analiza tujih ureditev

Dobrin (1994: 1164-1176) primerja nekatere tuje sisteme<sup>15</sup> iz katerih izhaja, da se zaposleni izrazito kategorizirajo glede na sektor zaposlitve, znotraj posameznega sektorja pa tudi na naravo dela oziroma funkcijo, ki jo opravljajo<sup>16</sup>.

V italijanskem pravnem sistemu je poleg področja zaposlitve pomemben tudi status delodajalca, saj je od tega odvisno konkretno normiranje delovnopravnega statusa posameznika, ki je za zaposlenega v javnem sektorju<sup>17</sup> različno od tistega, ki je zaposlen v zasebnem sektorju. V javnem sektorju so npr. nosilci določenih funkcij imenovani s konkretnim upravnim aktom in se kot taki pojavljajo v dvojni vlogi: kot nosilec javne oblasti in kot stranka podrejenega delovnega razmerja. Tudi za ostale zaposlene v javnem sektorju, katerim je temeljna pravna podlaga za njihovo delo pogodba o zaposlitvi, je značilna večja subordinacija delodajalcu – državi, njihov delovnopравни položaj pa se ravno tako ureja z enostranskimi pravnimi akti. Kasneje se je na podlagi spremenjene zakonodaje na tem področju položaj te kategorije zaposlenih v številnih pogledih približal pravnemu položaju zaposlenih v zasebnem sektorju<sup>18</sup>.

Podobno kot za Italijo, je tudi za Francijo značilno različno pravno urejanje delovnih razmerij v odvisnosti od tega, ali gre za javni ali zasebni sektor. Osebe zaposlene v zasebnem sektorju, so razvrščene v različne kategorije<sup>19</sup>, kjer je osnovno merilo za delitev vrsta dela, ki ga opravlja posameznik. Za javni oziroma znotraj njega državni sektor, pa je značilna delitev zaposlenih na funkcionarje in uradnike. Karakteristika prvih je stalnost zaposlitve in njihova integracija v administrativno hierarhijo. Njihovo delovno razmerje pa urejajo posebni statuti. Druga skupina zaposlenih, t. j. uradnikov, pa se deli na uradnike, katerim pravni temelj za njihovo delo predstavlja pogodba javnega prava, kar v nadaljevanju pomeni, da je za morebitne spore iz njihovega delovnega razmerja pristojno upravno sodišče, ter uradnike, katerih temelj njihovega delovnega razmerja predstavlja pogodba civilnega prava<sup>20</sup> kar pomeni, da so v podobnem položaju kot osebe v zasebnem sektorju.

Podobno kot že opisana primera pa se tudi v Nemčiji zaposleni delijo glede na svoj poklic oziroma je njihova delitev odvisna od sektorja zaposlitve. V zasebnem sektorju gre tako predvsem za delavce in nameščence<sup>21</sup>, v javnem sektorju pa za uradnike in druge zaposlene v tem sektorju. Zaposleni v javnem sektorju, pri čemer so uradniki izključeni, sklenejo delovno razmerje na podlagi pogodbe o zaposlitvi, kar pomeni, da za to skupino zaposlenih v celoti veljajo norme s področja delovnega prava, v primeru eventualnih sporov pa je pristojno delovno sodišče. Za to skupino zaposlenih poleg določb civilnega prava velja tudi vrsta drugih posebnih predpisov, prav tako pa tudi kolektivnih pogodb. Ne

---

<sup>15</sup> Avstrije, Italije, Nemčije in Francije.

<sup>16</sup> Gre za uradnike, uslužbence, nameščence in delavce.

<sup>17</sup> Gre za državne in javne službe.

<sup>18</sup> Npr. na področju pravice do sodelovanja pri urejanju delovnih razmerij v javni upravi.

<sup>19</sup> To so vodilni uslužbenci, drugi uslužbenci, delavci.

<sup>20</sup> Gre za delovnopravno pogodbo.

<sup>21</sup> Zlasti v trgovini in industriji.

glede na to dejstvo, pa je položaj te skupine zaposlenih bolj približan položaju uradnikov<sup>22</sup>, kot pa zaposlenim v zasebnem sektorju. Status uradnikov je v Nemčiji normiran tako na zveznem kot na deželni nivoju ob upoštevanju dejstva, da temeljne določbe zveznega zakona veljajo tudi za deželne uradnike, čeprav se njihov položaj ureja tudi z deželnimi predpisi. Za uradnike se štejejo vsi tisti zaposleni, katerih delovnopравни status je javnopravno razmerje z delodajalcem – državo. Uradniki se delijo po posameznih kategorijah in sicer na uradnike s trajnim statusom<sup>23</sup>, uradnike na poskusnem delu<sup>24</sup>, uradnike na odpoklic<sup>25</sup>, ki so imenovani zgolj za določeno nalogo, častne uradnike<sup>26</sup>, ki opravljajo svoje delo kot častno funkcijo in uradnike za določen čas<sup>27</sup>, ki so imenovani le za opravljanje funkcije trajajoče določen čas. Pri uradnikih s trajnim statusom ne gre le za zaposlitev za nedoločen čas, temveč je za njih značilen njihov dosmrtni status. Z zakonom, ki ureja položaj zveznih uradnikov in tudi številnimi podzakonskimi predpisi je poleg drugih delovnopravnih institutov določen tudi način nastanka in prenehanja uradniškega razmerja, ki nastane oziroma se spreminja le z imenovanjem, to je z izdajo konkretnega upravnega akta.

Gornji pregled sistemov kaže na to, da nobeden od njih ne pozna takega splošnega akta, ki bi na enoten način v smislu enakih temeljnih pravic zaposlenih, ne glede na naravo njihovega dela in vrsto delodajalca, urejal delovnopравни položaj vseh zaposlenih. Vsem sistemom je skupno ločevanje med zasebnim in javnim sektorjem ter s tem v zvezi med zaposlovanjem na podlagi pogodbe o zaposlitvi, ki velja delno tudi za javni sektor ali pa zaposlovanjem na podlagi konkretnih upravnih aktov, ki velja zgolj za funkcionarje in uradnike. Nadaljnja značilnost je tudi ta, da se delovnopравни status za zaposlene na podlagi pogodbe o zaposlitvi, v pretežni meri ureja s kolektivnimi pogodbami, za razliko od funkcionarjev in uradnikov, pri katerih se status ureja na podlagi zakonov.

V teoriji in tudi v praksi so prisotne težnje po vse bolj enotnem urejanju delovnih razmerij tako v zasebnem kot v javnem sektorju z enakimi temeljnimi pravicami in obveznostmi iz tega razmerja, kjer bi bilo potrebno dopustiti možnost prostovoljnega - dvostranskega dogovarjanja. To seveda ne pomeni, da določene vsebine oziroma posamezna vprašanja ne bi smela biti urejena s posebnimi zakoni, kadar je to potrebno zaradi specifičnosti posameznih del. Tako bi obstoj dualizma v prihodnje lahko opravičevali le s posebnimi razlogi glede na naravo dela in vrsto delodajalca ter kroga uporabnikov, katerim je delo namenjeno.

Iz navedenega lahko zaključimo, da dualizem delovno-pravne ureditve obstaja, ne glede na dejstvo, »da razvoj in spremljanje upravnih sistemov neposredno vplivata, da se spreminja tudi vloga vodilnih v javni pravi. Spreminjajo se namreč tudi razmerja med člani sistema, katerim sledi tip organizacije, ki se je razvijala od primarne, kooperativne skupine, prek vodene do hierarhične ter do

---

<sup>22</sup> katerih službeno razmerje se vzpostavi z aktom o imenovanju, njihov položaj pa je opredeljen z zakoni.

<sup>23</sup> Beamte auf lebenszeit.

<sup>24</sup> Beamte auf Probe.

<sup>25</sup> Beamte auf Widerruf.

<sup>26</sup> Ehrenbeamte.

<sup>27</sup> Beamte auf Zeit.

novejše opcije, timske mreže. V teh mrežah gre za načelno enakost med člani, kjer je vsak od njih nosilec določenih, od drugih neodvisnih osebnih znanj. Potek delovnega procesa tako določajo le še pravila stroke in ne več hierarhično razmerje.« (Trpin v Dobrin, 1994: 1176)

### **3.2. Sistem javnih uslužbencev**

Sistem javnih uslužbencev sestavljajo trije povezani podsistemi oziroma sistemi in sicer sistem zaposlovanja, sistem plač in karierni sistem, ki bodo obravnavani v naslednjih poglavjih. Bistvena kakovost današnje javne uprave je v njeni obligatornosti ravnanja upoštevajoč poleg ostalih bistvenih načel predvsem načelo zakonitosti, ki vključuje vse ostale pozitivne lastnosti sodobne države, pri čemer pa je reforma, ki je bila izpeljana na prehodu v novo tisočletje, v ospredje postavila predvsem zahtevo po večji učinkovitosti javne uprave ter njeni strokovnosti, kar naj bi omogočilo racionalizacijo javne uprave, katere produkt je tudi ZJU (2002).

ZJU (2006) od prej navedenih treh sistemov ureja le dva, medsebojno stalno dopolnjujoča in prepletajoča sistema, sistem zaposlovanja in karierni sistem, pri čemer je sistem plač povsem izključil iz svoje ureditve in ga prepustil pristojnosti drugega zakona.

#### **3.2.1. Načela sistema javnih uslužbencev**

Uslužbenski sistem je kompleksen sistem pravil. Tvorijo ga tako prisilni akti države, kot tudi dogovori socialnih partnerjev. Prav zaradi navedenega mora ta sistem delovati po enotnih načelih. To je toliko lažje, ker sedanja ureditev sistema javnih uslužbencev, podobno kot tuje pravne ureditve, vsebuje katalog načel, po katerih naj bi delovalo uradništvo, hkrati pa naj bi omenjeni katalog načel zagotavljal zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, transparentnost delovanja, smotrnost, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku. Lahko bi rekli, da zakonsko urejanje sistema javnih uslužbencev sloni na načelih izvrševanja javnih nalog, ki so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti delovanja javnega sektorja, kot so že uveljavljeni v drugih državah članicah EU in so naslednji:

- profesionalnost,
- hitrost in učinkovitost,
- odprtost do uporabnikov in javnosti,
- čim večja kakovost ob gospodarni porabi javnih sredstev ter
- notranja primerljivost javnega sektorja.

Standardi v določeni meri meri približujejo javni sektor zasebnemu, saj izhajajo iz stroškovne učinkovitosti in uvajajo načela sodobnega managementa in sodobnega upravljanja s človeškimi viri. (Pogačar, 1999: 515)

Načela kot taka torej izhajajo iz pravnih ureditev, v katerih ima uslužbensko pravo že dolgoletno tradicijo. To jim daje precejšnjo težo upoštevajoč dejstvo, da se dopolnjujejo tudi z izkušnjami iz šole novega javnega managementa.

Pravna načela sicer nimajo neposrednega pravnega učinka, izražajo pa temeljne vrednote, ki jih je zakonodajalec želel zasledovati pri urejanju uslužbenskega razmerja. S temeljnimi načeli naj bi se zaposlenim kakor tudi

uporabnikom zagotovilo varstvo pred različnimi oblikami nezakonitosti in diskriminacije.

ZJU vsebuje dve skupini načel. Pri tem se del načel nanaša na javne uslužbenke v celotnem javnem sektorju, del pa zgolj na uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

### 3.2.1.1. Skupna načela sistema javnih uslužbencev<sup>28</sup>

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so naslednja:

- načelo zakonitosti,
- načelo enakopravne dostopnosti,
- načelo strokovnosti,
- načelo prepovedi sprejemanja daril,
- načelo častnega ravnanja,
- načelo zaupnosti,
- načelo odgovornosti,
- načelo varovanja poklicnih interesov,
- načelo dobrega gospodarjenja ter
- načelo prepovedi nadlegovanja.

Vsa ta načela so določena kot del etike javnih uslužbencev in so vsebovana v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (2001), ki ga je sprejela Vlada RS po predhodnem sprejetju s strani Sveta Evrope kot priporočila vsem članicam Sveta.

Pri tem lahko ugotovimo, da je »sistem sankcij, v primeru kršitev navedenih načel delovanja javnih uslužbencev, ki bi moral biti dvignjen na nivo pravic in dolžnosti v zvezi z ravnanjem javnih uslužbencev, nedosleden in nezadosten, saj je opredeljen le na ravni načel.« (Čater, 2004: 28)

#### **Načelo zakonitosti**

Pri tem načelu gre za temeljno ustavno načelo, ki ima lahko različne modifikacije in se uporablja v različnih vsebinskih kontekstih. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega zakonitega in pravilnega opravljanja dela in kot tako tvori celoto skupaj z načelom strokovnosti. Ker gre, upoštevajoč to načelo, za izvrševanje javnih nalog na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov, lahko povzamemo, da vsebina tega načela v ZJU pomeni omejevanje diskrecijske pravice<sup>29</sup> javnih uslužbencev pri izvrševanju javnih nalog, pri čemer npr. mnogi avtorji zlasti s policy področja njen termin uporabljajo napačno. Tako tudi Mazmanian in Sabatier (1989) navajata, da je potrebno v programih, kjer se uradniki ne

---

<sup>28</sup> Povzeto po:

- Predlogu ZJU (2001),
- Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU (2005),
- ZJU (2006) in
- ZJU s komentarjem (2004).

<sup>29</sup> »Gre za zakonsko pooblastilo izvrševalcu, da po prosti presoji izbere tako rešitev, ki bo najbolj ustrezala konkretnemu primeru. To pa ne pomeni samovolje, saj mora uradnik pri iskanju rešitve upoštevati javni oziroma družbeni interes. Vsako drugačno ravnanje bi pomenilo nezakonito odločanje ter zlorabo oblasti.« (Leksikon Pravo)

strinjajo s cilji in jih poskušajo izpodbijati, omejiti njihovo diskrecijo, saj ta lahko vpliva na učinkovitost programa posebej tam, kjer je zahtevana vključitev najnižjih uradnikov v proces implementacije. Dejansko pa gre pri takšnem ravnanju uradnikov že za nezakonnost njihovega dela. Diskrecija je namreč pravica do prostega preudarka, ki je dana uradnikom v primerih, ko odločevalec ne more predvideti vseh okoliščin, ki so pomembne za odločitev v konkretnem primeru. Omejevanje diskrecijske pravice javnih uslužbencev pri izvrševanju javnih nalog ima v nadaljevanju dve posledici:

- prva posledica omejevanja diskrecijske pravice javnega uslužbenca je dosledno spoštovanje načela enakosti pred zakonom. To je hkrati tudi garancija za večjo pravno varnost vseh tistih subjektov - strank, ki vstopajo skozi različne upravne postopke v medsebojna razmerja z javnimi uslužbenci.
- druga posledica omejevanja diskrecijske pravice ali boljše spoštovanja načela zakonitosti pa je tudi v razmejitvi pristojnosti med posameznimi organi državne oziroma javne uprave, saj bi v nasprotnem primeru šlo lahko za izpodbojnost konkretnih upravnih aktov in s tem tudi določenih upravnih dejanj v konkretnih postopkih.

### **Načelo enakopravne dostopnosti**

To načelo je izvedeno iz ustavne pravice do svobode dela. Že v deklaraciji o pravicah človeka je bilo razglašeno načelo, da so vse javne službe enako dostopne vsem državljanom. Pri tem Waline (v Bučar 1969: 602) navaja: »selon leurs capacites, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents.«<sup>30</sup> V javnem sektorju je to načelo pomembno iz naslednjih dveh razlogov:

-zaradi javnega interesa, ki je v tem, da se pridobijo najboljše usposobljeni kadri ter

-zaradi zagotovitve vsakega zainteresiranega kandidata, da se pod enakimi pogoji z drugimi poteguje za prosto delovno mesto.

Načelo se realizira z izvedbo postopka javnega natečaja, na podlagi katerega se izbere najbolj primerne kandidata za določeno delovno mesto. S takšno izvedbo naj bi bila namreč izključena izbira kandidata na podlagi zvez in poznanstev ali določenih drugih subjektivnih okoliščin.

### **Načelo strokovnosti**

Gre za novo načelo, ki se uveljavlja z ZJU in hkrati pomeni kvalitetno pridobitev novega sistema urejanja vprašanj človeških virov v javnem sektorju. Načelo uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci ter jih ne le zaradi vestnega in pravočasnega temveč tudi strokovnega izvrševanja javnih nalog spodbuja in sili k nenehnemu izpopolnjevanju in usposabljanju, hkrati pa vsem uporabnikom zagotavlja, da bodo v konkretnih zadevah deležni kvalitetnega obravnavanja. Dodatno izpopolnjevanje in usposabljanje oziroma izobraževanje pa hkrati javnemu uslužbencu omogoča tudi uveljavljanje njegovega kariernega principa v javni upravi.

### **Načelo prepovedi sprejemanja daril**

Pri tem načelu gre za pomemben element boja proti korupciji in pristranskemu ravnanju javnih uslužbencev oziroma neenakopravnemu obravnavanju pravnih subjektov, saj so bila darila v preteklosti razumljena kot neke vrste

---

<sup>30</sup> Nihče ne more biti odklonjen za javno službo a priori, npr. iz razlogov rase, spola, rojstva, religije itd., torej iz razlogov, ki so tuji njegovim osebnim sposobnostim.

kompenzacija za opravljeno upravno storitev, pa čeprav je bil zaradi povrnitve materialnih stroškov v zvezi z opravljenimi upravnimi dejanji javnega uslužbenca uveden tudi institut »plačila upravne takse«. Prepoved sprejemanja daril, ki je v ZJU natančno določena tako, da javni uslužbenec ne sme sprejemati daril v zvezi z opravljanjem službe, pa velja tudi za nekatere druge osebe, ki so povezane z javnim uslužbencem. V zvezi z navedenim načelom je bila sprejeta tudi Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (2003).

### **Načelo častnega ravnanja**

To načelo je možno razlagati zelo široko, pri tem pa se lahko vključuje cela paleta načel, ki jih določa Kodeks. Pri izvrševanju javnih nalog se zapoveduje objektivno, spoštljivo, nepodkupljivo delovanje, brez predsodkov in brez zlorabe moči javnega sektorja. Izvedeno je iz standarda vzornega obnašanja, ki dviguje ugled tako javne uprave kakor tudi javnih uslužbencev. Častno ravnanje v mejah etike obnašanja javnih uslužbencev in spoštovanja človekovega dostojanstva, zagotavlja ugled javnega sektorja in tudi njegovo pripravljenost, da približa svoje delovanje uporabnikom. Uresničevanje tega načela je nenazadnje povezano z uresničevanjem načela zakonitosti.

### **Načelo zaupnosti**

Načelo določa varovanje tajnih podatkov in poslovnih skrivnosti ter je izvedeno iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca. Načelo je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu in zapoveduje zadržanost v svobodi govora o zadevah, ki so zaposlenim zaupane v zvezi z njihovim delom. Načelo je v nadaljevanju izvedeno tudi v prepovedi dajanja takšnih obvestil o delu, ki bi škodovala ugledu delodajalca ter na ta način vzpostavlja razmerje lojalnosti do delodajalca. Nenazadnje je načelo zaupnosti pri javnih uslužbencih, ki se pri svojem delu seznanijo z različnimi stopnjami zaupnosti posameznih podatkov ali pa tudi osebnih podatkov močno prepleteno z obveznim upoštevanjem drugih zakonskih normativov tako s področja varovanja tajnih podatkov, kakor tudi s področja varstva osebnih podatkov, ki se zaradi še ne izoblikovane prakse dostikrat močno prepleta tudi z obligacijo javnih uslužbencev po posredovanju informacij javnega značaja.

### **Načelo odgovornosti**

Izvedeno iz standarda odgovornega opravljanja dela in sili javne uslužbenca h kvalitetnemu, hitremu in učinkovitemu delu ter vzpostavlja tudi polno odgovornost za rezultate njihovega dela. Posebej je izpostavljena odgovornost neposredno nadrejenih, ki naj bi odgovarjali za svoje delo in za rezultate dela njim neposredno podrejenih. Odgovornost za rezultate dela pa se lahko uresničuje le ob zagotovljeni informiranosti zaposlenih o vseh okoliščinah delovnega razmerja. Za ugotavljanje izpolnjevanja kvalitetnega, hitrega in učinkovitega izvrševanja zaupanih javnih nalog javnega uslužbenca se uporabljajo določeni predpisi, ki posredno obravnavajo tudi načelo odgovornosti za rezultate. Načelo je v nadaljevanju povezano tudi z institutom disciplinske in odškodninske odgovornosti ter se odraža v poteku kariere javnega uslužbenca.

### **Načelo varovanja poklicnih interesov**

Čeprav je bilo načelo z zadnjo spremembo ZJU novelirano je bistvo tega načela depolitizacija javne uprave in hkrati njena večja strokovnost. Ob upoštevanju noveliranega načela pa je še vedno odprto vprašanje odgovornosti delodajalca v primeru njegovega nezakonitega ravnanja ter odgovornosti samega javnega uslužbenca, če je le-ta deloval strogo po navodilih delodajalca.

### **Načelo dobrega gospodarjenja**

Načelo uvaja tudi v javno upravo podjetniški princip dobrega gospodarjenja, pri čemer naj bi se ta princip uresničeval z ekonomičnim poslovanjem ter smotno porabo javnih sredstev in sicer tako pri kreiranju delovnih mest, kakor tudi pri sistemizaciji delovnih mest oziroma zaposlovanju in uresničevanju delovnega razmerja. »Načelo uvaja principe načrtovanja dela in števila izvajalcev, polne delovne obremenitve, ustvarjanja delovnih mest na podlagi vsebinske povezanosti z delovnim področjem, racionalnega združevanja opravil, stalnega spremljanja obremenjenosti in vsebinske upravičenosti vsakega delovnega mesta« (Pogačar, 1999: 515). Za javni sektor pa je hkrati značilna tudi cela vrsta posebnosti, ki ločujejo ta sektor od zasebnega sektorja. Ob tem Čater (2004) meni, da je načelo dobrega gospodarjenja v javnem sektorju nedoločni pravni pojem, ki ga ne more zapolniti niti kratka zakonska določba. Kot primer navaja sankcioniranje kršitev tega načela v zasebnem sektorju za razliko od javnega sektorja, ki sankcije za tovrstno kršitev ne predvideva. Podobno ugotovitev lahko dejansko izvedemo pri vseh zakonsko opredeljenih načelih, saj ima večina njih le značaj etičnih norm, ki pa so s širšega vidika vendarle pomemben dejavnik pri delu javnih uslužbencev.

### **Načelo prepovedi nadlegovanja**

gre za novo načelo zadnje novele ZJU, ki podobno kot ostala načela sodi v etiko ravnanja javnih uslužbencev in na podlagi katerega je prepovedano vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje ali vedenje javnega uslužbenca, ki temelji na katerikoli osebni okoliščini in ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo delovno okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo. Prepoved spolnega nadlegovanja na delovnem mestu že ureja 45. člen ZDR, vendar pa se je kljub temu zakonodajalec čutil dolžnega, da se na podlagi tako zapisanega načela prepove tudi vsakršno drugo nadlegovanje<sup>31</sup> in ne le spolno.

#### 3.2.1.2. Načela za javne uslužbence v državnih organih<sup>32</sup>

Načela, veljavna za javne uslužbence<sup>33</sup> v državnih organih so naslednja:

- načelo javnega natečaja,
- načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti,
- načelo kariere,
- načelo prehodnosti ter
- načelo odprtosti do javnosti.

---

<sup>31</sup> Npr. zaradi narodnosti, etične pripadnosti ali verskega prepričanja.

<sup>32</sup> Povzeto po:

- Predlogu ZJU (2001),
- Predlogu Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU (2005),
- ZJU (2006) in
- ZJU s komentarjem (2004).

<sup>33</sup> Tudi v upravah lokalnih skupnosti.



### **Načelo javnega natečaja**

Javni natečaj bo obravnavan v nadaljevanju, glede samega načela pa je potrebno omeniti, da pravzaprav izhaja že iz Ustave RS, ki v svojem 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v tistih primerih, ki jih določa zakon. Načelo javnega natečaja je izpeljano iz že predhodno navedenega načela enakopravne dostopnosti, ki se realizira z izvedbo postopka javnega natečaja. Javni natečaj namreč zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi in to pod enakimi pogoji, ter zmanjšuje obseg t.i. »družbenega parazitizma«<sup>34</sup>, hkrati pa omogoča izbiro najbolj primerne in strokovnega kandidata za določeno delovno mesto.

### **Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti**

Najpomembnejša naloga državne uprave v funkciji storitvenega sektorja je servisna funkcija javnih uslužbencev v razmerju do uporabnikov. Pri tem mora biti javna korist temeljno vodilo vsakega uradnika, saj mora s svojim delom pripomoči k temu, da so dokončno sprejete odločitve čim bolj strokovne in ustrezne. Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti je izpeljano iz standarda, ki zapoveduje nevmešavanje politike v status, predvsem pa delo javnih uslužbencev. Bistvo načela je zaščita javnih uslužbencev pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj, predvsem pa v strokovno vsebino njihovega dela. Tako morajo javni uslužbenci izvrševati javne naloge v korist vseh državljanov in v korist posameznikov, političnih strank ali drugih interesnih skupin, ter ne glede na njihovo osebno politično opredelitev. Načelo pri tem ne posega v ustavno določeno pravico do združevanja v politične stranke (42. člen Ustave RS). Glede na svojo vsebino daje načelo vsem uporabnikom javnih storitev zagotovilo, da bodo obravnavani enakopravno ter, da bodo odločitve v državni upravi temeljile na stroki oziroma veljavnih predpisih ter etiki javnih uslužbencev.

### **Načelo kariere**

Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega napredovanja z delom in konkurenčne prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate. Karierni princip v državni upravi ima le en oziroma dva namena, to je zagotoviti in zadržati čim bolj strokovno uradniško strukturo - odlične in sposobne posameznike, z zagotavljanjem možnosti za uradniško kariero in zagotavljanjem kariernega razvoja uradnikom, ki se odlikujejo z delovnimi in strokovnimi kvalitetai. Načelo kariere je vezano na izkazane odlične delovne rezultate uradnika in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa. Lahko bi celo rekli, da načelo kariere predstavlja motivacijo za uradnike, ki lahko potem, ko se zaposlijo v organih državne uprave, natančno ugotovijo kakšna je lahko njihova prihodnja krivulja napredovanja upoštevajoč lastno delovanje, ki je izkazano s strokovnostjo pri njihovem delu, dodatnim izobraževanjem, spremljanjem razvoja na svojem področju delovanja ter s pridobljenimi delovnimi izkušnjami.

### **Načelo prehodnosti**

Načelo zgolj nakazuje možnost prerazporeditve javnega uslužbenca na neko drugo delovno mesto v okviru državne uprave ob natančno določenih pogojih za takšno premestitev oziroma prerazporeditev. Ker pojem javnega uslužbenca

---

<sup>34</sup> Izbira na podlagi zvez in poznanstev.

obsega tako pojem uradnika kot pojem strokovno-tehničnega javnega uslužbenca (23. člen ZJU, 2006), se pri izvedbi načela prehodnosti smiselno postavlja vprašanje, ali je to načelo res potrebno tudi za strokovno-tehnične javne uslužbence ob upoštevanju dejstva, da le-ti ne opravljajo javnih nalog v javnem interesu, temveč le spremljajoča ter druga dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa, ter ob upoštevanju dejstva, da je njihovo delovno razmerje v bistvenih zadevah podobno delovnemu razmerju zaposlenih v zasebnem sektorju.

### **Načelo odprtosti do javnosti**

To načelo je bilo s strani predlagatelja zakona najprej uvrščeno med skupna načela sistema javnih uslužbencev, vendar je bilo kasneje s strani zakonodajalca uvrščeno v skupino načel za javne uslužbence v državnih organih. Načelo je neposredno povezano s pravico javnosti do dostopa do informacij javnega značaja. Načelo odpira javno upravo uporabnikom in jim kot davkoplačevalcem omogoča dobivati informacije o delu in rezultatih dela<sup>35</sup>, razen če gre pri tem za podatke in informacije, ki so posebej varovani. Uporabniki tako na posreden način pridobijo status kritičnega sogovornika javnega sektorja s tem pa seveda tudi enega izmed političnih akterjev pri oblikovanju javnih politik. Nenazadnje je z obveščanjem o rezultatih dela posameznega državnega organa in njegovih uradnikov, javnosti podeljena tudi neformalna nadzorna funkcija.

#### **3.2.2. Klasifikacija javnih uslužbencev in sistemizacija delovnih mest**

Klasifikacijski sistemi se v javnem sektorju uporabljajo iz različnih razlogov, med katerimi je najpomembnejši skrb za preglednost in nepristranskost znotraj sistema delovnih mest, skrb za povezavo nalog in sposobnosti, potrebnih za njihovo uspešno upravljanje, kakor tudi za postavitev določenih standardov znotraj sistema javnih uslužbencev (ocenjevanje in napredovanje). (Haček, 2001: 75)

Klasifikacija javnih uslužbencev ter sistemizacija delovnih mest sta medsebojno povezana in prepletene ne le s pojmom delovnega mesta, pri katerem gre za skupek nalog, ki jih praviloma lahko opravlja le en javni uslužbenec, temveč tudi s kadrovskim načrtom, z nazivi in položaji.

Razčlenjena delovna mesta se lahko medsebojno primerjajo. S tem v zvezi poznamo pojem klasifikacije delovnih mest, kjer so le-ta lahko razvrščena glede na podobnost oziroma različnost po različnih skupnih in podskupinah. Razvrščena delovna mesta pa je v nadaljevanju mogoče, ob upoštevanju npr. izobrazbe in drugih pogojev, ki se zahtevajo za njihovo zasedbo, razporediti v poseben sistem, pri čemer Bučar (1969: 660) govori o sistemizaciji delovnih mest.

Če zadevo malce bolj konkretiziramo lahko rečemo, da sta klasifikacija in sistemizacija delovnih mest v javni oziroma državni upravi, na katerih temelji tudi klasifikacija javnih uslužbencev, nujni. Bučar (1969: 664-667) pri tem navaja naslednje razloge:

---

<sup>35</sup> Zelo razširjena oblika je preko spletnih strani, na kar napotuje tudi zakonodaja s področja posredovanja informacij javnega značaja.

- nagrajevanje po delu, saj bi sistem, v katerem bi lahko vsaka upravna organizacija na svoj način razvrščala in ocenjevala delovna mesta lahko pripeljal do situacije, ko bi bilo lahko istovrstno delo različno vrednoteno.
- delitev proračunskih sredstev, saj ob pomanjkanju določenih kriterijev pride lahko do situacije, ko se proračunska sredstva dodeljujejo zgolj upoštevajoč prejemke iz preteklih let. Uporaba le tega kriterija ob upoštevanju tekoče porabe pa je lahko za državno upravo izredno neracionalna, saj se bo vsak neposredni proračunski uporabnik trudil potrošiti čim več, kar je na nek način tudi izhodišče za naprej.
- večinoma splošno opredeljene naloge javne uprave, saj nedefinirani kriteriji, koliko dela je mogoče opraviti na posameznem delovnem mestu in koliko delovnih mest naj bo vzpostavljenih za posamezno področje dela oziroma sklop nalog, ne omogočajo določitve ustreznega števila uslužbencev ter njihove strokovne usposobljenosti s tem pa tudi potrebne višine proračunskih sredstev za delovanje državne uprave.

### 3.2.2.1. Klasifikacija javnih uslužbencev

Klasifikacija javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje pravo javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. »Smisel klasifikacije javnih uslužbencev je v zagotavljanju organizacijske preglednosti, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi ter organizacijsko racionalizacijo in poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih.« (Virant, 1998: 197)

Pusić (v Haček, 2001: 75) meni, da mora klasifikacijski sistem javnih uslužbencev vsebovati naslednje:

- nazive in definicije posameznih kategorij,
- sistem kategorij, ki le-te povezuje v sklenjeno celoto ter
- pravila za razvrščanje, ki vsebujejo logično in praktično sprejemljive kriterije za uvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije.

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest<sup>36</sup> ali pa na klasifikaciji javnih uslužbencev<sup>37</sup>.

Pri klasifikaciji delovnih mest, kot je bilo že v uvodu tega poglavja nakazano, gre za različne skupine delovnih mest, pri čemer se v posamezno skupino uvrščajo vsa tista delovna mesta, ki imajo enake ali pa zelo podobne delovne naloge. Če klasifikacijski sistem javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji delovnih mest, je položaj javnega uslužbenca<sup>38</sup> odvisen od delovnega mesta, ki ga zaseda. Gre za t. i. »position-based system« v katerem lahko javni uslužbenec tudi nazaduje na nižja delovna mesta, posledično pa tudi izgubi že pridobljene pravice. Na drugi strani pa Haček (2001: 75) taksativno našteva tudi določene prednosti tega sistema, ki so v:

- zagotavljanju organizacijske preglednosti, ki v nadaljevanju omogoča ne le načrtovanje temveč tudi nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi;

<sup>36</sup> Delovna mesta so razvrščena glede na podobnost in različnost.

<sup>37</sup> Pri klasifikaciji javnih uslužbencev se upošteva izobrazba, delovna doba in druge objektivne okoliščine povezane z javnim uslužbencem.

<sup>38</sup> Pri tem je mišljena tudi njegova plača in drugo nagrajevanje.

- omogočanju poenotenja pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih, kar tudi objektivno opredeli vsebino delovnih nalog, to pa omogoča tudi lažje ocenjevanje delovne uspešnosti;
- nujnosti definicije in opisa delovnih dolžnosti, s tem pa je opredeljeno tudi vprašanje odgovornosti vsakega posameznega delovnega mesta.

Če temelji klasifikacijski sistem javnih uslužbencev na klasifikaciji javnih uslužbencev upoštevajoč stopnjo izobrazbe, delovno dobo ter druge objektivne okoliščine, ki so povezane z javnim uslužbencem in ne z delom, ki ga le-ta opravlja, to tvori t.i. »career-based system« za katerega je značilno, da v njem javni uslužbenec ne more izgubiti že pridobljenih pravic npr. v primeru nekrivdne prerazporeditve na nižje delovno mesto, saj svoj položaj v sistemu nosi s seboj.

Upoštevajoč Bučarjevo razlago o tem, kaj je klasifikacija in kaj je sistemizacija lahko povzamem, da v vseh tistih sistemih, kjer klasifikacija javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji delovnih mest in na klasifikaciji javnih uslužbencev, govorimo o sistemizaciji delovnih mest.

Klasifikacija in sistemizacija delovnih mest sta zaradi svoje tipiziranosti oziroma vezanosti na formalne kriterije lahko tudi vir določenih pomanjkljivosti, saj je izključen kriterij individualnosti. Pri t.i. individualizaciji delovnih mest imajo prednost zlasti tiste organizacije, ki so pri svoji klasifikaciji in sistemizaciji delovnih mest povsem samostojne. Pri tem so mišljene zlasti gospodarske organizacije za razliko od upravnih organizacij oziroma državne uprave, ki je vezana na vnaprej dane okvire klasifikacije in sistemizacije delovnih mest, kar zmanjšuje njeno operativnost in je hkrati vir za povprečnost, ki je še danes, kljub izvedenim reformam, ena izmed bistvenih značilnosti državne uprave. Druga pomanjkljivost pa je lahko tudi v sistemu nagrajevanja, kajti kljub številnim zakonskim instrumentom, je nagrajevanje v praksi žal pogosto vezano na oceno delovnega mesta, ne pa na individualne sposobnosti zaposlenega. Ob navedenih pomanjkljivostih klasifikacije in sistemizacije delovnih mest ter hkratni nujnosti obeh, je edina rešitev tovrstnih problemov v čim bolj določenih in izpopolnjenih kriterijih za eno in drugo.

V preteklosti so se rešitve iskale npr. tudi v vzpostavitvi vzporednega sistema selektivnega nagrajevanja sistemoma klasifikacije in sistemizacije delovnih mest javnih uslužbencev, ki dopušča veliko individualizma, pri čemer so posamezne omejitve smiselne le ob upoštevanju nekih zelo splošnih kriterijev. Nagrajevanje je v t.i. vzporednem sistemu odvisno zgolj in samo od predstojnika določenega upravnega organa. Izkušnje iz tega obdobja pa kažejo, da tovrstni vzporedni sistemi selektivnega nagrajevanja niso bili ravno uspešni, saj so vse pogojne in izredne možnosti nagrajevanja postale pravilo v smislu povsod in vsem.

#### 3.2.2.2. Sistemizacija delovnih mest

Prakse različnih sistemov, celo ameriškega, ki je najbolj vezan na oceno delovnih mest kažejo, da le-ti združujejo tako klasifikacijo delovnih mest kakor tudi klasifikacijo javnih uslužbencev, torej gre pri vseh teh sistemih za t.i.

sistemizacijo delovnih mest oziroma kombinacijo tako kariernega kot tudi pozicijskega sistema.

Sistemizacija delovnih mest je organizacijska slika posameznega organa in je zasnovana na učinkoviti organizaciji dela. Sistemizacija omogoča pregled nad zaposlitveno strukturo pri posameznem organu, iz nje pa je mogoče razbrati tudi vse bistvene naloge, ki jih opravlja organ. Njena pomembnost je torej v njeni transparentnosti. Sistemizacija je tudi trdna podlaga za organiziranje in delitev dela v upravni organizaciji, načrtovanje in izvajanje kadrovske politike, načrtovanje in izvajanje dodatnega izobraževanja zaposlenih, vrednotenje delovnih mest in razvrščanje zaposlenih v plačilne razrede, napredovanje javnih uslužbencev in načrtovanje njihovih karier, nenazadnje pa je pomembna tudi zaradi doseganja čim večje učinkovitosti notranje organizacijske strukture organov državne uprave.

#### 3.2.2.2.1. Načrtovanje potreb po kadrih

##### 3.2.2.2.1.1. Delovna mesta, nazivi in položaji

Sistem javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji delovnih mest, pri čemer deloma ločuje delovna mesta od nazivov tako, da uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev ter na klasifikaciji javnih uslužbencev.

V sistemu javnih uslužbencev se delovna mesta razvrščajo glede na zahtevnost delovnega mesta ter na druge okoliščine delovnih razmer oziroma pogoje, potrebne za opravljanje tega dela (78. člen ZJU, 2006), pri čemer se med bistvene pogoje šteje zahtevana strokovna izobrazba oziroma poklicna kvalifikacija. V sistemu javnih uslužbencev se delovna mesta delijo na uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta.

Uradniška delovna mesta so tista delovna mesta, na katerih se opravljajo javne naloge. Javne naloge so tiste naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (23. člen ZJU, 2006). Vlada RS si je ob navedeni definiciji pridržala oblikovanje kriterijev za določitev delovnih mest, na katerih se opravljajo javne naloge. Tako so uradniška delovna mesta tudi delovna mesta vodij finančne, računovodske, kadrovske, pravne službe, službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostjo. Kot uradniška delovna mesta pa se lahko sistemizirajo tudi delovna mesta javnih uslužbencev, na katerih se opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba.

Strokovno-tehnična delovna mesta so tista delovna mesta javnih uslužbencev, na katerih se opravljajo spremljajoča dela. Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (ibidem). Kot taka pa se lahko sistemizirajo tudi delovna mesta, na katerih se izvajajo enostavna upravna opravila oziroma naloge, ki sicer sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava,

vendar pa po svoji vsebini predstavljajo strokovno-tehnične naloge, ne pa uradniških nalog.

Razvrstitev obeh kategorij delovnih mest je pomembna tudi zaradi priprave posameznih aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, kakor tudi zaradi uvrščanja delovnih mest v določene plačne razrede v skladu z zakonodajo, ki ureja plačni sistem v javni upravi oziroma njihovega vrednotenja, saj se posameznemu delovnemu mestu z uvrstitvijo v določen plačilni razred določi osnovna plača.

Poleg razčlenitve delovnih mest na uradniška in strokovno-tehnična delovna mesta, je sistem javnih uslužbencev uvedel tudi pregleden sistem nazivov in položajev.

Uradniki svoje delo opravljajo v nazivu, katerega določitev je eden izmed pogojev za opravljanje dela s tem pa tudi kriterij za poimenovanje statusa uradnika. Vsako uradniško delovno mesto se lahko opravlja v treh nazivih z izjemo najvišjega oziroma prvega kariernega sistema, položajev ali tistega delovnega mesta, na katerem se naloge lahko opravljajo le v enem ali dveh zaporednih nazivih, ter zadnjega kariernega razreda, kjer se delovno mesto lahko opravlja v štirih nazivih. Sama pridobitev naziva je vezana na imenovanje, torej na izvedbo javnega natečaja, pridobitev višjega naziva pa z napredovanjem v višji naziv ob izpolnjevanju zakonsko določenih pogojev ob upoštevanju načela kariere in napredovanja javnega uslužbenca, pri čemer so osnova njegove delovne in strokovne kvalitete.

Zakonodajalec je določil pet tipov delovnih mest, oziroma 16 nazivov v petih kariernih razredih. Nazivi (85. člen ZJU, 2006) po kariernih razredih se delijo tako, da

prvi karierni razred vsebuje:

- naziv prve stopnje - višji sekretar,
- naziv druge stopnje - sekretar,
- naziv tretje stopnje - podsekretar.

drugi karierni razred vsebuje:

- naziv četrte stopnje - višji svetovalec I
- naziv pete stopnje - višji svetovalec II
- naziv šeste stopnje - višji svetovalec III.

tretji karierni razred vsebuje:

- naziv sedme stopnje - svetovalec I,
- naziv osme stopnje - svetovalec II,
- naziv devete stopnje - svetovalec III.

četrti karierni razred vsebuje:

- naziv desete stopnje - višji referent I,
- naziv enajste stopnje - višji referent II,
- naziv dvanajste stopnje - višji referent III.

in peti karierni razred vsebuje:

- naziv trinajste stopnje - referent I,
- naziv štirinajste stopnje - referent II,
- naziv petnajste stopnje - referent III,
- naziv šestnajste stopnje - referent IV.

Zakonodajalec je poleg zgoraj taksativno naštetih nazivov določil tudi pogoje za pridobitev naziva (86. in 88. člen ZJU, 2006), ki se nanašajo zlasti na:

- predpisano izobrazbo, kjer zakon določa najnižjo stopnjo strokovne izobrazbe za posamezni karierni razred (87. člen ZJU, 2006), pri čemer za imenovanje v nazive petega kariernega razreda predpisuje najmanj srednjo splošno ali srednjo strokovno izobrazbo, kar potrjuje izhodišče uveljavljenih sprememb na področju delovnih mest v državni oziroma javni upravi, da zahtevane naloge opravljajo le visoko izobraženi posamezniki.
- strokovni izpit, pri čemer v primeru, da uradniki takšnega izpita ne opravijo v enem letu po imenovanju v uradniški naziv oziroma od sklenitve delovnega razmerja, je to lahko tudi razlog za razveljavitev imenovanja v naziv oziroma za prenehanje delovnega razmerja.
- znanje uradnega jezika,
- delovne izkušnje ter
- druge pogoje kot so npr. državljanstvo Republike Slovenije, da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev ali da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Uradnik pridobi naziv z odločbo o imenovanju v naziv, ki jo izda predstojnik organa državne uprave. Vlada R Slovenije je, upoštevajoč prejšnji sistem, ki je temeljil na Zakonu o delavcih v državnih organih (1990, s spremembami), zadržala pristojnost imenovanja le v najvišji naziv prvega kariernega razreda, to je višjega sekretarja (90. člen ZJU, 2006). Že pridobljeni uradniški naziv pa lahko ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja, z razrešitvijo ali z izvedenim napredovanjem uradnika v višji naziv (91. člen ZJU, 2006). Pri tem novela zakona s področja javnih uslužbencev (2005), spreminja oziroma uvaja nove primere, zaradi katerih je posamezni uradnik lahko razrešen: to so ugotovljena nesposobnost, premestitev iz poslovnih razlogov, lastna želja oziroma soglasje, opušča pa primer izrečenega disciplinskega ukrepa razrešitve naziva.

Pri položajnih delovnih mestih je poleg nazivov v katerih se lahko ta uradniška delovna mesta opravljajo bistveno to, da se na njih izvajajo naloge povezane z izvrševanjem pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela (80. člen ZJU, 2006), pri čemer morajo zaposleni, ki zasedajo položajna delovna mesta opravljati tudi strokovne naloge z delovnega področja. Pri tem je potrebno opozoriti na eno izmed temeljnih razlik položajnih delovnih mest proti ostalim uradniškim delovnim mestom in sicer na dejstvo, da Komisija za pritožbe ni pristojna tudi za odločanje o tistih sporih, v katerih je ratio pridobitev ali izguba položaja, ne glede na to, da so določeni tako javni kot interni natečaji in da gre za uradniška delovna mesta, na katerih opravljajo uradniki na položaju svoje naloge v uradniškem nazivu.

Ker je v sistemu javnih uslužbencev drugače zasnovano načrtovanje zaposlovanja in določanje sistemizacije delovnih mest, bosta v nadaljevanju razčlenjena dva temeljna akta s tega področja, to je akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ter kadrovski načrt.

#### 3.2.2.2.1.2. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest

Sistemizacija delovnih mest kot akt, ki ureja notranjo organizacijo in pogoje za opravljanje dela ni novost, je pa v sistemu javnih uslužbencev bolj eksplicitno opredeljena v smislu preglednejše in učinkovitejše notranje organizacijske strukture, ki je bila med poglavitnimi cilji Vlade RS, ki ga je le-ta zasledovala pri sprejemu Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (2003, s spremembami), (v nadaljevanju: Uredba).

Natančnejšo in podrobnejšo ureditev vprašanj sistemizacije in organizacije delovnih mest uvaja Uredba (2003, s spremembami), ki določa postopek v zvezi s sistemizacijo delovnih mest oziroma postopek sprejemanja in spreminjanja akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstev, organov v njihovi sestavi, vladnih služb in upravnih enot, ter pogoje in skupna merila za notranjo organizacijo ne le v organih državne uprave temveč tudi v upravah lokalnih skupnosti, pri čemer so mišljeni tako vsebina akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, razvrstitev uradniških delovnih mest ter pogoji za njihovo zasedbo, uradniški nazivi in delovne izkušnje, potrebne za pridobitev naziva, položaji ter pogoji za položaje in nazive, v katerih se opravljajo naloge na položaju, kakor tudi razvrstitev strokovno tehničnih delovnih mest.

Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest določi in sprejme predstojnik organa oziroma minister na predlog predstojnika upravnega organa v sestavi ministrstva, k njemu pa je potrebno pridobiti tudi soglasje Vlade RS.

Upoštevajoč dejstvo, da mora biti notranja organiziranost državne uprave prilagojena poslanstvu in nalogam organa ter poslovnim procesom, pri čemer mora slediti tudi ciljem po strokovnem, učinkovitem, racionalnem in usklajenem izvrševanju nalog, naj bi akt, ki ureja to področje vseboval tudi naslednje elemente:

- notranjo organizacijsko strukturo, ki vsebuje notranje organizacijske enote, njihova delovna področja in medsebojna razmerja,
- način vodenja notranjih organizacijskih enot, vključno z nalogami, pooblastili in odgovornostmi vodij teh enot,
- način sodelovanja z drugimi organi in institucijami,
- katalog in naloge posameznih tipičnih uradniških delovnih mest in strokovno-tehničnih delovnih mest ter pogoje za opravljanje dela na teh delovnih mestih, pri čemer se razen pogojev za opravljanje dela za posamezna delovna mesta lahko določijo še nekatere posebnosti, kot so npr. delovni čas, ali naloge lahko opravljajo invalidi, ženske in mladina, oznaka skupine v katero spada delovno mesto glede na oceno tveganja v skladu s predpisi, ki urejajo varstvo in zdravje pri delu, posebna pooblastila in dostop do tajnih podatkov v skladu s predpisi s področja o tajnih podatkih, lahko tudi podatke o plačilu za delo na določenem delovnem mestu



- če gre za uradniško delovno mesto ali položaj pa tudi nazive, v katerih se lahko skladno s predpisi opravlja delo na tem delovnem mestu. (III. in VI. poglavje uredbe)

S področja sistemizacije so se v praksi pojavile številne težave, ki jih Čater (2004: 96) podrobno opisuje. Pri tem navaja, da se največ vprašanj pojavlja zlasti v zvezi z vprašanjem definiranja in natančnega določanja del in nalog na delovnem mestu, saj želijo posamezni državni organi v določenih primerih za posamezno delovno mesto določiti strožje pogoje, kot izhajajo iz ZJU in Uredbe, omenja pa tudi težave v zvezi z razporejanjem na uradniška in strokovno tehnična delovna mesta, katerih posledica je različno urejanje tega segmenta po različnih organih in to kljub temu, da so pogoji za zasedbo določenega tipa delovnega mesta dokaj natančno določeni.

#### 3.2.2.2.1.3. Kadrovski načrt

Za postopek sprejemanja kadrovskega načrta velja podobna logika kot za finančne načrte, saj je načrtovanje zaposlovanja sestavni del priprave proračuna, kajti vse zaposlitve v organih državne uprave se financirajo iz državnega proračuna. Zaradi vezanosti organa na proračunska sredstva je mogoče dokončno potrditi predlog kadrovskega načrta znotraj posameznega organa šele takrat, ko je proračun sprejet in je razvidno, koliko proračunskih sredstev je organ glede na skupni proračunski predlog tudi dobil. V okviru dodeljenih proračunskih sredstev se nato znotraj organa ta sredstva prerazporejajo v skladu s proračunskimi postavkami. Za državno upravo velja, da predlog kadrovskega načrta pripravijo predstojniki upravnih organov, na njihovi podlagi pa se kasneje s strani pristojnega ministrstva za upravo pripravi predlog skupnega kadrovskega načrta, ki ga za organe državne uprave sprejme Vlada RS (44. člen ZJU, 2006). Šele tako sprejeti skupni kadrovski načrt je tudi podlaga za sprejem (enotnega) kadrovskega načrta posameznega upravnega organa oziroma neposrednega proračunskega uporabnika.

Upoštevajoč vsebino kadrovskega načrta lahko vidimo, da je kljub njegovi novosti v sistemski ureditvi, ta po svoji vsebini že obstajal tako v predpisih kot tudi v praksi. Zaradi koherentnosti znotraj sistema državne uprave, veljavni ZJU vprašanju kadrovskega načrtovanja in tudi upravljanja s kadrovskimi viri posveča kar veliko pozornosti, na njegovi podlagi pa je bil sprejet tudi podzakonski predpis, ki natančneje določa postopek priprave predlogov in postopek sprejemanja kadrovskih načrtov državnih organov. Pri tem lahko ugotovimo, da je vendarle bistvena novost normiranega kadrovskega načrta prav v njegovi povezanosti s sistemizacijo delovnih mest. Kadrovski načrt je namreč temeljna, torej prava številčna podlaga za sistemizacijo delovnih mest, za njeno strukturo, prilagajanje in tudi spreminjanje, kajti sistemizacija delovnih mest je tisti akt organa, ki mora biti skladen s kadrovskim načrtom, s tem pa posredno tudi z obsegom sredstev za plače.

Pri pripravi predloga tudi ni zanemarljiva kadrovska analiza, ki poleg natančnega poročila o dejanski zaposlitveni strukturi v organu, o prihodnjem razvoju javnih nalog državnega organa in s tem povezanimi kadrovskimi potrebami ter natančno navedenimi razlogi, iz katerih izhaja utemeljenost zahteve po dodatnem zaposlovanju znotraj organa, vsebuje tudi načrtovane

spremembe v smeri optimizacije in racionalizacije poslovnih procesov kakor tudi obstoječi kadrovski potencial zaposlenih v smislu njihove dejanske delovne in razvojne zmožnosti. (2. člen Pravilnika o kadrovskih načrtih organov, 2003)

Kot navaja Stare (2003: 396) »so izhodišča kadrovskega načrtovanja naloge, ki izhajajo iz poslanstva državnih organov.« Te pa so, po njegovem mnenju, praviloma določene z zakonskimi predpisi in so podlaga za oblikovanje jasne vizije posameznega organa in za opredelitev ciljev, ki se izrazijo v kratkoročnih delovnih programih organa.

Med posameznimi proračunski obdobji so možne tudi spremembe kadrovskega načrta znotraj posameznega organa (14. člen Pravilnika o kadrovskih načrtih organov, 2003), pri čemer je temeljni poudarek na dejstvu, da se s takšno spremembo ne sme spremeniti tudi zbirnik v enotnem kadrovskem načrtu, ki bi lahko imel finančne posledice. Zasedovanje tega dejstva v praksi pomeni, da skupno število zaposlenih nikakor ne sme preseči števila kadrov iz enotnega kadrovskega načrta, zato morajo znotraj vseh tistih organov, ki so vključeni v enotni kadrovski načrt, potekati stalna usklajevanja glede eventualnih prerazporeditev oziroma zaposlovanja kadrov. Takšen način namreč omogoča doseganje zastavljenih ciljev kakor tudi vodenje aktivne politike zaposlovanja in omejevanja nepotrebnega naraščanja zaposlenih v državni upravi.

Aktualna Vlada RS je v zvezi z zaposlovanjem v organih državne uprave sprejela odločitev, da se bo skupno število zaposlenih v civilnem delu organov državne uprave v obdobju njenega mandata zniževalo za okvirno 1% na letni ravni. V sprejetem sklepu, s katerim je v letu 2005 določila dovoljeno število zaposlenih, znaša to število za leto 2006 35.274 javnih uslužbencev in za leto 2007 35.276 javnih uslužbencev, upoštevajoč vse organe skupaj. V opisani kadrovski načrt so bili všteti funkcionarji, javni uslužbenci na delovnih mestih v kabinetih, vezani na osebno zaupanje funkcionarja, javni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas za polni delovni čas in javni uslužbenci, zaposleni za določen čas za polni delovni čas.

Po dostopnih podatkih, je bilo v organih državne uprave na dan 15. 04. 2005 zaposlenih 34.796 javnih uslužbencev, kar naj bi ob upoštevanju preračuna tistih javnih uslužbencev, ki imajo sklenjeno delovno razmerje za manj kot polni delovni čas, pomenilo 34.774 zaposlenih.

#### 3.2.2.2.1.4. Kadrovske evidence

»Ravnanje z ljudmi v sodobni organizaciji temelji na usmerjenosti le-te k akciji, k sodelovanju zaposlenih, k globalni usmerjenosti ter h kakovosti« (Lipičnik in Mežnar, 1998: 44). Ljudje so namreč po Lipičnikovem mnenju (1998: 45) pomemben dejavnik v sleherni organizaciji, zlasti pa so pomembne človeške zmožnosti, ki jih sestavljajo sposobnosti, znanje in motivacija. Zato ni naključje, da sedanji sistem javnih uslužbencev vzpostavlja enovito in pregledno kadrovske evidence za potrebe organov državne uprave v smislu izvajanja politike upravljanja s kadrovskimi viri. Kadrovska evidenca pa poleg zagotavljanja dostopnosti podatkov potrebnih za vodenje politike upravljanja s človeškimi viri na enem mestu, zagotavlja tudi podatke potrebne za obračun

plač ter izvajanje drugih obveznosti delodajalca, kakor tudi odločanja o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij. (46. člen ZJU, 2006)

Na podlagi novele ZJU je trenutni upravljavec centralne kadrovske evidence ministrstvo pristojno za upravo, pred tem pa je bila za njeno upravljanje zadolžena Kadrovska služba vlade, kateri je navedeno upravljanje pomenilo le razširitev pristojnosti, saj je bila do začetka uporabe ZJU pristojna oziroma odgovorna za imenovanja višjih upravnih delavcev. V centralni kadrovski evidenci se za vsakega javnega uslužbenca vodijo naslednji podatki (47. člen ZJU, 2006):

- identifikacijski,
- o delovnem razmerju,
- o sedanjem delovnem mestu in položaju ter o prejšnjih delovnih mestih,
- o imenovanjih, napredovanjih in veljavnem nazivu,
- o stopnji izobrazbe, funkcionalnem in specialnem znanju, kakor tudi o udeležbi na različnih oblikah izpopolnjevanja, o opravljenih strokovnih izpitih in preizkusih znanja ter drugi podatki o strokovni usposobljenosti,
- o izkušnjah na področju evropskih zadev<sup>39</sup>,
- o prejšnjih delovnih mestih, delovni dobi, pokojninski in službeni dobi,
- o izvrševanju funkcij, o sodelovanju v projektnih skupinah in o opravljanju drugega dela v interesu delodajalca,
- o letnih ocenah,
- o priznanjih in nagradah,
- o dokončno ugotovljeni disciplinski in odškodninski odgovornosti,
- o prenehanju delovnega razmerja,
- o dovoljenju za dostop do tajnih podatkov,
- ter vsi drugi podatki v skladu z veljavno zakonodajo kakor tudi podatki, ki so potrebni za obračun plače, lahko tudi življenjepis javnega uslužbenca, če se ta s tem strinja.

Za razliko od prejšnje ureditve novela ZJU (2005) prinaša novost tudi v tem, da se zbirka dokumentov, ki se nanaša na vse naštetе podatke, vodi pri tistem organu, pri katerem je javni uslužbenec zaposlen. (47. člen ZJU, 2006)

Kot o novosti v sistemu javnih uslužbencev pa lahko govorimo pri evidenci internega trga dela, ki je ravno tako v pristojnosti ministrstva, pristojnega za upravo.

V obeh primerih, tako pri centralni kadrovski evidenci kot tudi pri evidenci o internem trgu dela, gre za informacijsko bazo podatkov, pri čemer je evidenca o internem trgu dela povezana s posameznimi podzakonski predpisi, ki natančneje urejajo interni trg dela, s tem pa tudi s kadrovskimi načrti in akti o sistemizaciji delovnih mest v organih državne uprave, saj temelj te evidence predstavljajo nezasedena oziroma neprimerno zasedena delovna mesta.

### **3.3. Zaposlovanje**

V nadaljevanju bo zaposlovanje orientirano na njegov ožji segment in sicer t. i. »privabljanje«, kjer bodo opisani različni načini »oglaševanja« prostih delovnih

---

<sup>39</sup> Ti podatki bodo koristili predvsem za začasno premestitev nekaterih javnih uslužbencev na področje dela evropskih zadev v času predsedovanja R Slovenije EU.

mest v državni upravi in »selekcianiranje«, torej izbor najboljšega in najprimernejšega kandidata glede na delo, ki ga je potrebno opravljati.

»Selekcianiranje«, in s tem izbor najboljšega in najprimernejšega kandidata oziroma kriterij sposobnosti, kot kriterij za javno službo se ni razvil le kot posledica sprememb v koncepcijah o bistvu države, ampak kot neposredna nujnost saj ima država vedno več pristojnosti v vseh družbenih zadevah, s tem pa se povečuje tudi njen aparat oziroma število zaposlenih javnih uslužbencev. Praktične potrebe so bile tiste, ki so narekovale zaposlovanje po sposobnostih, saj v nasprotnem primeru država svojih nalog niti ne bi mogla opravljati, čeprav se v praksi še vedno mešajo tudi drugi kriteriji, katerim se je težko izogniti. (Bučar, 1969: 600)

Slovenski sistem javnih uslužbencev in njihovega zaposlovanja temelji tako na delu kariernega in na delu pozicijskega sistema oziroma na kombinaciji obeh. Razlog za takšno kombinacijo je v upoštevanju dejstva, da bi zaprti karierni sistem v naših razmerah glede na majhnost države in s tem relativno omejene človeške vire, lahko bil zavora razvoja uprave. Zato sistem omogoča vstop v upravo tudi »od zunaj«, pri tem pa določa nekatere institute, ki dajejo dejansko prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako je potrebno v upravnih organih pred odločitvijo za izvedbo javnega natečaja preveriti oziroma oceniti notranje potencialne in s tem eventualno omogočiti tudi napredovanje na višje delovno mesto tistim uradnikom, ki so se v preteklosti izkazali z učinkovitim in uspešnim delom. (Predlog ZJU, 2001: 13)

Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja, v okviru katerega se izbirajo strokovno najboljše usposobljeni kandidati za uradniška delovna mesta. Javni natečaj je sam po sebi morda pomemben toliko bolj zaradi tega, ker prejšnja ureditev zaposlovanja ni dosledno uveljavljala zahteve po transparentnem in hkrati javnem zaposlovanju javnih uslužbencev, saj je dopuščala številne izjeme od veljavnega sistema, pa čeprav že Ustava RS v eni od svojih določb za zaposlitev v javnih službah zahteva izvedbo javnega natečaja, pri čemer je le-ta urejen tako, da se zahteva vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedbo dokaj formaliziranega postopka, čemur sledi izdaja upravne odločbe. Navedeno bi lahko strnili v trditev, da javni natečaj pri zaposlovanju pomeni večjo stopnjo objektivnosti pri izbiri, enakopravnejši dostop do služb v javni upravi, kakor tudi možnost uporabe pravnega sredstva. (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU, 2005: 4)

Tudi pri uradnikih na ključnih vodstvenih položajih je sistem zaposlovanja v slovenski državni upravi zasledoval neko vmesno rešitev, za razliko od nekaterih tujih, primerjalno pravnih sistemov, ki omogoča, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z odlično strokovno usposobljenostjo, hkrati pa omogoča funkcionarjem, da vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo v nadaljevanju tudi najtesneje sodelovali.

### 3.3.1. Načelo enake dostopnosti delovnih mest

Že v predhodnih poglavjih je bilo omenjeno eno izmed temeljnih načel in izhodišče sistema javnih uslužbencev, to je načelo enake dostopnosti delovnih

mest, ki zagotavlja pridobivanje najbolj usposobljenih kadrov, na podlagi katerega se kandidati pod enakimi pogoji potegujejo za prosto delovno mesto.

Enaka dostopnost delovnih mest pa je pomembna tudi iz drugih, povsem praktičnih razlogov. V javnih službah je danes zaposlen velik del prebivalstva, zato bi neenakost v pogojih za vstop v javno oziroma državno službo lahko predstavljala tudi resne gospodarske težave.

Formalno načelo enake dostopnosti vseh javnih služb vsem državljanom pa kljub svoji pozitivni naravnosti zadeva ob vrsto neformalnih ovir, ki povzročajo, da je to načelo še vedno bolj formalno kot pa dejansko. Bučar (1969: 605) na tem mestu izpostavlja zlasti dve vprašanji in sicer, kako objektivizirati kriterije za presojo sposobnosti ter na drugi strani, kako zagotoviti, da bodo vsem ljudem dejansko zagotovljene možnosti, da izpolnijo tiste formalne pogoje, ki so potrebni za nastop službe, pri čemer je mišljena predvsem šolska izobrazba v smislu enakih možnosti za pridobitev le-te. Gledano primerjalno-pravno je ob navedenem morda najbolj tipičen primer britanskega javnega uslužbenstva, ki je bil v preteklosti reprodukcija razredne strukture britanske družbe. Mesta v javni upravi so se namreč zasedala na podlagi konkurzov, to je natečajev, na katerih naj bi se odbirali najboljši diplomanti njihovega šolskega sistema, pri čemer je bil omenjeni šolski sistem tak, da je na določenih nivojih omogočal izobraževanje v skladu s finančnim položajem vpisanih.

Kljub temu, da se načelo enake dostopnosti delovnih mest realizira z izvedbo postopka javnega natečaja, kjer naj bi bila izključena izbira kandidata na podlagi zvez in poznanstev ali določenih drugih subjektivnih okoliščin, lahko iz prakse ugotovimo, da popolne objektivnosti vseeno ni mogoče vedno zagotoviti in to zlasti tedaj, ko je za razpisano delovno mesto prijavljenih veliko kandidatov od katerih večina izpolnjuje vse razpisane pogoje. V takšnih situacijah je končna izbira lahko subjektivna. Ravno zaradi te subjektivnosti pa je praksa pokazala, da je potrebno določati dodatne kriterije za izbiro toliko časa, da se tudi pri končni izbiri subjektivnost lahko izključi. Ker pa so na drugi strani nekatera merila oziroma kriteriji malo primerni, se na nek način ponovno odpira možnost, da bi se zaradi navedenega v praksi opirali zgolj na osebno oceno ali priporočilno pismo osebe, ki jo cenimo in ji zaupamo bolj kot smo pripravljeni zaupati različnim administrativnim kriterijem.

To pa bi pri nadaljnjem razmišljanju lahko pomenilo, »da je zavarovanje proti opisanim nevarnostim z uveljavljanjem načela, da se vsa mesta v javni upravi zasedajo samo na podlagi razpisa, v veliki meri samo formalno.« (Bučar, 1969: 604)

Tudi na področju administrativnih kriterijev se npr. v praksi nadaljni problem kaže v tem, da v javni upravi ti kriteriji za izbiro oziroma izbirna merila, po katerih natečajna komisija ocenjuje posamezne kandidate, ki se prijavijo na razpisano prosto delovno mesto, niso enotno izoblikovani. Čater (2004: 115) ugotavlja, da je situacija ravno nasprotna, saj kljub občutljivosti samega izbirnega postopka in nujni zahtevi po zaposlovanju najbolj primernih oziroma strokovnih kandidatov, niso sprejeta enotna izbirna merila, kar na nek način pomeni kršitev načela enake dostopnosti do delovnih mest. Zato meni, da bi

bilo nujno potrebno javno upravo izločiti iz premise abstraktnega na konkretno oziroma dejansko raven, saj gre v javni upravi za enoten sistem zaposlovanja, pri čemer je pomembno le ločevanje med upravnimi nalogami in spremljajočimi deli ob upoštevanju težavnosti dela, kar vse opravičuje imenovanje v posamezen uradniški naziv. Iz tega sledi, da so delovna mesta v različnih upravnih organih državne uprave, ki se opravljajo npr. v nazivu »svetovalec«, med seboj enakovredna glede izpolnjevanja formalnih pogojev, ki jih mora izpolnjevati kandidat za zasedbo takšnega delovnega mesta. Ker pa se v praksi pogosto dogaja, da posameznimi organi postavljajo posebne zahteve delovnega mesta, ki ne izhajajo iz samega opisa tipičnega delovnega mesta, se Čater (ibidem) sprašuje o smiselnosti ureditve določanja tipičnih delovnih mest, kajti s takšnim načinom se ruši transparentnost zaposlovanja, to pa hkrati pomeni tudi diskriminacijo med zaposlenimi, saj je v nekaterih upravnih organih lažje oziroma težje pridobiti zaposlitev na enakovrednem delovnem mestu kot v drugem organu. To dejstvo je morda toliko bolj, ker kasneje za kandidata, ki je že postal javni uslužbenec ni izpostavljeno vprašanje ali izpolnjuje pogoje tudi za druga podobna uradniška delovna mesta v takšni meri, kot pri zunanjih kandidatih.

### 3.3.2. Premestitev, notranja seznanitev, interni natečaj in postopek za novo zaposlitev - javni natečaj

Po začetku uporabe ZJU in njegovih podzakonskih predpisov, pri tem je mišljena predvsem Uredba o internem natečaju za javne uslužbence v organih državne uprave, drugih državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti (2003), se je v praksi pokazala potreba po dodatni oziroma bolj celoviti ureditvi posameznih postopkov v zvezi z zasedbo prostega delovnega mesta. Rezultat te potrebe je bil sprejem kasnejše Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (2004), ki poleg pogojev določa tudi postopke za zasedbo prostega delovnega mesta, pri čemer se sam postopek začne odvijati šele takrat, ko so izpolnjeni kumulativno naslednji trije pogoji:

- da ima organ prosto oziroma nezasedeno sistemizirano delovno mesto,
- da je zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom organa ter
- da so za zaposlitev zagotovljena finančna sredstva. (2. člen Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih, 2004)

Seveda pa se lahko postopek zaposlitve ob dejstvu skorajšnje sprostitve oziroma izpraznitve posameznega delovnega mesta, prične tudi prej.

#### 3.3.2.1. Premestitev

O premestitvi kot enem izmed načinov za zasedbo prostega delovnega mesta lahko govorimo le posredno na podlagi instituta notranje seznanitve, pri čemer gre za premestitev znotraj posameznega organa, ali pa na podlagi instituta internega natečaja, pri čemer gre za premestitev v okviru celotne državne uprave oziroma tistih organov, ki so vključeni v interni trg dela (57. člen ZJU, 2006). Pri tem gre ob upoštevanju nekaterih določb Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih za nekonsistentnost predpisov, saj iz določbe 57. člena ZJU (2006), še

vedno izhaja, da je predhodno potrebna predstojnikova ocena o eventualni premestitvi javnega uslužbenca iz istega organa, preden se gre v postopek izvedbe ali internega natečaja ali pa v postopek nove zaposlitve, to je javnega natečaja, pa čeprav temu ni tako.

Premestitev javnega uslužbenca je lahko izvedena

- zaradi delovnih potreb organa,
- brez soglasja javnega uslužbenca,
- s soglasjem javnega uslužbenca oziroma na njegovo željo,
- trajno ali
- začasno.

Upoštevalo vsa dejstva<sup>40</sup>, ki jih veljavna zakonodaja določa in šteje za premestitev iz razloga delovnih potreb lahko ugotovimo, da gre pri institutu premestitve za povsem drug kontekst od zgoraj navedenih dveh institutov zaposlovanja<sup>41</sup>. Ker pa gre v sistemu javnih uslužbencev vendarle za institut, ki prinaša spremembe na področju pravic in obveznosti javnih uslužbencev, velja omeniti nekaj pomembnejših dejstev, ki jih določa veljavna zakonodaja.

Vse navedene načine in oblike premestitve je možno medsebojno kombinirati, saj gre lahko za premestitev zaradi delovnih potreb organa, pri kateri je podano soglasje javnega uslužbenca, ali pa morda za trajno premestitev brez soglasja, etc., vsem oblikam pa je skupno le to, da gre za premestitev na ustrezno delovno mesto, za katero javni uslužbenec izpolnjuje vse predpisane pogoje in ga je hkrati tudi sposoben opravljati.

Uradnika je mogoče trajno premestiti le na uradniško delovno mesto, ki se lahko opravlja v nazivu iste stopnje, izvzemši premestitve, ki so izvedene iz razloga nesposobnosti za uradniško delovno mesto ali iz poslovnega razloga. Uradnika je mogoče ob izpolnjevanju za to določenih pogojev glede izobrazbe, začasno premestiti tudi na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se naloge opravljajo v višjem nazivu, pri čemer se ga ne imenuje v višji naziv, temveč se mu za čas takšne premestitve določijo vse tiste pravice, ki gredo posamezniku ob upoštevanju višjega naziva. Začasna premestitev ne sme trajati več kot dve leti. Le ob soglasju uradnika, pa je le-tega mogoče premestiti tudi na strokovno-tehnično delovno mesto, pri čemer mu njegov naziv miruje, hkrati pa se obdobje dela na tem delovnem mestu lahko všteva v napredovalno obdobje zaposlenega.

Premestitev na lastno željo oziroma s soglasjem javnega uslužbenca se vedno izvede s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi, ki jo v primeru premestitve v drug organ na strani delodajalca skleneta oba organa, če pa se organ, pri katerem je javni uslužbenec zaposlen s takšno premestitvijo ne strinja, lahko o zadevi odloči Vlada RS, pri čemer pogodbo o zaposlitvi na strani delodajalca v tem primeru sklene le predstojnik tistega organa, v katerega je javni uslužbenec premeščen. Premestitev brez soglasja pa se izvede s sklepom o premestitvi, ki je enostranski akt delodajalca.

---

<sup>40</sup> Podani poslovni razlogi, ugotovljena nesposobnost javnega uslužbenca, da opravlja delo svojega delovnega mesta, ocena predstojnika, da je mogoče s premestitvijo doseči učinkovitejše delo organa, trajno spremenjen obseg dela. (149. člen ZJU, 2006)

<sup>41</sup> Notranje seznanitve in premestitve v okviru organa in internega natečaja.

### 3.3.2.2. Notranja seznanitev

Izvedba notranje seznanitve s prostim delovnim mestom v postopku za zasedbo prostega delovnega mesta seveda ni obvezna. Razlog omenjeni neobligatornosti je zlasti v pretekli rešitvi zadeve, na podlagi katere izvedba internega natečaja pred izvedbo postopka notranje seznanitve oziroma potekom roka za prijavo kandidatov v skladu s predhodno veljavno ureditvijo<sup>42</sup>, ni bila mogoča. Takšno stanje je v praksi dostikrat pomenilo nepotrebno zavlačevanje celotnega postopka zaposlitve, preden je dejansko prišlo do zasedbe prostega delovnega mesta.

V okviru instituta notranje seznanitve gre dejansko za premestitev javnega uslužbenca, ki lahko poteka na predlog predstojnika, lahko pa tudi na podlagi notranje seznanitve. V prvem primeru lahko predstojnik na predlog vodje notranje organizacijske enote, v kateri je prosto delovno mesto, ugotovi kdo izmed zaposlenih v organu je primerno strokovno usposobljen za delo na prostem delovnem mestu, pri čemer upošteva zlasti ocene delovne uspešnosti, kakor tudi ocene znanj, veščin in sposobnosti ter osebnostne lastnosti javnega uslužbenca v zvezi z opravljanjem nalog na prostem delovnem mestu. V drugem primeru pa je posredovano vsem javnim uslužbencem obvestilo o prostem delovnem mestu z namenom, da imajo vsi dejansko možnost seznanitve ter, da se na podlagi prijavljenih kandidatov ugotovi ali je kateri izmed že zaposlenih strokovno primeren za opravljanje dela na prostem delovnem mestu. Po tako izvedeni objavi in eventualnih prijavah se lahko izbere tistega kandidata, ki je primerno strokovno usposobljen za delo na prostem delovnem mestu. Izbranemu kandidatu se vroči le obvestilo o izbiri, ostalim prijavljenim pa obvestilo, da niso bili izbrani. Na tem mestu se postavlja vprašanje pravne varnosti vseh tistih zaposlenih, ki so kandidirali, vendar niso bili izbrani, saj ob odločanju predstojnika organa z obveščanjem nimajo nobenih pravih možnosti vložiti kakršnokoli pravno sredstvo, pa čeprav bi se v postopku izbire lahko pojavile različne napake oziroma spregledi dejstev.

Rok v katerem se zbirajo prijave na podlagi veljavne zakonodaje ne sme biti krajši od osmih dni, šteto od dneva seznanitve s prostim delovnim mestom. Če v prvem, drugem ali obeh navedenih primerih ni moč najti ustreznega kandidata, se predstojnik lahko odloči za izvedbo internega natečaja.

### 3.3.2.3. Interni natečaj

Izvedba internega natečaja v postopku za zasedbo prostega delovnega mesta podobno kot notranja seznanitev, ni obvezna in se izvede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa. Se pa lahko postopek internega natečaja sproži hkrati z že zgoraj navedeno notranjo seznanitvijo o prostem delovnem mestu, vendar je potrebno v takem primeru seznaniti tudi vse javne uslužbenke določenega organa, da je sprožen interni natečaj ter, da se lahko na prosto delovno mesto prijavijo preko internega natečaja. To pa hkrati pomeni, da se vse prijave, ki bi morebiti prispele na podlagi obvestila o prostem delovnem mestu štejejo kot prijave na interni natečaj in se tudi tako obravnavajo.

---

<sup>42</sup> Upoštevajoč določbe Uredbe o internem natečaju za javne uslužbenke v organih državne uprave, drugih državnih organih, in v upravah lokalnih skupnosti. (2003)



V postopku internega natečaja, ki se izvaja zaradi zapolnitve prostega delovnega mesta, pod enakimi pogoji kandidirajo že zaposleni javni uslužbenci v organih državne uprave in v drugih organih, ki po sporazumu z Vlado RS vstopijo v interni trg dela. Državni organi in lokalne skupnosti namreč lahko z Vlado RS sklenejo dogovor o vključitvi v interni trg dela, na podlagi katerega se kasneje interni natečaj izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti (8. člen Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih). Tisti organ, ki poizkusi zapolniti prosto delovno mesto z izvedbo internega natečaja, mora le-tega najprej objaviti<sup>43</sup>, izvesti izbirni postopek, nazadnje pa sledi še premestitev javnega uslužbenca iz istega oziroma drugega organa na prosto delovno mesto tako, da se sklene aneks k že sklenjeni pogodbi o zaposlitvi ali pa se sklene »nova« pogodba o zaposlitvi. Če gre pri tem za premestitev javnega uslužbenca iz enega v drug organ, ima pogodba o zaposlitvi hkrati tudi status sporazuma dveh predstojnikov tistih organov, ki sta akterja v tej zadevi. Praviloma pa se aneks k že obstoječi pogodbi o zaposlitvi ne sklene v primeru, ko gre za premestitev javnega uslužbenca iz npr. uprave lokalne skupnosti v organ državne uprave, saj delovno razmerje v takšnih okoliščinah preneha na način, ki je določen z zakonom, to je s sporazumom ali odpovedjo. Zato se v navedenih primerih z izbranim kandidatom vedno sklene nova pogodba o zaposlitvi. Uredbodajalec je pri določanju oziroma sprejemanju pravil upošteval tudi primere, ko predstojnik organa, pri katerem je javni uslužbenec, ki kandidira na internem natečaju, zaposlen, ne soglaša z njegovo premestitvijo, zato je rešitev sprejel z določbo tretjega odstavka 18. člena Uredbe o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih, na podlagi katere se lahko predstojnik organa, ki je objavil interni natečaj in javni uslužbenec, ki je bil izbran, dogovorita o premestitvi po preteku odpovednega roka. Omenjeni dogovor se sklene v pisni obliki in zavezuje tisti organ, ki je objavil interni natečaj. Po preteku odpovednega roka pa velja presumpcija, da je Vlada RS za premestitev dala svoje soglasje.

V izbirnem postopku na podlagi objavljenega internega natečaja sodelujejo vsi tisti kandidati, ki izpolnjujejo predpisane pogoje ne glede na dejstvo, da imajo morda celo višji naziv ali eno do dve stopnji nižji naziv od tistega, v katerem se opravlja delo na tem delovnem mestu. To pa dejansko pomeni, da javni uslužbenec oziroma uradnik v skladu s petim odstavkom 120. člena ZJU (2005), izjemoma lahko napreduje v višji naziv. Novela ZJU (2005), je omenjeno določbo sicer črtala, vendar le-ta velja vse do začetka uporabe predpisa, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede. Dejstvo, da uradnik ob premestitvi ohrani naziv, ki ga je imel, imenuje pa se lahko, kot je prej navedeno v za eno ali dve stopnji višji naziv, če sicer ne bi mogel opravljati dela na novem delovnem mestu, velja tudi v primeru prehoda iz občinske uprave v državni organ in obratno ne glede na to, da gre v teh primerih za prenehanje delovnega razmerja. Da ne bi bili uradniki s takšnimi premestitvami prikrajšani pri plačilu velja, da uradnik obdrži svoj količnik, ki ga je pridobil z napredovanjem na prejšnjem delovnem mestu v vseh tistih primerih, ko je ta višji od sicer višjega izhodiščnega količnika za določitev osnovne plače na drugem delovnem mestu oziroma ob imenovanju v drug uradniški naziv. Če pa gre za premestitev na drugo delovno mesto oziroma za imenovanje v drug uradniški naziv, za

---

<sup>43</sup> Objava internega natečaja poteka v elektronski obliki.

katerega je določen enak ali nižji količnik za določitev osnovne plače, javni uslužbenec po določitvi predstojnika obdrži pridobljeno število napredovalnih razredov.

V okviru internega natečaja je pomembno tudi dejstvo, ki izhaja že iz zakonskih norm, »da strokovno-tehničnega javnega uslužbenca ni mogoče premestiti na uradniško delovno mesto na podlagi izvedenega internega natečaja, temveč lahko prosto uradniško delovno mesto zasede le v primeru, da je izbran v postopku javnega natečaja.« (Koželj, 2004b: 29)

Upoštevajoč že omenjeno Uredbo o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (2004, s spremembami) lahko ugotovimo, da njene posamezne določbe vodijo k nasprotovanju tistega, kar je zasledoval sam predlog ZJU in kasneje tudi že sprejeti ZJU v zvezi z obligatorno izvedbo internega natečaja, saj naj bi se na podlagi veljavnih zakonskih določb, npr. 57. člena ZJU (2006)<sup>44</sup>, aktivnosti za pridobivanje kandidatov iz zunanjega trga dela delovne sile začele šele, če na prosto uradniško delovno mesto ni mogoče premestiti uradnika iz istega oziroma drugega organa. Takemu »podzakonskemu« nasprotovanju seveda sledi tudi dejanska praksa, ki kaže na dejstvo, da je izvedba internega natečaja zgolj opcija, ki jo organi državne uprave izberejo ali pa tudi ne. Z neenotnim postopanjem oziroma z neenotno prakso na tem področju pa se žal ustvarjajo na nek način ne povsem enake možnosti za zaposlovanje v državni upravi.

Izvedba internega natečaja v organih državne uprave pa lahko na drugi strani pomeni tudi določene druge obide zlasti tistih zakonskih določb, ki urejajo napredovanje. Tako so v praksi poznana dejstva, da posamezni upravni organi izvedejo interni natečaj zgolj zaradi dejstva, da zadostijo premestitvi posameznika na določeno uradniško delovno mesto, pri čemer ta posameznik nima ne ustreznega naziva, prav tako pa tudi nima možnosti za redno napredovanje zaradi neizpolnjevanja za to določenih zakonskih pogojev. Takšen posameznik torej lahko s pomočjo internega razpisa znotraj enega organa, brez javnega razpisa, zasede prosto uradniško delovno mesto. Pri tem gre v opisanih primerih ponovno za obid zakonskih določb toliko bolj, če je večina tovrstnih internih razpisov omejena le na posamezni organ, ne pa na celotno javno upravo.

V primerih, ko se na prosto delovno mesto ne premesti nobenega javnega uslužbenca iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev, ki se pri uradniških delovnih mestih izvaja kot javni natečaj. (57. člen ZJU, 2006)

#### 3.3.2.4. Postopek za novo zaposlitev - javni natečaj

S pričetkom uporabe ZJU so bile v sistemu državne kot tudi širše, v sistemu javne uprave uveljavljene nekatere bistvene spremembe in novosti, ki so se nanašale med drugim tudi na pričetek izvedbe postopkov javnih natečajev, v okviru katerih se izbirajo strokovno najboljše usposobljeni kandidati za uradniška delovna mesta, s pomočjo katerih se zagotavlja večja stopnja objektivnosti pri

---

<sup>44</sup> Ta določba med drugim določa, da se v primeru, če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oziroma drugega organa, začne postopek za novo zaposlitev.

izbiri, enakopravnejši dostop do služb v javni upravi in kar je morda za same kandidate bistvenega pomena, tudi možnost uporabe pravnega sredstva, s tem pa preizkusa pravilnosti izvedenega postopka. (Predlog Zakona o spremembah in dopolnitvah ZJU, 2005: 4)

Tudi ureditev pred ZJU je poznala institut javnega natečaja, vendar ta žal ni bil izpeljan do konca, saj neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, prav tako pa tudi zaposlovanje mimo javnega natečaja ni bilo podvrženo sankcijam.

Ker je javni natečaj izjemno pomemben mehanizem in temelj za vzpostavitev strokovne in profesionalne uprave ni naključje, da zakonski kakor tudi podzakonski predpisi zelo podrobno urejajo postopek njegove izvedbe, saj gre pri tem za dejavnost, ki ima lahko dolgoročno pozitivne ali negativne posledice.

Postopek izbire kandidatov na podlagi izvedenega javnega natečaja vsebuje več faz kot je npr. priprava na začetek postopka z opredelitvijo delovnega mesta, zahtevane strokovne izobrazbe, izkušnje, znanja in morebitne druge zahteve, ki jih pričakujemo od kandidatov, oblikovanje meril za izbiro ter sama izvedba postopka izbire (Korade Purg, 2005: 1711). Postopek javnega natečaja običajno izvaja komisija, ki jo v ta namen imenuje predstojnik, za vodenje izbirnega postopka pa ima predstojnik sedaj tudi možnost pooblastiti zgolj enega javnega uslužbenca. Pravilo javnega natečaja je, da se izmed prijavljenih kandidatov, ki izpolnjujejo razpisne pogoje, izberejo tisti, ki so strokovno najboljše usposobljeni. To pa pomeni, da izbirni postopek<sup>45</sup> poteka v dveh fazah, in sicer je treba najprej ugotoviti, kateri kandidati izpolnjujejo razpisne pogoje, nato pa je potrebno izmed njih izbrati tistega, ki je najboljše strokovno usposobljen za opravljanje dela na uradniškem delovnem mestu, za katerega se izvaja javni natečaj. Izbirni postopek lahko poteka kot postopno izločanje posameznih kandidatov na podlagi presojanja njihove strokovne usposobljenosti iz priložene dokumentacije, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega razgovora ali v drugih za to določenih oblikah.

»Izbirni postopek poteka po vnaprej znanih merilih, ki so lahko določena že kot posebna specialna in funkcionalna znanja, veščine in sposobnosti ter lastnosti v sistemizaciji delovnih mest« (Korade Purg, 2005: 1712). Pri tem pa je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da se lahko določijo tudi takšna merila za izbiro, ki niso določena s sistemizacijo delovnih mest, vendar z njo tudi ne smejo biti v nasprotju, pa vendarle odražajo dejanske potrebe delovnega procesa in niso diskriminatorna. Strokovnjaki namreč ugotavljajo, da so »formalna znanja oziroma formalni pogoji, ki jih dokazujemo z diplomami, certifikati ali drugimi listinami, le osnova oziroma minimum, ki ga je treba izpolniti za uvrstitev v nadaljnji postopek izbire, saj čedalje pomembnejše postajajo druge lastnosti oziroma sposobnosti posameznika, s katerimi dokazuje, da bo ustrezno, kakovostno in učinkovito opravljal naloge ter pripomogel k uresničevanju ciljev organizacije« (Korade Purg, 2005: 1712). Navedeno dejstvo, pa na drugi strani lahko pomeni tudi kritiko, da v javni upravi niso enotno izoblikovani kriteriji za

---

<sup>45</sup> V širšem pomenu besede, saj se izbirni postopek opravi le s kandidati, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje oziroma izbirnega postopka s kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, ni treba opraviti.

izbiro oziroma izbirna merila, po katerih natečajna komisija lahko ocenjuje posamezne kandidate, ki se prijavijo na razpisano prosto delovno mesto.

Če se v izbirnem postopku presodi, da nihče od kandidatov na podlagi določenih meril ni primeren oziroma ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se javni natečaj lahko ponovi, vsem prijavljenim kandidatom pa se vroči le obvestilo o neuspelem natečaju (62. člen ZJU, 2006). V primerih, ko javni natečaj uspe, pa se tako izbranemu kot neizbranim kandidatom vroči sklep o izbiri oziroma neizbiri, kar je novost, saj se je pred uveljavitvijo novele ZJU, izbranemu kandidatu izdala in vročila upravna odločba. Vsi tisti kandidati, ki so se prijavili na javni natečaj pa niso bili izbrani, imajo zoper sklep pravico do pritožbe, katere bistvo je v zadržanju imenovanja izbranega kandidata v naziv in s tem tudi sklenitve pogodbe o zaposlitvi. O pritožbi odloča posebna komisija za pritožbe zoper katero odločitev je mogoče sprožiti tudi upravni spor. Če upravno sodišče v svoji sodbi razveljavi sklep o izbiri iz razloga, ker je bil v izbirnem postopku izbran kandidat, ki sploh ne izpolnjuje natečajnih pogojev, mora zatem tudi drugostopenjski organ po uradni dolžnosti razveljaviti tako akt o imenovanju kakor morebiti že sklenjeno pogodbo o zaposlitvi. (65. člen ZJU, 2006)

Glede pridobitve naziva javnega uslužbenca kljub temu, da le-ta nima uradniškega naziva, v katerem se lahko opravlja delo na prostem delovnem mestu oziroma ga ne more pridobiti niti z napredovanjem velja, da se že sklenjeno delovno razmerje nadaljuje pod pogojem, da se predstojnik organa in izbrani javni uslužbenec ne dogovorita drugače. Toliko bolj to velja tudi za izbranega kandidata, ki ima že status uradnika ob upoštevanju dejstva, da le-ta ohrani pridobljeni naziv tudi v primeru, ko ta ni tisti najnižji, v katerem se lahko opravlja delo na prostem delovnem mestu. Če pa bi bil uradnikov naziv nižji od najnižjega naziva, v katerem se lahko opravljajo naloge na aktualnem delovnem mestu, se uradnika imenuje v najnižji možni naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge razpisanega delovnega mesta, ne glede na dejstvo, da je ta naziv lahko višji za več kot dve stopnji od uradnikovega sedanjega naziva.

Znotraj javnega natečaja je potrebno omeniti tudi posebnost, to je javni natečaj za najvišje uradniške položaje<sup>46</sup>, ki ga veljavna zakonodaja obravnava popolnoma ločeno od javnega natečaja za »nepoložajna« uradniška delovna mesta. Javne natečaje za najvišje uradniške položaje namreč izvaja posebna razpisna oziroma natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet, ki hkrati določa tudi standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti kandidatov. Uradniški svet je sestavljen iz dvanajstih članov<sup>47</sup>, ki so imenovani za obdobje šestih let. Korade Purg (2004: 99) meni, da uradniški svet predstavlja pomemben dejavnik kakovosti in kulture v upravi, saj prispeva k uvajanju in upoštevanju novih predpisov, načinov in metod dela.

---

<sup>46</sup> To je položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.

<sup>47</sup> Tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave, dva člane imenuje reprezentativni sindikat dejavnosti oziroma poklicev v organih, in štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. (175. člen ZJU)

Delo natečajne komisije je, da napravi seznam tistih kandidatov, ki so po njeni oceni najprimernejši za položaj, odločitev o dokončni izbiri pa je prepuščena samemu funkcionarju pomeni rešitev, ki »naj« na eni strani zagotavlja, da na ključne uradniške položaje pridejo ljudje skozi zahtevne selekcijske postopke, na drugi strani pa ima tudi politični funkcionar možnost, da izbere tistega izmed kandidatov, s katerim bo kasneje lahko sodeloval oziroma delal. Seveda pa ima tudi funkcionar možnost podati oceno, da nihče izmed, v seznamu navedenih, kandidatov ni primeren. V takem primeru lahko sam imenuje natečajno komisijo, pri čemer je dolžan uradniškemu svetu podati tudi pisno obrazložitev svoje odločitve, ali pa od uradniškega sveta zahteva, da le ta ponovi postopek. (64. člen ZJU, 2006)

Strnjen pregled poteka javnega natečaja za najvišje uradniške položaje na podlagi Poslovnika o delu posebnih natečajnih komisij, je naslednji:

- natečajni postopek začne predstojnik, ki mu je uradnik na položaju odgovoren.
- predstojnik sprejme sklep o tem, ali bo za prosto delovno mesto uradnika na položaju izveden interni natečaj ali javni natečaj.
- predstojnik - predlagatelj posreduje sklep oziroma predlog za pričetek natečaja Uradniškemu svetu skupaj z izvlečkom iz akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest za delovno mesto, na katero se sklep nanaša.
- uradniški svet imenuje predsednika in člane posebne natečajne komisije in določi besedilo natečaja.
- sklep o imenovanju posebne natečajne komisije in besedilo natečaja predsednica Uradniškega sveta posreduje predstojniku - predlagatelju.
- predstojnik objavi interni natečaj oziroma javni natečaj v besedilu, kot ga določi Uradniški svet. Interni natečaj mora biti objavljen na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo, javni natečaj mora biti objavljen v Uradnem listu RS in na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo, lahko pa tudi v dnevem časopisu.
- prijave za prosto delovno mesto uradnika na položaju zbira Direktorat za organizacijo in kadre pri Ministrstvu za javno upravo.
- po izteku roka za zbiranje prijav se predsedniku posebne natečajne komisije posredujejo prijave vseh kandidatov skupaj z dokazili o izpolnjevanju pogojev za opravljanje dela.
- posebna natečajna komisija na podlagi predloženih dokazil ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za opravljanje dela in jih uvrsti v seznam kandidatov za izbirni postopek.
- posebna natečajna komisija v izbirnem postopku ugotovi, kateri kandidati so glede na izpolnjevanje standardov strokovne usposobljenosti primerni za položaj in jih uvrsti v seznam.
- predsednik posebne natečajne komisije posreduje seznam predstojniku - predlagatelju.

- predstojnik s seznama kandidatov izbere kandidata po lastni presoji.
- v primeru, da predstojnik oceni, da noben izmed kandidatov s seznama ni primeren za položaj, lahko zahteva od Uradniškega sveta, da postopek ponovi.

Predstojnik je uradnik na položaju, kar pomeni, da je v rednem delovnem razmerju v organu, razporejen na uradniško delovno mesto, ki je sistemizirano v aktu o sistemizaciji delovnih mest. Položaj se pridobi z odločbo o imenovanju in sicer za obdobje petih let. Iz ZJU izhaja, da je mogoče na podlagi izvedenega javnega natečaja zaposliti v posameznem organu tudi osebo, ki sicer ni uradnik<sup>48</sup>, temveč svoje naloge le opravlja v uradniškem nazivu s položajem. S takšnimi osebami se sklene pogodba o zaposlitvi za določen čas in sicer za toliko časa, kolikor traja mandat. »S tem je omogočeno, da se na ključna uradniška delovna mesta izberejo oziroma zaposlijo tudi zunanji strokovnjaki, ki niso delovali v skladu s kariernim principom, ki se uveljavlja v javnem sektorju.« (Čater, 2004: 123)

Skozi navedeni postopek lahko vidimo, da novi sistemski zakon s področja javnih uslužbencev v kombinaciji z zakonom, ki ureja področje državne uprave dosledno izpeljuje ločitev političnih funkcij in visokih uradniških položajev v izvršilni veji oblasti, saj je mogoče ločevati med predstojniki, ki so uradniki in so imenovani na položaj, ter med predstojniki, ki zgolj opravljajo delo na uradniškem delovnem mestu na položaju in opravljajo svoje delo v 5-letnem mandatnem obdobju. Krog političnih funkcionarjev je zožen namreč na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev, politična struktura pa je ločena od »običajne« uradniške strukture in zajema tudi najvišje uradniške položaje, t.i. upravne menedžerje. Tudi v teh primerih je neizbranim kandidatom zagotovljeno pravno varstvo, saj lahko zoper sklep posebne natečajne komisije sprožijo upravni spor oziroma vložijo tožbo pri upravnem sodišču.

Temeljno merilo javnega natečaja je že večkrat navedena strokovna usposobljenost za posamezno področje dela, pri čemer imajo vsi tisti, ki že delajo na tem področju v upravi, dejansko prednost. Navedena prednost pa se izraža tudi posredno, preko obveznosti uspešno opravljenega strokovnega izpita, ki ga morajo za razliko od že zaposlenih v državni upravi, opraviti tudi vsi tisti, ki na novo<sup>49</sup>, vstopajo na uradniško delovno mesto.

Eden izmed pogostih primerov v praksi, ki predstavljajo na nek način tudi problem pri izvajanju javnih razpisov je, da se kot merilo za ocenjevanje kandidatov za pripravniška delovna mesta pojavlja »poznavanje delovnega področja organa«. Po mnenju posameznih akterjev bi morala biti tovrstna merila popolnoma izključena iz sistema zaposlovanja, podrejeno pa bi se morala za tovrstna delovna mesta npr. določiti enotna merila, ki bi veljala za vse organe državne uprave.

Postopkovni problem izvedbe javnega natečaja, ki je bil izpostavljen zlasti pred uveljavitvijo zadnje novele ZJU (2005), je bil predvsem v negiranju tistih pravil

---

<sup>48</sup> Pred tem ni imela statusa uradnika.

<sup>49</sup> Od zunaj.

upravnega postopka, ki določajo, da se mora vložnika pozvati k dopolnitvi njegove vloge, v kolikor je ta nepopolna, saj je prej veljavna določba prvega odstavka 60. člena ZJU (2005) le določala, da se izmed prijavljenih kandidatov izberejo tisti, ki na podlagi predloženih dokazi izpolnjujejo natečajne pogoje in so pri tem uvrščeni v izbirni postopek. Ker ZJU (2005) na nobenem mestu ni obravnaval kandidatov, ki niso svoji vlogi predložili vse potrebne dokumentacije<sup>50</sup>, je nova sprememba sledila popravku le-tega v smislu, da se za postopek izvedbe javnega natečaja smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek.

Na tem mestu pa velja nenazadnje omeniti tudi neuskkljenost predpisov s konkretnega področja, saj je novela ZJU (2005) namesto objave pri Zavodu za zaposlovanje RS določila, da mora organ javni natečaj objaviti v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu ter na spletni strani ministrstva pristojnega za upravo, tej spremembi pa ni sledila tudi vladna uredba s področja postopka za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih, podobna neuskkljenost pa velja tudi na področju izdaje konkretnih upravnih aktov ter s tem mešanju pojmov kot so odločba in sklep.

### 3.3.3. Dogovor o mirovanju pravic

Veljavni Zakon o delovnih razmerjih (2002) ne ureja več instituta pravice do vrnitve na delo, temveč kot nadomestilo za institut mirovanja pravic po prej veljavni zakonodaji ureja le suspenz pogodbe o zaposlitvi.

V praksi se je zaradi različnih možnosti, ki se že nekaj časa odpirajo na področju mednarodnega sodelovanja, pojavilo vprašanje, kako ravnati v primeru, ko se javni uslužbenec npr. za določen čas zaposli v institucijah EU in se kasneje želi vrniti na svoje oziroma drugo ustrezno delovno mesto v organu, kjer je bil že predhodno zaposlen.

»Vrnitev strokovnjaka, ki je pridobil mednarodne izkušnje, je praviloma tudi v interesu delodajalca, to je Republike Slovenije« (Koželj 2004b: 29). Tako iz same uredbe izhaja, da načeloma ni ovir za sporazumni dogovor med strankama pogodbe o zaposlitvi<sup>51</sup> o mirovanju pravic in obveznosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja. Po prenehanju suspenza pogodbe o zaposlitvi oziroma po prenehanju mirovanja pravic in obveznosti se delovno razmerje nadaljuje tako, da se javnega uslužbenca razporedi na ustrezno delovno mesto, upoštevajoč vsa dosedanja napredovanja javnega uslužbenca, kakor tudi uradniški naziv, pri tem pa ni zanemarljivo dejstvo, da napreduvalno obdobje v času mirovanja pravic in obveznosti javnemu uslužbencu ne teče.

Tudi v tem primeru ob študiju zakonodaje s tega področja lahko ugotovimo, da gre za nekonsistentnost oziroma predhodno urejanje vprašanja mirovanja pravic iz delovnega razmerja s podzakonskim predpisom, kot je to npr. uredba, šele kasneje, pa se vprašanje rešuje tudi z novelo ZJU (2005), ki je šele po poldrugem letu uredila isto materijo v hierarhično višjem predpisu. Ker ZJU (2006), ločuje uradniška delovna mesta od drugih, strokovno-tehničnih delovnih mest oziroma, ker so le uradniki tisti, ki svoje delo opravljajo v nazivu je

---

<sup>50</sup> Neposredno je obravnaval le izbranega kandidata in neizbrane kandidate.

<sup>51</sup> To je predstojnikom in javnim uslužbencem.

nepotrebno, da zakon določa, da se »javni uslužbenec« brez javnega natečaja vrne na delovno mesto, ki se opravlja v nazivu, ki ga je »javni uslužbenec« dosegel pred pričetkom mirovanja pravic. (152.b člen ZJU)

#### 3.3.4. Sklenitev delovnega razmerja

»Delovno razmerje je dvostransko pogodbeno razmerje tako v zasebnem kot v javnem sektorju, pri tem pa se ne sme zanemariti dejstvo, da je pogodbeno svoboda s kogentnimi pravnimi normami delovnega prava omejena« (Koželj Sladič, 2005: 1722). Oba zakona, tako Zakon o delovnih razmerjih kot tudi Zakon o javnih uslužbencih določata za temeljni pravni akt, na podlagi katerega nastopi sklenitev delovnega razmerja, pogodbo o zaposlitvi.

Za delavce v državnih organih je pred uveljavitvijo novih sistemskih predpisov veljalo, da delovno razmerje sklenejo z odločbo funkcionarja, ki je vodil upravni organ in sicer po postopku, določenem z aktom Vlade Republike Slovenije. Delavce je imenovala vlada<sup>52</sup>, delovno razmerje pa so sklenili z dnem imenovanja, če z aktom o imenovanju ni bilo drugače določeno. V nasprotju s takim stališčem, ko se delovno razmerje sklene z oblastnim aktom, je že uvodoma navedena temeljna pravna značilnost, to je sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Izhodišče za takšno normativno ureditev je bilo v približevanju delovnega razmerja zaposlenih v javnem sektorju delovnemu razmerju tistih, ki so zaposleni v zasebnem sektorju. Seveda pa pri eni in drugi ureditvi obstajajo določene razlike. Ena temeljnih razlik je že v dejstvu, da temeljni zakon, ki ureja delovna razmerja, določa pravice in obveznosti pogodbenih strank kot minimalne pravice in obveznosti, saj se delavcu lahko vedno določi več pravic na podlagi sprejete kolektivne pogodbe in pogodbe o zaposlitvi, ki so zanj ugodnejše (7. člen ZDR, 2002). ZJU (2006) pa navedeno eksplicitno prepoveduje, če bi se s takšnim širjenjem pravic lahko obremenila javna sredstva, v zvezi s katerimi je vnaprej določen ne le njihov priliv temveč tudi njihovi izdatki.

ZJU (2006) natančno določa sestavine pogodbe o zaposlitvi tako, da sestavine le-te taksativno našteva, pri tem pa eksplicitno določa, da se za sestavine pogodbe ne uporabljajo določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih (53. člen ZJU, 2006). Takšna specialna ureditev delovnih razmerij je razumljiva za uradnike, ni pa smiselna za javne uslužbenke, ki opravljajo strokovno-tehnična dela. V nadaljevanju ZJU določa potreben rok 30 dni za sklenitev pogodbe, šteto od dneva izdaje odločbe o imenovanju v naziv le za uradnike, ne pa tudi za strokovno-tehnične javne uslužbenke, kar je najverjetneje posledica »pravnih sankcij«<sup>53</sup>, ki sledijo v primeru, ko pogodba ni podpisana zaradi razlogov, ki so na strani uradnika. Posebnost pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju za razliko od tiste v zasebnem sektorju je tudi v javnem interesu, ki se izraža skozi obligatornost navedbe, da lahko delodajalec posamezne sestavine pogodbe enostransko spreminja vendar le na način, ki je v skladu z veljavnimi predpisi. Javni interes pa se ne izraža le skozi eno izmed sestavin pogodbe o zaposlitvi v javnem sektorju temveč tudi pri določanju drugih pravic in obveznosti javnega uslužbenca, saj se le-te artikulirajo z izdajo sklepa, ki je za razliko od pogodbe,

---

<sup>52</sup> To pomeni, da je k njihovem imenovanju dala soglasje.

<sup>53</sup> To je odprava odločbe o imenovanju v naziv.



enostranski akt, pri čemer pa je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da mora biti sklep izdan v skladu z veljavnimi tako splošnimi kot konkretnimi pravnimi akti.

Zanimiva je tudi ureditev systemskega zakona s področja javnih uslužbencev v primerih, ko javni uslužbenec ne soglaša z aneksom k že obstoječi pogodbi o zaposlitvi, s katerim se določajo oziroma urejajo spremembe veljavne pogodbe, saj ima v takšni situaciji delodajalec oziroma organ možnost o spremembah izdati sklep.

Pri tem velja omeniti tudi na tem področju nedoslednost systemske zakonodaje, ki med drugim določa, da spremembe veljavnih predpisov ne vplivajo na pravice in obveznosti javnih uslužbencev, ki so določene s pogodbo o zaposlitvi oziroma sklepom, če se pogodba o zaposlitvi ustrezno ne spremeni. Zakonodajalec na tem mestu ni omenil spremembe sklepa ali pa se mu je to zdelo nepotrebno, ker je vnaprej predvidel, da se javni uslužbenec ne bo strinjal s spremembami v njegovo »škodo« in bo v vsakem primeru o spremembah potrebno izdati sklep, na katerega izdajo napotuje že predhodno. Na tem mestu lahko ugotovimo, da je splošno delovno pravo, ki ureja delovna razmerja delavcev v zasebnem sektorju bolj ugodno od prava javnih uslužbencev, kajti delavec ohrani vse tiste pravice, ki so ugodnejše določene v pogodbi o zaposlitvi in to ne glede na izvedeno spremembo veljavnih predpisov.

### 3.3.5. Primerjalni vidik sistemov zaposlovanja

V večini evropskih držav so razmerja in pogoji službe javnih uslužbencev regulirani z zakonodajo. Pri tem je potrebno omeniti, da na področju normative ureditve med posameznimi državami obstajajo razlike, ki se na področju urejanja statusnih in delovnih razmerij javnih uslužbencev vendarle v pretežni meri izenačijo.

#### 3.3.5.1. Zgodovinski oris

Če pogledamo zgodovino zaposlovanja v javnem sektorju drugod po Evropi, ki jo obravnava Bučar (1969: 613-617) lahko ugotovimo, da ni države, ki ne bi v preteklosti poskusila formalizirati vstopnih pogojev za zaposlitev v javni službi oziroma v organih državne uprave. Zahteve po normativni ureditvi pogojev za zaposlitev pa ni narekovala le javnost v posameznih državah, temveč tudi sami uslužbenci. Na podlagi navedenih zahtev so bili sprejeti številni zakoni, ki so podrobneje določali potrebne kvalifikacije uslužbencev, v posameznih organih državne uprave so se pričeli ustanavljati posebni uradi, katerih glavna naloga je bila preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih zvez in poznanstev, kot eno izmed takratnih novosti pa velja omeniti tudi napredovanje na istem delovnem mestu in sicer s postopnim dvigovanjem plače.

Posamezne države so že daleč nazaj uvedle takšen sistem novačenja, ki je zahteval temeljito pripravo za javno službo, posledično pa je začela nastajati tudi posebna birokratska elita. V 19. in tudi deloma v 20. stoletju je v vseh evropskih državah prevladoval sistem političnega favoritizma, katerega največji razcvet je značilen zlasti za predvojno obdobje.

Kljub velikim podobnostim v sistemih, pa so vendarle že v preteklosti obstajale razlike, ki so se kazale zlasti pri organizaciji zaposlovanja. Tako so se nekatere države odločale za centralizirano »novačenje« javnih uslužbencev, druge za razpršeno kar je pomenilo, da je bilo sprejemanje novih uslužbencev v pristojnosti posameznih ministrstev, ki so nove uslužbenke potrebovala; ponekod je bil možen vstop v javno službo le na podlagi izvedenega javnega oziroma konkurenčnega natečaja, v drugih državah pa je npr. zadostovala zgolj formalna preveritev vstopnih pogojev oziroma dokazil in osebna priporočila, za posamezna specialna delovna mesta pa so se lahko zahtevali tudi določeni posebni pogoji.

#### 3.3.5.1.1. Centralizacija zaposlovanja

Centralizirano »novačenje« javnih uslužbencev je bilo v preteklosti značilno zlasti za Veliko Britanijo, Francijo, Belgijo<sup>54</sup> in Nizozemsko.

V Belgiji je tik pred drugo svetovno vojno prišlo do pobude, da se ustanovi centralni organ, v katerega pristojnosti bi bila vsa statusna vprašanja uslužbencev. Tako sta bila ustanovljena dva organa<sup>55</sup>, katerih delovno področje je bila priprava izpitov in sprejem novih uslužbencev ter raziskovalna in svetovalna dejavnost v zvezi z reformo javne uprave. Zaradi pričetka vojne, sta organa pričela s svojimi aktivnostmi šele po vojni, pri svojem delu pa sta bila zaradi posledic vojne, ki je zahtevala veliko število novih uslužbencev brez za to potrebnih znanj oziroma kvalifikacij, podvržena stalnim kompromisom tudi zaradi številnih aktivnosti sindikatov, ki so nastopali kot zagovorniki teh javnih uslužbencev, ki so kasneje svojo zaposlitev lahko obdržali kot stalni nameščenci. Zaradi opisanega stanja se je splošna raven javne uprave znižala, v ospredju pa so bili tudi pritiski posameznih organov državne uprave, ki se niso mogli sprijazniti z novim centraliziranim sistemom zaposlovanja.

Tudi na Nizozemskem je bila takoj po vojni ustanovljena posebna centralna personalna služba<sup>56</sup> pri ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve, katere glavni namen je bil nuditi pomoč vladi pri razreševanju vseh statusnih vprašanj javnih uslužbencev, hkrati pa je bilo njeno osnovno delo zaposlovanje novih kadrov, pri čemer je pristojnost te službe obsegala celotno državno upravo oziroma vsa ministrstva<sup>57</sup>. Seveda je vsak posamezni minister kljub obstoju te službe imel na razpolago vrsto alternativ, kako zapolniti prazno delovno mesto in sicer od tega, da je sam za to delovno mesto imenoval osebo, ki jo je tudi sam izbral, da je enostavno prepustil, da je na nezasedeno delovno mesto napredoval nekdo, ki je že bil zaposlen na ministrstvu do tega, da je sporočil centralni personalni službi, da je posamezno delovno mesto nezasedeno. Iz tega izhaja, da sodelovanje centralne personalne službe pri zaposlovanju novih javnih uslužbencev ni bilo obligatorno in je le-ta delovala bolj v smislu trga dela za organe državne uprave, saj je po obvestilu posameznega ministra o praznem delovnem mestu v njegovem ministrstvu, s tem dejstvom seznanila vsa druga

---

<sup>54</sup> V Belgiji je bilo »novačenje« predhodno v pristojnosti posameznih ministrstev, za vstop v službo pa se ni zahtevalo opravljanje nikakršnih izpitov ali preizkusov znanja.

<sup>55</sup> Secretariat permanent de recrutement ter Service de administration generale.

<sup>56</sup> Centralpersoneeldienst.

<sup>57</sup> Iz njene pristojnosti so bili izvzeti le policija, sodniki, učitelji, železničarji, osebje KLM ter vsa lokalna uprava.

ministrstva, katerih naloga je bila, da o tem seznanijo vse svoje uslužbenke z namenom eventualne premestitve. Pogoji za premestitev javnega uslužbenca iz enega v drug organ pa ni bila le volja posameznega zaposlenega, temveč se je s tem dejstvom moral strinjati tudi pristojni minister tistega ministrstva, kjer je bil zainteresirani zaposlen. Poleg aktivnosti znotraj državne uprave, pa je omenjena služba vodila tudi sezname vseh »zunanjih« zainteresiranih za delo v državni upravi, ki so se morali enkrat mesečno javiti ter sporočiti, ali še želijo ostati na seznamu iskalcev zaposlitve.

V Franciji je bila situacija zelo podobna predhodno opisanima sistemoma, saj vse do leta 1945 niso poznali centralnega organa, ki bi bil zadolžen za zaposlovanje novih uslužbencev. Tako je predvoino zaposlovanje potekalo preko posameznih organov – ministrstev, ki pa so v ta namen izvajala tudi konkurenčne izpitne natečaje, ki so se med seboj lahko razlikovali odvisno od tega, kateri organ jih je izvedel. Pri tem je veljalo splošno pravilo, da je moral imeti vsak kandidat, ki je kandidiral na teh natečajih, diplomu šole »Ecole libre des sciences politiques«<sup>58</sup>. Kot zanimivost je potrebno navesti tudi dejstvo, da je šlo v omenjenem primeru za privatno šolo, ki je bila dostopna le premožnejšim slojem. To pa je na drugi strani pomenilo, da kljub javnemu izvajanju konkurenčnih natečajev, že v osnovi socialno šibkejši sloji niso imeli nikakršnih možnosti, ne le, da bi kandidirali na teh natečajih temveč že, da bi študirali na izbrani šoli. Na najvišja oziroma vodilna delovna mesta v ministrstvih in drugih službah javne uprave, pa so lahko kandidirali le posamezniki, ki so bili npr. že zaposleni v t.i. »grands corps«<sup>59</sup>, kar je na nek način pomenilo, da ta mesta niso bila rezervirana za običajne državljane, ki so imeli v rokah diplomu univerzitetne izobrazbe. Zaradi opisane situacije, so že med vojno mnogi prominentni ljudje, ki so se zbirali okrog de Gaullea, iz vrst pravnikov, politikov in drugih upravnih strokovnjakov, zasnovali reformo javne uprave v Franciji, katere glavni cilji so bili naslednji:

- dvigniti nivo višjih uslužbencev v ministrstvih,
- poenotiti metode za vstop v službo,
- standardizirati razrede v javni upravi,
- razbiti razrede med »grands corps« in drugimi višjimi skupinami javnih uslužbencev,
- demokratizirati pogoje za vstop v službo, kar pa je nenazadnje pomenilo demokratizirati »grands corps«.

Kot posledica reforme je bila pri francoski vladi ustanovljena tudi posebna služba oziroma direkcija<sup>60</sup> ter izobraževalna ustanova<sup>61</sup>, ki sta bili zadolženi za izobraževanje in zaposlovanje vseh javnih uslužbencev na določenih višjih nivojih. Zastavljena reforma je v Franciji v povojnem času tudi uspela, čeprav ne v celoti glede na zastavljene cilje, saj so pri tem ključno vlogo upornika odigrali ravno »corps grands«.

---

<sup>58</sup> Šola političnih znanosti.

<sup>59</sup> Sem so šteli pomembnejši organi kot so npr. Cour de Comptes, Conseil de Etat, Inspection Generale des Finances, etc.

<sup>60</sup> Direction de la fonction publique.

<sup>61</sup> Ecole nationale de administration.

### 3.3.5.1.2. Pogoji za zaposlitev

Glede preverjanja posameznih pogojev za zaposlitev sta bila v evropskih državah že v preteklosti uveljavljena dva sistema in sicer izvajanje konkurenčnih pisnih izpitnih natečajev za zaposlitev ali pa zgolj formalno preverjanje pogojev za zaposlitev – preverjanje predloženih dokazil.

Sistem izvajanja konkurenčnih pisnih izpitov so uporabljali zlasti v Veliki Britaniji, Franciji, Belgiji in Italiji. Za ta sistem so značilni vnaprej postavljeni pogoji, kot so ustrezna šolska izobrazba, čemur sledi skupinski izpit, na podlagi katerega se odberejo najuspešnejši kandidati. Tisti, ki se prvič zaposlujejo, imajo status pripravnika, čemur sledi še poseben državni izpit.

V Belgiji so bile npr. od opisanega sistema možne tudi določene izjeme, ki jih je uzakonil poseben predpis iz leta 1948, na podlagi katerega se je brez opisanih formalnosti lahko zaposlil tudi posameznik, ki je bil na določenih področjih že priznan strokovnjak. Temu pogoju so bili kumulativno dodani tudi drugi pogoji kot npr., da določenega delovnega mesta ni mogoče zapolniti po rednem postopku, da je bila ta namera vnaprej objavljena v javnem glasilu, da je dal k taki zaposlitvi svoje mnenje tudi pristojni sekretariat<sup>62</sup>, ter da je končno odločitev o takšni zaposlitvi sprejel tudi ministrski svet. Kljub tako natančno določenim pogojem pa je v praksi vseeno prihajalo do zaposlitev, pri katerih ni bila upoštevana sposobnost, kot temeljno merilo za sprejem v državno službo.

V Franciji se je zaposlovanje vseh višjih javnih uslužbencev vršilo preko že prej navedene šole, to je Ecole de Administration publique<sup>63</sup>, na osnovi objave prostih delovnih mest. Francoska posebnost je bila zlasti dodatno izkazovanje kandidatov v posameznih športnih veščinah, prednost pa so imeli tudi tisti kandidati, ki so izkazali širše znanje s področja literature, tehnike, jezikov, etc., kar se je preverjalo izven rednega izpitnega urnika.

V skandinavskih državah<sup>64</sup> je prevladal sistem formalnega preverjanja pogojev oziroma predloženih dokazil. To pomeni, da se prosta delovna mesta v državni oziroma javni upravi razpisujejo z javno objavo, na podlagi katere zainteresirani kandidati vložijo pisno prošnjo oziroma vlogo, kateri morajo predložiti tudi vsa potrebna dokazila o njihovi strokovni usposobljenosti. Na podlagi tovrstnega izbora, ki ga običajno opravlja posebna razpisna komisija, se izbrani kandidati udeležijo tudi osebnega razgovora, pri čemer samo zaposlitev izvrši personalni vodja, za posamezne najvišje javne uslužbenke pa je nastavev v pristojnosti ministra posameznega ministrstva. Opisani sistem so poleg skandinavskih držav uporabljali tudi v Švici, na Portugalskem, v Nizozemski ter v posameznih nemških zveznih deželah.

Švedska je npr. že v preteklosti vsem kandidatom na javno razpisana delovna mesta zagotavljala visok nivo pravne varnosti, ki se je odražal predvsem skozi pravico do pritožbe v vseh tistih primerih, ko so bili posamezniki mnenja, da je bil izbor opravljen na podlagi pristranosti, poleg tega pa so imeli vsi

---

<sup>62</sup> Secretariat permanent de recrutement.

<sup>63</sup> To je podiplomska šola za javno upravo.

<sup>64</sup> Švedska, Norveška, Finska.

zainteresirani tudi pravico do vpogleda v spis izbranega kandidata razen v tistih primerih, ko je šlo za eventualno državno tajnost.

S svojevrstnimi problemi pri zaposlovanju so se srečevali zlasti v Nemčiji in Švici, kjer so veljala rigorozna nenapisana pravila, da morajo biti tako v zveznih kot v kantonalnih organih spoštovana razmerja med različnimi nacionalnostmi, političnimi strankami ter verami.

### 3.3.5.2. Sistemi zaposlovanja danes

V vseh evropskih državah je prisotno spreminjanje in dopolnjevanje obstoječih ureditev uslužbenskih razmerij zaradi njihove dinamičnosti ter stalnega prilagajanja razvoju ostalih družbenih sistemov. Pri tem gre lahko za večje reforme, kar je značilno zlasti za nove države članice EU, ali pa manjše potrebne uskladitve. Sistemi javnih uslužbencev oziroma zaposlovanja le-teh v večini evropskih držav zgodovinsko izhajajo iz treh temeljnih modelov, to je nemškega, francoskega ter angleškega (Haček, 2001: 120). Upoštevajoč to dejstvo, lahko tudi danes govorimo o centraliziranem oziroma decentraliziranem zaposlovanju, pri čemer se nekatere države vse bolj poslužujejo modela izpitnih natečajev, ki je ponekod določen tudi za napredovanje, druge države pa zgolj formalnega preverjanja pogojev.

#### 3.3.5.2.1. Zaposlovanje in pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja

Različni pisni viri napotujejo na dejstvo, da o enotnem »evropskem« sistemju javnih uslužbencev in njihovega zaposlovanja ne moremo govoriti, pa čeprav so splošni pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja, kot so polnoletnost oziroma poslovna sposobnost, državljanstvo, nekaznovanost, ustrezno zdravstveno stanje, ustrezna izobrazba in določene delovne izkušnje, v vseh državah relevantni in s tem tudi obligatorni. Razlog za takšno situacijo je deloma v zadržanju dela suverenih pravic držav članic Evropske unije s področja urejanja javnega sektorja (3.a člen Ustave RS). Vsi sistemi poznajo tudi posebne pogoje za vzpostavitev uslužbenskega razmerja, ki pa se med seboj od države do države razlikujejo. Na Poljskem se npr. za državnega uradnika eksplicitno zahteva, da je neoporečnega karakterja, v Nemčiji pa je kot eden izmed posebnih pogojev določeno dejstvo, da mora kandidat izkazati pripravljenost, da se bo v vsakem času zavzemal za svobodno in demokratično ureditev v smislu ustave. Poleg opisanih splošnih in posebnih pogojev pa je vsem sistemom skupno tudi to, da so v njih uveljavljeni različni postopki izbire kandidatov, ki naj bi zagotavljali pravično izbiro kandidatov, ki ne temelji na osebnih ali političnih preferencah.

V evropskih državah sta uveljavljena dva sistema zaposlovanja:

- prvi in tudi najstarejši sistem je »decentraliziran« kar pomeni, da poteka po posameznih ministrstvih in prepušča ministrom ter njihovim pooblaščenecem, da centralno ali decentralizirano skrbijo za zaposlovanje kadrov;
- drugi pa je medministrski in je postavljen pod nadzor vlade, kateri je prepuščena tudi skrb za izbiro kadrov pred njihovo razporeditvijo v ministrstva.

Sistemi zaposlovanja se po posameznih evropskih državah razlikujejo tudi po tem, kateri organ je pristojen za izbor kandidatov in za imenovanje javnih

uslužbencev. Ponekod obe funkciji, tako izbor kot imenovanje, opravlja en sam organ, drugod pa je v sistemu določeno, da funkciji izbire in imenovanja potekata ločeno tako, da izbiro kandidatov opravi za to določeno strokovno in neodvisno telo in jih predlaga v imenovanje za to pristojnemu organu.

Tudi pri izvajanju javnih natečajev bi evropske države lahko razvrstili v dve skupini in sicer v prvo, kjer je izvedba le teh pravilo, npr. Francija in Velika Britanija, ter drugo, kjer je sprejet sistem prostega sprejemanja na delo.

Po posameznih državah bi zaposlovanje in pogoje za vzpostavitev uslužbenskega razmerja lahko ponazorili na naslednji način<sup>65</sup>:

|            |   |
|------------|---|
| Francija:  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- francoski sistem zelo natančno ureja postopke sprejemanja na posamezno delovno mesto in vzpostavlja celo vrsto paritetnih in neodvisnih organov<sup>66</sup>, ki sodelujejo pri vzpostavitvi uslužbenskega razmerja;</li> <li>- splošni statut, ki velja za vse uradnike določa, da se uradniki izbirajo na podlagi izvedenega javnega natečaja, razen v primerih, ki so določeni z zakonom;</li> <li>- javni natečaj se lahko izvede tudi v interni obliki tako, da je omejen le na določeno kategorijo oziroma izbor uradnikov.</li> </ul> |
| Italija:   | posebni pogoji niso zakonsko določeni, s pozitivno zakonodajo so določena le načela, na podlagi katerih posamezni organi določajo posebne pogoje in tudi postopek za vzpostavitev uslužbenskega razmerja.   |
| Poljska:   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- ustanovljen je poseben organ<sup>67</sup>, ki je pri svojem delu neodvisen in je pristojen za izvedbo izbirnih postopkov kandidatov za državne uradnike;</li> <li>- normiran imajo tudi javni natečaj ter podrobno določen postopek sprejema posameznega kandidata v določeno kategorijo državnih uradnikov;</li> <li>- zaradi posebnega statusa javnega uslužbenca je izpostavljen tudi pogoj neoporečnosti karakterja državnega uradnika.</li> </ul>   |
| Madžarska: | odločitev o zaposlitvi na podlagi izvedenega javnega natečaja je v pristojnosti delodajalca – države, vendar pa sta zaradi nadzora nad izvrševanjem obeh zakonov v to razmerje vključena tudi oba organa in sicer na področju izbire državnih uradnikov je to Splošni svet za upravo in državne uradnike, za druge javne uslužbenca pa so to posamezni Sveti javnih uslužbencev.  |
| Latvija:   | vzpostavila je osrednji organ <sup>68</sup> , ki je pri svojem delu neodvisen. V njegovi pristojnosti je nadzor nad izvrševanjem določb zakona, ki ureja uslužbenska razmerja,  |

<sup>65</sup> Povzeto po:  
 - Predlogu ZJU (2001),  
 - Trstenjak, (1996): 541-553,  
 - Haček, 2001: 126-127.

<sup>66</sup> Npr. Visoki svet in druge paritetne komisije, ki so sestavljene iz delodajalcev in zaposlenih.

<sup>67</sup> Komisija za izbiro državnih uradnikov.

<sup>68</sup> To je Uprava za splošno državno upravo.

|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | prav tako pa tudi sodeluje v postopku izbire državnih uradnikov;<br>z zakonom imajo določen tako javni kot interni natečaj oziroma razpis. Katerega bodo uporabili je odvisno tudi od izbora posameznih kategorij državnih uradnikov.  |
| Nemčija:          | - sprejem oziroma nadzor nad sprejemanjem v uslužbenko razmerje je v pristojnosti neodvisnega organa <sup>69</sup> ;<br>- uveljavljen je sistem svobodnega sprejemanja na delo, pri čemer se javni natečaj lahko uporabi za določene kategorije uslužbencev;<br>- za državnega uradnika je lahko imenovan le tisti, ki zagotavlja, da se bo vedno zavzemal za svobodo in demokratično ureditev v smislu ustave.  |
| Velika Britanija: | - prosto delovno mesto je javno objavljeno, vendar pri izbiranju ustreznega kandidata niso določeni posebni postopki, kar ureditev izbire približuje tisti v zasebnem sektorju;<br>- za izbor visokih uradnikov, je po medministrskem sistemu <sup>70</sup> določena komisija, kateri pa se je v zadnjih letih postopoma odvzemalo pristojnost v korist agencij in drugih služb na ministrskih resorjih, ki sedaj večino kadrov lahko izbirajo same ali pa s pomočjo drugih agencij, pristojnih za zaposlovanje. |

### 3.3.5.2.2. Posebna ureditev razmerij o javnih uslužbencih in njena širitev obsega veljavnosti

Kljub raznovrstnosti ureditev, obstaja sistemsko področje, ki je skupno praktično vsem sistemom, to je t.i. dualizem delovno-pravne ureditve, ki je bil obravnavan v enem izmed prejšnjih poglavij. V vseh zakonodajah so namreč bolj ali manj prisotni določeni elementi, ki kažejo na poseben položaj javnih uslužbencev oziroma je zanje vzpostavljen poseben režim pravic in obveznosti ter drugih razmerij, kar jih postavlja v drugačen položaj od zaposlenih v zasebnem sektorju. Lahko bi rekli, da je javni uslužbenec priznan kot poklic, ki ni izpostavljen samovolji vladajočih. Na potrebo po takšnem dualnem urejanju razmerij napotujejo tudi stališča Evropske komisije glede ureditve položaja javnih uslužbencev, ki jih navaja Fournier (v Haček, 2001: 124), in ki jih je komisija izoblikovala zaradi vzpostavitve učinkovitejše javne uprave. Med stališči Evropske komisije je tako poleg priporočila o vzpostavitvi kariernega sistema, potrebi po zagotavljanju neodvisne javne uprave od politične oblasti, dodatnega izobraževanja in usposabljanja tako na področju zakonodaje kot na področju delovanja institucij Evropske unije in izenačevanja plač v javnem sektorju moč zaslediti tudi priporočilo, da posamezne države članice sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev.

<sup>69</sup> To je BPA – zvezni kadrovski odbor v Nemčiji.

<sup>70</sup> Ta določa vlado kot edino instanco, kateri je prepuščena skrb za izbiro kadrov pred njihovo razporeditvijo v posamezna ministrstva. Pri tem je zanimivo tudi dejstvo, da je predsednik vlade, obenem tudi minister pristojen za državno upravo oziroma državne uslužbenke, čeprav za vsakodnevne zadeve skrbijo ministri iz širšega sestava vlade.

»Razlikovanje med zaposlenimi v javnem in zasebnem sektorju se v nekaterih državah utemeljuje tudi z dvema temeljnima dejavnikoma: zaposleni so plačani iz javnih sredstev, država pa je za te osebe hkrati delodajalec in zakonodajalec, kar pomeni, da pravne odnose lahko tudi ureja. Posledična odsotnost tržnih mehanizmov in posebne dejavnosti, ki jih zagotavljajo zaposleni po določenih pravilih so razlog, da za javne uslužbenke v celoti ni mogoče uporabiti enake ureditve, kot velja za zaposlene v zasebnem sektorju, saj bi izenačevanje neenakosti nujno povzročilo tudi določene disfunkcije.« (Haček, 2001: 122)

V večini evropskih zakonodaj je kljub njihovi raznolikosti, mogoče zaslediti širjenje posebne delovno-pravne ureditve javnih uslužbencev na zaposlene zunaj državne uprave, kar je zlasti posledica normativne ureditve vsake države posebej in sicer o tem, kateri zaposleni v državni oziroma javni upravi imajo status javnega uslužbenca in kateri ne. Pri tem pa predlagatelj sprememb in dopolnitev ZJU (2005) opozarja, da poimenovanje javnih uslužbencev v različnih državah nujno ne odraža kroga oseb, za katere so ti predpisi v veljavi. Beseda »uradnik« je npr. na Poljskem v uporabi le za zaposlene v organih državne uprave, v Franciji pa je v uporabi za vse zaposlene v javnem sektorju, pri čemer so mišljeni tudi javni zavodi. Po posameznih državah bi razširitev obsega veljavnosti zakona, ki ureja razmerja javnih uslužbencev lahko ponazorili na naslednji način<sup>71</sup>:

|           |   |
|-----------|---|
| Francija: | v institucijah na katere je razširjena posebna pravna ureditev, je ta omejena le na tisti krog oseb, ki imajo status uradnika, kar je razumljivo ob upoštevanju dejstva, da se je obseg javnih služb povečal na račun širjenja tistih pristojnosti, ki so bile nekoč le v domeni državne uprave. Francija tudi ne pozna posebnega sloja uradništva, kot je to značilno za Nemčijo. Obstaja pa diferenciacija med funkcionarji državnih služb, za katere veljajo predpisi ustavnega prava, kar pomeni, da je v primeru sporov za reševanje le-teh pristojno upravno sodstvo in ostalimi uslužbenci, za katere veljajo norme delovnega prava.   |
| Italija:  | Enako kot v vseh državah OECD se tudi v Italiji širijo pristojnosti države na nova področja, s tem pa se povečuje tudi število javnih uslužbencev zaposlenih v javnih službah. V sistem javnih uslužbencev so vključeni tudi zaposleni v javnih podjetjih ter zaposleni v javnih gospodarskih zavodih. Italija je tudi tista med državami EU, ki je na področju zблиževanja splošnega delovnega prava in uslužbenskega prava prišla najdalj, saj je z zakonom enotno uredila delovna razmerja za vsa področja javnih služb. Z zakonom so v Italiji opredelili tudi kolektivna pogajanja za področja ministrstev, negospodarskih javnih podjetij, javnih podjetij, zdravstvo, raziskovalno dejavnost, izobraževanje in |

<sup>71</sup> Povzeto po:  
 - Predlogu ZJU (2001),  
 - Trstenjak, (1996): 541-553,  
 - Haček, (2001): 126-127.



|                   |  |
|-------------------|--|
|                   | univerze.  |
| Poljska:          | posebna pravna ureditev velja le za državne uradnike, zaposlene v organih državne uprave, če drugi predpisi tako določajo pa tudi za uradnike, zaposlene v drugih organih.   |
| Madžarska:        | področje zaposlenih v javnem sektorju je urejeno z dvema zakonoma; 1. Zakon o državnih uradnikih ureja razmerja zaposlenih v organih državne uprave in uprave lokalnih skupnosti ter drugih državnih organih, 2. Zakon o javnih uslužbencih pa ureja razmerja zaposlenih v osebah javnega prava države in lokalnih skupnosti, ki se financirajo iz državnega proračuna. V sistem javnih uslužbencev pa so vključeni tudi zaposleni v javnih podjetjih ter zaposleni v javnih gospodarskih zavodih.   |
| Latvija:          | tu ureditev ne odstopa od določenega splošnega modela.   |
| Nemčija:          | v sistem javnih uslužbencev se vključujejo tudi javni gospodarski zavodi. Posebnost urejanja pravnega položaja javnih uslužbencev, po kateri se nemška ureditev razlikuje od drugih ureditev v državah EU, je posebni pravni položaj uradnikov. Gre namreč za sloj s posebnimi obveznostmi, med katerimi je poudarjena »zvestoba« do države. Zaradi tako očitnega položaja »podrejenosti« ti uradniki uživajo v primerjavi z ostalimi javnimi uslužbenci številne prednosti. V Nemčiji poznajo tri kategorije javnih uslužbencev. To so uradniki, nameščenci ter delavci. Uradniki izvajajo oblastne upravne naloge in predstavljajo javnopravni del, ki se uvršča v posebno upravno pravo, nameščenci ter delavci pa so lahko zaposleni v javnem sektorju, vendar predstavljajo zasebno pravni del; njihova razmerja so normirana v zasebnem pravu, to je obligacijskem ter delovnem pravu. |
| Velika Britanija: | angleška uprava je izrazito pod vplivom šole novega javnega managementa in kot taka zasleduje poslovnost, učinkovitost, etc. Njena značilnost je tudi v tem, da nima ustavnih določb.  |

Velika Britanija kot otoška država, v kateri velja »comon law«, ne pozna posebne pravne ureditve, ki bi urejala razmerja javnih uslužbencev ter njihove pravice in obveznosti do države oziroma se njihov položaj ne razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju in obratno, »delodajalca, to je država in lokalna skupnost sta v enakem položaju kot drugi delodajalci v zasebnem sektorju« (Bogdanor v Haček, 2001: 122). Javni sektor v Veliki Britaniji zajema večino javnih služb, lokalne skupnosti, nacionalno zdravstveno službo, oborožene sile, policijo, ostale varnostne službe, pošto ter zaposlene v izobraževanju.

Čeprav na eni strani govorimo o razširitvi obsega veljavnosti zakona, ki ureja razmerja javnih uslužbencev, lahko na drugi strani ugotovimo, da trend zaposlovanja uslužbencev brez posebnega statusa javnega uslužbenca v zadnjih letih narašča in se povečuje predvsem na nižjih ravneh. Z zaposlovanjem za določen čas poskušajo namreč lokalne skupnosti in država kot delodajalec ublažiti pomanjkljivosti načrtovanja kadrov, ker to omogoča

reševanje najnujnejših potreb. Včasih je lahko takšno zaposlovanje tudi odraz želje, da bi povečali število politično naklonjenih zaposlenih.

#### 3.3.5.2.3. Imenovanje

V večini evropskih držav zaradi specifičnosti uslužbenskih razmerij velja pravilo, da se delovno razmerje z javnim uslužbencem sklene z aktom o imenovanju, ki ima značilnosti upravne odločbe javnega prava, in ne s pogodbo o zaposlitvi, kot je to značilno za zasebni sektor. Nekatere države kljub zelo široki uporabi tega pravila odstopajo od tega sistema z določbami, da se delovno razmerje javnega uslužbenca sklene s pogodbo o zaposlitvi, kot je npr. to urejeno v Italiji z določenimi izjemami za sodnike in drugo diplomatsko osebje ali Veliki Britaniji, kjer je večina uslužbencev vezana na svoje delovno mesto s pogodbo o zaposlitvi, pri tem pa ni jasne razmejitev med delovnimi mesti, ki jih zaposleni zasedejo s sklenitvijo zasebnopravne ali javnopravne pogodbe. Druge države pa zgolj dopolnjujejo navedeno pravilo tako, da pogodbe o zaposlitvi sklenejo le z osebami zaposlenimi v javnem sektorju, ki niso uradniki, v Nemčiji so to npr. nameščenci in delavci. Ob navedenem velja splošna ugotovitev, da je v večini primerov zaposlovanje po pogodbah o delu namenjeno zgolj zadovoljitvi prehodnih potreb.

Podobno kot v slovenskem sistemu zaposlovanja velja večinoma tudi drugod po Evropi pravilo, da vzpostavitev delovnega razmerja nastane z imenovanjem za nedoločen čas, pri čemer so vse izjeme od tega pravila zelo omejene in predstavljajo v glavnem spremljajoča dela ali pa nadomeščanje javnega uslužbenca ter opravljanje tistih nalog, katerih ni mogoče opravljati z uslužbenci, zaposlenimi za nedoločen čas. Tako Nemčija npr. uvaja sistem imenovanja za določen čas tudi za posamezne vodstvene funkcije, ki se lahko po preteku tega časa odzamejo ali pa se podelijo za nedoločen čas. (Predlog ZJU, 2001: 3-16)

#### 3.3.5.2.4. Premestitev

Za izkoriščanje obstoječih delovnih kapacitet in smiselno razporejanje javnih uslužbencev pozna večina sistemov možnost premeščanja javnih uslužbencev ali na lastno željo, ali pa zaradi potreb delodajalca oziroma posameznih drugih organov.

Upoštevajoč Predlog ZJU (2001: 3-16), lahko premestitve po posameznih državah ponazorimo na naslednji način:

|           |  |
|-----------|--|
| Francija: | pozna celo vrsto oblik mobilnosti javnih uslužbencev, ki zaradi svoje raznovrstnosti lahko služijo tako potrebam organov kot individualnim željam javnih uslužbencev. Različne oblike mobilnosti se izvajajo kot premestitev, prerazporeditev ali kot začasna dodelitev.   |
| Italija:  | splošne pogoje premestitev urejajo kolektivne pogodbe. Z zakonom imajo določeno, da se lahko prosto delovno mesto v okviru istega resorja zapolni s premestitvijo javnega uslužbenca, pri čemer mora biti podan sporazum obeh vpletenih organov. Tudi premestitev oseb med različnimi resorji se lahko opravi na |

|            |  |
|------------|--|
|            | podlagi predhodnega sporazuma med ključnimi organi. Če gre za prenos nalog iz enega organa v drug organ, gre tudi za premestitev, pri čemer javni uslužbenci ohranijo vse svoje pravice in dolžnosti.  |
| Poljska:   | prememitev v okviru istega organa na drug položaj, ki ustreza kategoriji državnega uradnika je mogoča kadarkoli, na podlagi odločitve generalnega direktorja. Ta lahko v soglasju s predstojnikom drugega organa, če tako zahtevajo interesi državne uprave, enkrat letno premesti državnega uradnika v drug organ, ki je lahko tudi v drugem kraju, vendar največ za obdobje šestih mesecev, uradnik pa mora pri tem ohraniti isto plačo. Zaradi posebnega interesa državne uprave pa se lahko uradnika premesti tudi v drug organ v istem ali drugem kraju za največ dve leti, če uradnik ohrani isto plačo in če delovno mesto, na katerega je bil premeščen, ustreza njegovi kategoriji. Na podlagi vloge ali soglasja uradnika pa se lahko premestitev opravi kamorkoli, prav tako se lahko opravi v primeru prenehanja določenega organa oziroma njegove reorganizacije. |
| Madžarska: | prememitev, trajna ali začasna je možna le s soglasjem uradnika, sklenjen mora biti tudi sporazum med organoma, med katerima naj bi bila premestitev izvedena. Premestitev je obvezna v primeru prenehanja obstoja organa, če se v takih primerih ponujeno delovno mesto zavrne, uslužbensko razmerje preneha.   |
| Latvija:   | prememitev uradnika v interesu javne uprave na drug položaj iste kvalifikacije se lahko opravi brez vseh omejitev, če gre za premestitev v okviru iste institucije ali kraja.  |
| Nemčija:   | pozna dve obliki mobilnosti:<br>- premestitev – gre za pridobitev novega delovnega mesta pri drugem organu. Pri tem se položaj uradnika ne sme poslabšati oziroma se brez njegovega soglasja lahko poslabša le v primeru, da je pri spremembi strukture ali nalog določenega organa njegovo delovno mesto postalo nepotrebno.<br>- prerazporeditev – uradnik ohrani svoje delovno mesto, vendar naloge začasno opravlja v drugem organu. Soglasje uradnika je pri prerazporeditvi potrebno le v primeru, da gre za prerazporeditev daljšo od dveh let. Pri prerazporeditvi uradnika k drugemu delodajalcu pa je potrebno tudi njegovo soglasje, če gre za nižje delovno mesto in bi prerazporeditev trajala več kot pet let.   |

### 3.4. Javni uslužbenci - med politiko in stroko

Ločitev med politiko in strokovno, profesionalno in apolitično državno upravo je že dolgo časa eden od temeljnih idealov moderne ustavne demokracije. Ta ideal je zelo različno realiziran v praksi razvitih demokratičnih držav. V teh državah je povsem legitimno tudi vprašanje, »ali je takšna bolj ali manj popolna ločitev sploh možna in dobra za delovanje uprave« (Bugarič, 2005), saj, kot meni Peters (v Haček, 2004: 131), umetna separacija političnih in upravnih funkcij pogosto podvrže odločevalski proces drugačnim in bolj nevidnim vrstam političnih vplivov. Pri tem gre za dve premisi v ločevanju politike in stroke; prva se odraža kot sooblikovanje politik, pri katerem kot eden izmed pglavitnih

akterjev sodeluje tudi državna uprava oziroma javni uslužbenci, druga pa se odraža kot politizacija zaposlovanja, ki jo Matas (v Haček, 2004: 141), imenuje formalna politizacija.

Tudi zahteva, naj bo javni uslužbenec pri izvrševanju svojih pravic in obveznosti nevtralen, izhaja iz razlikovanja med politiko in upravo, kjer gre za »razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev« (Haček, 2005: 12), pri čemer razlike med politiko in upravo ni mogoče prikazati z ostrim potegom črte. »Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani« (Ibidem). Sama zahteva nevtralnosti, za katero tudi Gordon (v Haček, 2005: 111) navaja, da se prevladujoč pogled v večini sodobnih demokratičnih držav zavzema za nevtralnost javnih uslužbencev, izvira že iz patrimonialnih nazorov, ko je imel monarh osebno na razpolago vojsko in državni aparat, ki se nista smela vmešavati v politiko, saj sta bila v njegovi službi. Vojska in državni aparat sta bila osnovna vzvoda, prek katerih se upravlja in izvaja državna oblast. Zato so z zahtevo o nevtralnosti vojske in javnih uslužbencev nastopale večinoma tudi vse politične struje (Bučar, 1969). Problem razlikovanja med politiko in upravo oziroma stroko je pritegoval pozornost že v preteklosti. Tako Vivien kot Bluntschl (v Bučar, 1969: 618) sta bila mnenja, da je področje politike splošno usmerjanje države, medtem ko je področje uprave podrobnejša in podrejena dejavnost. Po Pressuttijevem mnenju (ibidem) pa je razlika v tem, da je pri političnih aktih možno uporabiti različne kriterije, pri administrativnih aktih pa razprava o kriterijih ni več možna, saj so le-ti že dani ali pa so bili podrobno urejeni že z odredbami pristojnih organov. »Razlikovanje torej ni jasno, gre bolj za vprašanje svobode pri odločanju« (Bučar, 1969: 618). Podobno tudi Rouban (v Guy Peters, Pierre, 2003: 310-319) meni, da meja med politiko in stroko ni vedno tako jasno in dosledno zarisana kot to izhaja iz samega načela ločitve politike in stroke.

Če izhajamo iz dejstva, da je domena politike določanje družbenih ciljev, domena stroke pa je določanje načinov njihovega uresničevanja, je razmejitev med eno in drugo dejavnostjo natančno določena. Vendar, kot navajata Almond in Powell (v Haček, 2005: 111), se javni uslužbenci pogosto znajdejo v položaju, v katerem se morajo odločiti med politično dovtetnostjo na eni strani ter strokovnostjo in profesionalno odgovornostjo na drugi strani. Tudi Trpin (2005) meni, da zadeva še zdaleč ni tako enostavna, saj gre za »dva prepletena pojava, ki skupaj tvorita proces upravljanja. Na področju družbenega upravljanja lahko govorimo o ločitvi politike in stroke le z vidika pretežnosti vrednostnih ali strokovnih sestavin v okviru posameznih odločitev, na podlagi katere se oblikujejo tudi institucije političnega in strokovnega odločanja v upravnem sistemu. Znotraj samih institucij pa nadaljnje ločitve med politiko in stroko ni več mogoče izvesti, ni pa je mogoče izvesti tudi v človeku samem oziroma v njegovi zavesti.« Politika je danes namreč veliko več, kot pa samo delovanje političnih strank. Določanje ciljev, ki naj jih doseže javna uprava, izbiranje sredstev, da se ti cilji dosežejo, skrb za družbeno ravnovesje, etc., so tipična področja politike, s katerimi se npr. ukvarjajo javni uslužbenci. Ko javni uslužbenci sprejemajo odločitve o najrazličnejših področjih javne uprave, ko sprejemajo programe za različna področja, bistveno posegajo v temeljne politične vrednote (Bučar, 1969). In nenazadnje, sta tako politik kot javni uslužbenec medsebojno prepletena v iskanju optimalnih koristi in sicer politiki tako, da bi preko javnih uslužbencev lahko realizirali svoje politične cilje, nekateri javni uslužbenci pa se

naslanjajo na politike zaradi tega, da bi hitreje napredovali v svoji karieri. Podobno o razmerju med enimi in drugimi ugotavlja tudi Peters (v Haček, 2004, 139), ki v razlikovanju osnovnih dimenzij politične aktivnosti javnih uslužbencev, eno izmed dimenzij označuje kot »notranje-zunanje«, v smislu sprejemanja inputov zaradi oblikovanja politik, ter dajanja outputov zaradi preživetja upravne organizacije.

Kljub temu, da se eden izmed idealov moderne ustavne demokracije izraža v ločitvi politike in stroke in je, kot navaja Heady (v Haček, 2004: 139), »ideja o politični nevtralnosti javnih uslužbencev in njihovem nevmešavanju v politični proces v skoraj vseh modernih političnih sistemih po svetu videna kot eno temeljnih izhodišč v sistemu javnih uslužbencev, je »iz empiričnih študij policy procesov razvidno, da v modernih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključujejo javne uslužbence iz kakršnekoli vloge pri oblikovanju politik ter interesni artikulaciji in agregaciji, ne ustrezajo več stvarnosti, če sploh kdaj so« (Aberbach, Putnam in Rockman V: Brezovšek, 2004: 255), kajti, »razkorak med tistim, kar se pričakuje od javnih uslužbencev v smislu njihovega političnega delovanja v idealnem primeru in tistim, za kar se zdi, da se operativno dogaja v večini držav po svetu, je očiten« (Hojnacki V: Haček, 2005: 113), toliko bolj tudi zato, ker sta »politika in uprava tesno povezani, saj »cilji uprave izhajajo iz politike, ki jih oblikuje iz svojega vrednostnega sistema.« (Brezovšek, 2004: 36)

Celotna državna uprava in njeni uslužbenci so danes, poleg političnih funkcionarjev, zelo pomembni akterji pri oblikovanju politik, saj soustvarjajo zakonodajo oziroma so glavni predlagatelj le-te. Haček (v Brezovšek, 2004: 7) navaja, da pri tem ne gre za vsebinsko vprašanje kateri od akterjev prevladuje, kajti potrebno se je posvetiti iskanju odgovora na vprašanje o prednostih in pomanjkljivostih posameznih modelov sprejemanja odločitev. Pri tem Haček (2001: 63) tudi navaja, da je udejanjanje politik politični proces sam po sebi.

V državah, novih članicah Evropske unije, pa ima vprašanje ločitve politike in stroke drugačen pomen, kot v že dalj časa utrjenih demokracijah. Meyer-Sahling (v Bugarič, 2005:2) je na podlagi analize reform v državah srednje in vzhodne Evrope ugotovila, da je večina teh držav ujeta v začaran krog politizacije državne uprave, saj vsaka sprememba oblasti pomeni tudi korenit poseg v vrh državne uprave in zamenjavo uradnikov prejšnje vlade z uradniki, ki so bliže novi vladi. Pri tem pa je potrebno upoštevati dejstvo, da je takšno ravnanje povsem legitimno, saj je bil v mnogih državah<sup>72</sup> spremenjen zakon, ki ureja področje javnih uslužbencev, ravno z namenom, da bo v še večji meri in globlje omogočeno politično imenovanje javnih uslužbencev. Zato je v vseh teh državah zelo aktualno vprašanje, kako prenehati s tako obsežno politizacijo, ki je na eni strani povsem legitimna, na drugi strani pa v daljšem časovnem obdobju ne prinaša tiste kvalitete in učinkovitosti, ki bi jo morda pričakovali od takega zaposlovanja.

#### 3.4.1. Pravice in obveznosti javnih uslužbencev

Z weberjansko tradicijo je skladen obstoj izključno enega samega statusa javnega uslužbenca, saj postavitve splošnih in neosebnih pravil zagotavlja

---

<sup>72</sup> Poljska, Madžarska, Slovenija.

podrejanje uslužbencev enotnim načelom, jamči njihovo enakost in teži k zagotavljanju avtonomnosti uprave v odnosu do politike.

Glede pravic in obveznosti javnih uslužbencev velja, da se le-te določijo s predpisi, ki sicer urejajo pravice in obveznosti zaposlenih, torej s predpisi s področja delovnih razmerij ter s kolektivnimi pogodbami, če specialni predpis ne določa kaj drugega, kakor tudi s specialnim predpisom in na njegovi podlagi sprejetimi podzakonskimi pravnimi akti. Pri tem pa je temeljno vodilo, da delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot so le-te določene s prej naštetimi pravnimi akti, če bi s tem obremenjeval javna sredstva (16. člen ZJU). Tako tudi za javne uslužbence v državni upravi velja, da jim gredo vse tiste »temeljne« pravice, ki se nanašajo na delovni čas, odmore, počitke, dopuste, opravičene odsotnosti z dela z ali brez nadomestila plače, izobraževanje, etc., ki so določene s temeljnim aktom s področja delovnih razmerij, pri čemer veljajo posebne pravice tudi za rizične skupine, kot so nosečnice, mladina in starejši zaposleni. Ena izmed temeljnih dolžnosti javnega uslužbenca pa je ta, da mora javni uslužbenec svoje delo opravljati v skladu s predpisi, kolektivno pogodbo, pogodbo o zaposlitvi, splošnimi akti organa ter kodeksom etike (93. člen ZJU). Bistvena pridobitev, ki jo uvaja sistemski zakon s področja javnih uslužbencev je tudi pravica javnega uslužbenca, da od svojega nadrejenega zahteva pisno odredbo in pisno navodilo, če meni, da bi z upoštevanjem navodil nadrejenega lahko šlo za protipravno ravnanje ali dejanje, ki bi povzročilo škodo, takšno izvršitev odredbe pa lahko tudi odkloni. (94. člen ZJU)

Trpin (v Haček, 2001: 65-66) navaja minimalne skupne pravice, ki naj bi jih imeli javni uslužbenci na vseh področjih in na vseh ravneh. Med njimi so navedene pravice do

- enakega dostopa do službe v javni upravi;
- stalnosti zaposlitve,
- plače in do drugih denarnih nadomestil;
- plačanega in do neplačanega dopusta;
- kolektivnega pogajanja z delodajalcem,
- sindikalnega združevanja;
- stavke;
- pisnega ukaza nadrejenega v primeru izvedbe nezakonitega delovanja;
- političnega delovanja v zakonskih okvirih, ki lahko določajo tudi nezdružljivost tega delovanja s posamezno službo;
- sodnega varstva v sporih iz uslužbenskih razmerij;
- dodatne zaposlitve oziroma do profesionalnega delovanja, če to ni nezdružljivo z opravljanjem službe;
- prerazporeditve v skladu z vnaprej določenimi pravili;
- izobraževanja in usposabljanja na stroške delodajalca,
- ter do socialne varnosti.

Za vse navedene pravice lahko ugotovimo, da jih slovenski sistem javnih uslužbencev pozna<sup>73</sup>, čeprav gre trend ob izpolnjevanju za to določenih pogojev vse bolj v smeri zniževanja pravic iz naslova stalnosti zaposlitve in socialne varnosti.

---

<sup>73</sup> Med drugim tudi pravico do stavke, sindikalnega združevanja ter sindikalnega in kolektivnega dogovarjanja.

V okviru pravic in obveznosti ZJU v XII. poglavju določa tudi različne oblike dela, ki jih je javni uslužbenec dolžan opravljati izven opisa dela njegovega delovnega mesta. Tako zakon razčlenjuje delo na drugo delo, povečan obseg dela, opravljanje dodatnega dela, opravljanjem dela v projektni skupini, opravljanjem manj zahtevnega dela in opravljanje drugih dejavnosti ter s tem povezanim konfliktom interesov.

#### 3.4.1.1. Konfliktnost interesov

Glede konfliktnosti interesov velja v slovenskem sistemu obveznost, da le uradnik ne sme opravljati določenih dejavnosti in sicer v naslednjih primerih:

- če bi s tem bila kršena konkurenčna prepoved ali določena konkurenčna klavzula;
- če bi bila ogrožena nepristranskost njegovega dela;
- če bi šlo pri opravljanju dejavnosti za zlorabo informacij, ki niso javno dostopne, uradnik pa zanje zve v službi;
- ali če bi določena dejavnost lahko škodila ugledu organa. (100. člen ZJU)

Absolutna prepoved opravljanja pridobitne dejavnosti velja tudi za vse uradnike na položajih, pri čemer so izključene tiste vrste dejavnosti, ki so povezane z akademskim delom<sup>74</sup>.

#### 3.4.1.2. Disciplinska odgovornost

Disciplinska odgovornost je odgovornost osebe v delovnem razmerju za disciplinske kršitve oziroma kršitve delovne discipline in delovnih obveznosti (Leksikon Pravo, 1987: 44). Doktrina se pri splošni razpravi o disciplinski odgovornosti kot specifičnem pravnem razmerju največ ukvarja z vprašanjem nedopustnega ravnanja, ki lahko pomeni disciplinsko kršitev. Praviloma je nedopustno ravnanje tisto, ki je »povezano s poklicno aktivnostjo zaposlenega, je določeno kot nedopustno in je v pomembni zvezi z delom zaposlenega.« (Vodovnik, 1996: 37)

»V večini pravnih ureditev je disciplinska odgovornost določena s pravnimi akti, pri čemer pa je še posebej poudarjena zveza med zakonskimi določbami in splošno potrebo omejevanja subordinacije zaposlenega ter posebno potrebo omejevanja možnosti delodajalca, da posega v osebnostno sfero delavca in njegovega dostojanstva.« (Vodovnik, 1996: 39)

Na splošno velja, da se s posebnim sistemskim zakonom ohranja posebnost ureditve delovanja in status javnih uslužbencev v državni oziroma javni upravi, vendar je kljub temu na nekaterih področjih, ob danih ekonomskih in drugih pogojih, vse bolj zaznavno oziroma opazno približevanje zasebnemu sektorju. Ta ugotovitev velja zlasti za disciplinsko odgovornost javnih uslužbencev, saj je ZJU prvotno določal tako »uresničevanje disciplinske odgovornosti« kot tudi »začasno odstranitev od dela« iz tega pravnega naslova. Kratkotrajna praksa je namreč pokazala, da je bila dosedanja ureditev neprimerna, poleg tega pa so bili izvajani disciplinski postopki dolgotrajni, ali pa jih je bilo težko izvesti. Zato je zakonodajalec na tem področju sprejel odločitev, da se v tem segmentu status

---

<sup>74</sup> Npr. znanstveno, raziskovalno, pedagoško, umetniško in drugo delo.

javnih uslužbencev izenači z zaposlenimi v zasebnem sektorju, zato danes zanje velja vse tisto, kar iz tega pravnega naslova določa splošni predpis s področja delovnih razmerij.

#### 3.4.2. Primerjalni vidik pravic in obveznosti javnih uslužbencev

Vsi evropski sistemi javnih uslužbencev uvajajo posebno ureditev pravic in dolžnosti javnih uslužbencev, ki temelji na posebnem razmerju med njimi in državo ter nalogami, ki jih opravljajo. Bistvena dolžnost javnega uslužbenca je služiti državi in se izraža v številnih obveznostih, s katerimi poskušajo države zagotoviti tako spoštovanje ustave, kot lojalnost do politične oblasti in poslušnost javnih uslužbencev nasproti nadrejenim. Med posebne dolžnosti javnih uslužbencev se v večini primerov uvrščajo prav dolžnost varovanja določenih podatkov, ki niso javni, spoštovanje odredb nadrejenih, nezdržljivost opravljanja določenih dejavnosti s sklenjenim delovnim razmerjem ter posebna disciplinska in odškodninska odgovornost. Med pravice pa se v večini primerov uvrščajo relativna trajnost delovnega razmerja, posebni sistemi napredovanja tako na delovnem mestu kot tudi na višje delovno mesto. Posamezne države imajo urejen tudi poseben sistem pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja<sup>75</sup> in pravico do nadaljnjega izobraževanja in usposabljanja, ki sicer v večini sistemov predstavlja hkrati tudi dolžnost javnih uslužbencev.

##### 3.4.2.1. Konfliktnost interesov

Javni uslužbenec ima kot državljan enake pravice, kar pomeni, da ima pravico se udeleževati političnega življenja in volitev, sindikalnega združevanja ter kolektivnega dogovarjanja, pri tem pa se postavlja vprašanje, koliko so te njegove funkcije združljive z opravljanjem javnih funkcij, ki so v različnih državah urejene drugače. Države določajo posamezne omejitve v zvezi z navedenimi pravicami predvsem zaradi ohranjanja politične nevtralnosti javnega sektorja, ki mora izpolnjevati naloge, katere pred njih postavi vsakokratno legalno izvoljena vlada.

Prav na področju političnega udejstvovanja se kažejo tudi največja razhajanja med posameznimi sistemskimi ureditvami, saj morajo ponekod javni uslužbenci svobodo izražanja le uskladiti z dolžnostjo nepristranosti in imajo pravico do političnega udejstvovanja npr. v obliki strankarske aktivnosti, volilnega boja, opravljanja volilnega mandata, olajšane vrnitve na delovno mesto, če so določen čas opravljali voljene funkcije, drugod pa javni uslužbenci npr. ne smejo zasedati voljenih položajev znotraj političnih organizacij, javno izražati svojega političnega prepričanja in uporabljati svojega uradnega položaja za opravljanje nalog neke politične organizacije.

Glede sindikalnega združevanja na splošno velja, da je le-to svobodno in neomejeno, kajti vsi sistemi poznajo določene organe, katerih akterji so tako predstavniki delodajalcev, javnih uslužbencev in sindikatov. Pravica do stavke pa je ponekod omejena tako, da velja njena izrecna prepoved za vse državne uradnike, lahko pa je prepovedano tudi članstvo najvišjih uradnikov v sindikatih.

---

<sup>75</sup> Npr. Nemčija, Francija in Latvija.



Po posameznih državah lahko konfliktnost interesov pravic in obveznosti ponazorimo na naslednji način<sup>76</sup>:

|                   |   |
|-------------------|---|
| Francija:         | tukaj sistem vzpostavlja splošno dolžnost nepristranskega opravljanja nalog, pri tem pa izrecno določa pravico do političnega udejstvovanja vseh državnih uradnikov, uvaja prepoved diskriminacije na osnovi političnega prepričanja ter olajšuje vrnitev na delovno mesto vsem uradnikom, ki so določen čas opravljali voljene funkcije. Javni uslužbenec tudi ne more napredovati v času, ko je poslanec, vendar se mu ta čas šteje v napredovanje. |
| Italija:          | tukaj velja podobna ureditev kot v Franciji.  |
| Poljska:          | politično udejstvovanje je omejeno v toliko, da uradniki ne smejo javno izražati svojega političnega prepričanja, sicer pa je članstvo in delovanje v političnih strankah prepovedano le za najvišjo kategorijo uradnikov na način, da le-to preneha na podlagi zakona z dnem imenovanja v to kategorijo uradnikov. Za to kategorijo uradnikov pa je prepovedano tudi članstvo in delovanje v sindikatih.   |
| Madžarska:        | sistem uvaja stroge omejitve glede političnega udejstvovanja državnih uradnikov, saj uradnik ne sme imeti nobenega položaja v politični stranki, prav tako pa ne sme opravljati tudi nobene dejavnosti za to stranko razen v primeru, ko sam kandidira za politično funkcijo.   |
| Latvija:          | državni uradnik ne sme zasedati voljenih položajev znotraj političnih organizacij ali zvez političnih organizacij ter ne sme uporabljati svojega uradnega položaja za opravljanje nalog teh organizacij, prav tako pa je izrecno prepovedana tudi pravica do stavke za vse državne uradnike.  |
| Nemčija:          | pravica do političnega udejstvovanja je omejena s tem, da mora uradnik pri svojem delovanju ohraniti mero in zadržanost, ki izhajata iz njegovega položaja ter obveznosti službe. Tudi tukaj je državnim uradnikom izrecno prepovedana pravica do stavke.   |
| Velika Britanija: | glede političnega udejstvovanja se uslužbenci ločijo na tri kategorije: 1. fizični delavci – ti so lahko kakorkoli politično aktivni, 2. vmesna skupina – ta lahko sodeluje pri političnih aktivnostih in se lahko udeležuje volilnega boja razen tistega za državni ali evropski parlament, 3. vodstveni delavci in javni uslužbenci – ti ne morejo biti politično aktivni na državnem nivoju.   |

<sup>76</sup> Povzeto po

- Predlogu ZJU (2001),
- Bučar, (1969),
- Kerševan, (1998): 655-676,
- Trstenjak, (1996): 541-553.

### 3.4.2.2. Disciplinska odgovornost

»Krog nedopustnih ravnanj se razlikuje v različnih pravnih sistemih, v večini pravnih sistemov pa kriterij nedopustnega ravnanja označuje tisto ravnanje zaposlenega, ki odstopa od standardov »dobrega delavca«, torej praviloma ne morejo v okvir nedopustnih ravnanj spadati tudi tista, ki so po vsebini vezana na obnašanje v in zunaj organizacije.« (Vodovnik, 1996: 37)

Značilnosti instituta disciplinske odgovornosti javnih uslužbencev se po posameznih državah razlikujejo. Na podlagi kasneje opisanih značilnosti po posameznih državah pa lahko ugotovimo, da pri normiranju tega instituta prevladujejo ureditve, ki zelo natančno predpisujejo postopek, v katerem je potrebno ugotoviti krivdo oziroma odgovornost zaposlenega, natančno pa so predpisane tudi procesne pravice uslužbenca ter formiranje neodvisnih organov, v katerega pristojnosti je ta postopek. Ker so življenjske situacije lahko zelo različne se sistemi običajno poslužujejo generalnih klavzul v smislu, da je storjena kršitev, če je uslužbenec prekršil svoje obveznosti iz uslužbenskega razmerja in pri tem ne navajajo določenih dejanskih stanj za posamezne kršitve, saj bi ob takem navajanju lahko kakšen opis tudi izpustili.

Disciplinski ukrepi, ki se izrekajo za disciplinske prekrške, se po državah razlikujejo, omenjajo pa se naslednji: opomin, javni opomin, ukor, podaljšanje časovnega obdobja za napredovanje v naslednjo kategorijo, prepoved opravljanja vodstvenih funkcij, degradiranje na nižji plačilni razred, odvzem možnosti za napredovanje, znižanje ali odprava dodatkov k plači, odprava imenovanja, odstranitev iz javne uprave, odpust ali uradna upokojitev.

Na podlagi Predloga ZJU (2001: 3-16), lahko disciplinsko odgovornost po posameznih državah ponazorimo na naslednji način:

|           |  |
|-----------|--|
| Francija: | disciplinski ukrep lahko uradniku izreče organ, ki ga je imenoval in sicer za vsako kršitev, po pridobitvi mnenja paritetne disciplinske komisije, ki nastopa kot disciplinski svet. Uradniku grede tudi vse pravice v zvezi z vpogledom v spis in glede zagovornika.  |
| Italija:  | vsak organ s svojimi predpisi določi pristojni urad za disciplinske postopke, ki prične s postopkom na opozorilo načelnika službe, ter odloči tudi o kazni. Uslužbenec si kot zagovornika lahko izbere odvetnika ali predstavnika sindikalnega združenja. V Italiji imajo sprejet tudi kodeks obnašanja javnih uslužbencev, vendar se disciplinske kršitve in za njih predvidene sankcije določijo s kolektivnimi pogodbami. |
| Poljska:  | poljski sistem disciplinske odgovornosti za določanje kršitev uporablja generalno klavzulo manjših kršitev, v zvezi s katerimi se uradnika kaznuje le s pisnim opominom, ter generalno klavzulo kršitve dolžnosti, o kateri odloča disciplinska komisija. Uslužbenec ima tudi pravico do zagovornika. Kot zanimivost v sistemu je dejstvo, da se   |

|            |  |
|------------|--|
|            | disciplinski postopek lahko uvede ne glede na morebitne ostale odgovornosti za isto dejanje <sup>77</sup> .  |
| Madžarska: | tudi v tem sistemu zakon ne opisuje dejanskih stanj, temveč z generalno klavzulo določa, da uradnik stori disciplinski prekršek s kršitvijo svojih obveznosti iz pravnega razmerja v javni upravi. Preiskavo uvede eden izmed višjih državnih uradnikov na podlagi utemeljenega suma kršitve obveznosti, pri čemer ima osumljeni pravico do zagovornika. O disciplinski odgovornosti odloči tričlanski disciplinski senat.   |
| Latvija:   | podobno kot nemški sistem, tudi tu poznajo disciplinsko odgovornost zaradi neprimerne vedenja uradnika zunaj državne uprave, če le to škodi javnemu ugledu in zaupanju v splošno državno upravo. Sicer pa sistemski zakon določa le splošne določbe v zvezi z disciplinskimi kršitvami in odkazuje na uporabo posebnega zakona <sup>78</sup> . Disciplinski postopek se lahko uvede tudi zoper vse kršitve predpisov pri opravljanju uradne dolžnosti, kakor tudi zaradi očitne neučinkovitosti. |
| Nemčija:   | uradnik stori disciplinski prestop, če je njegovo obnašanje izven službe takšno, da vpliva na (ne)zaupanje v njegov položaj ali na ugled uradništva na splošno oziroma, če krivdno prekrši svoje dolžnosti. Na podlagi suma kršitve predstojnik uvede preiskavo, in tudi izreče lažje disciplinske sankcije kot so opomin ali denarna kazen, sicer pa disciplinske sankcije kot so znižanje plače ali odstranitev iz službe izreka disciplinsko sodišče.   |

### 3.5. Prenehanje pogodbe o zaposlitvi in približevanje položaja javnih uslužbencev zaposlenim v zasebnem sektorju

»Delovnopravni predpisi<sup>79</sup> obširno urejajo primere prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Pri teh pogodbah sicer veljajo določila obligacijskega prava o avtonomiji volje strank, vendar popolna avtonomija velja le v primeru, ko gre za soglasje volje obeh strank. Če gre za voljo ene ali druge stranke, predpisi večinoma varujejo voljo delavca kot pogodbeno šibkejšo stranko in določajo, kdaj lahko z enostransko izjavo volje pretrga takšno razmerje. Na drugi strani pa predpisi varujejo tudi delodajalca, saj se od delavca zahteva izpolnjevanje določenih pogojev za enostransko razvezo delovnega razmerja.« (Mežnar v Lipičnik in Mežnar, 1998: 130)

Prenehanje delovnega razmerja lahko nastopi zaradi različnih okoliščin, ki so na strani zaposlenega, delodajalca ali zaradi izpolnitve pogojev, ki so določeni v sami pogodbi o zaposlitvi.

Prvotni ZJU je vseboval določbo, ki je taksativno naštevala dejstva, na podlagi katerih je lahko prenehalo delovno razmerje. Tako je delovno razmerje lahko

<sup>77</sup> V slovenskem sistemu namreč kazenska odgovornost za določeno dejanje izključuje disciplinsko, pa čeprav so podani elementi tudi za to odgovornost.

<sup>78</sup> To je Zakon o disciplinskih ukrepih državnih uradnikov.

<sup>79</sup> Tako mednarodni, domači kot tuji.

prenehalo s potekom časa, za katerega je bilo sklenjeno<sup>80</sup>, s pisnim sporazum o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi, z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca, z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca, s smrtjo javnega uslužbenca, če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi, ter na drug način, če je tako določal ta zakon oziroma drug zakon, ki je urejal delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

Novela ZJU pa je v zasledovanju približevanja statusa javnih uslužbencev v javni upravi zaposlenim v zasebnem sektorju, povsem na novo uredila celotno poglavje, ki ureja prenehanje delovnega razmerja oziroma prenehanje veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. Ker pa imajo javni uslužbenci, kljub vsem poskusom približevanja njihovih pravic in obveznosti tistim, ki veljajo za zasebni sektor, še vedno poseben status, ta novela zanje ohranja določene posebnosti.

Danes slovenski sistem določa, da pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki so določeni s splošnim predpisom s področja delovnih razmerij. Za javne uslužbenca pa sistemski zakon določa tudi nekatera dodatna dejstva, ob nastanku katerih pride do prenehanja veljavnosti pogodbe, kot so: neuspešno opravljen strokovni izpit, pravnomočna sodba za kaznivo dejanje strojeno z naklepom ali zaradi drugih okoliščin, če tako določa ta ali kakšen drug predpis.

Druge okoliščine, ki jih določa sistemski zakon za redno odpoved so poslovni razlogi, nesposobnost javnega uslužbenca, neizpolnjevanje pogojev za delovno mesto, ki so bili določeni z zakonom ali izpolnitev pogojev za upokožitev v skladu z veljavno zakonodajo. Zaradi poslovnih razlogov je možno prenehanje delovnega razmerja<sup>81</sup> ali premestitev na podlagi reorganizacije, v smislu spremembe akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

### 3.5.1. Primerjalni vidik prenehanja delovnega razmerja

Gledano primerjalno pravno poznajo sistemi javnih uslužbencev dve oziroma tri pravne ureditve prenehanja delovnega razmerja javnim uslužbencem:

- na podlagi prve pravne ureditve zakonska ureditev javnih uslužbencev ne določa posebnih določb glede prenehanja delovnega razmerja, temveč le napotuje na uporabo splošnega delovnopravnega predpisa; to dejansko pomeni, da so javni uslužbenci glede tega segmenta obravnavani povsem enako, kot so obravnavani zaposleni v zasebnem sektorju.
- na podlagi druge pravne ureditve so primeri zaradi katerih pride do prenehanja delovnega razmerja taksativno navedeni v predpisih, ki urejajo poseben položaj oziroma delovnopравни status javnih uslužbencev; to dejansko pomeni, da so javni uslužbenci glede tega segmenta obravnavani povsem drugače, kot so obravnavani zaposleni v zasebnem sektorju.
- na podlagi tretje pravne ureditve pa se zakonska ureditev javnih uslužbencev poslužuje kombinacije obeh prej navedenih ureditev in sicer tako, da določa nekaj primerov prenehanja delovnega razmerja javnega

---

<sup>80</sup> Npr. v primeru zaposlitve za določen čas.

<sup>81</sup> V navedenih primerih ima javni uslužbenec, ne glede na določbe o javnem natečaju, prednostno pravico do zaposlitve na prosto delovno mesto v organu, v katerem je delal, dve leti po odpovedi pogodbe o zaposlitvi. (158. člen ZJU)

uslužbenca, hkrati pa napotuje tudi na uporabo splošnih delovnopравnih predpisov, v katerih so navedeni razlogi za prenehanje, natančno pa je določen tudi sam postopek prenehanja delovnega razmerja.

Glede prenehanja delovnega razmerja javnim uslužbencem je vsem sistemom skupno, da poznajo razloge za prenehanje tako na strani javnega uslužbenca kot na strani delodajalca, (npr. zaradi racionalizacije dela, spremembe organizacije organa, ukinitve organa, etc.). Upoštevajoč Predlog ZJU (2001: 3-16), lahko prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev po posameznih državah ponazorimo na naslednji način:

|            |   |
|------------|---|
| Francija:  | sistem javnih uslužbencev določa dokončno prenehanje delovnega razmerja uradnikov z izbrisom zaposlenega ter izgubo statusa javnega uslužbenca. Prenehanje nastopi ob upokojitvi, sprejeti odpovedi uradnika, odpustu iz delovnega razmerja <sup>82</sup> ter odpoklicu. Delovno razmerje preneha tudi, ko uradnik ne izpolnjuje več pogojev, potrebnih za njegovo imenovanje <sup>83</sup> .   |
| Italija:   | zakon ne vsebuje posebnih določb glede prenehanja delovnega razmerja; za javne uslužbence veljajo glede prenehanja delovnega razmerja splošni predpisi, določbe kolektivnih pogodb. Zakon podrobneje določa le razporejanje presežnih delavcev v javni upravi.  |
| Poljska:   | zakon poleg klasičnih primerov določa naslednje posebne primere, zaradi katerih preneha delovno razmerje javnemu uslužbencu; uradnikova zavrnitev prisege, pravnomočna odločba disciplinskega ukrepa odstranitve iz državne uprave, zavrnitev spoštovanja odločitve o premestitvi oziroma nenastop dela, kamor je bil uradnik premeščen. Razveza delovnega razmerja pa nastopi tudi ob doseženi uradnikovi starosti za upokojitev, dveh zaporednih negativnih ocenah, doseženih iz naslova ocenjevanja, bolezenski odsotnosti z dela več kot eno leto, ter zavrnitvi zdravstvenega pregleda, kadar je ta potreben.  |
| Madžarska: | zakon poleg klasičnih primerov določa naslednje posebne primere zaradi katerih preneha delovno razmerje javnemu uslužbencu; če organ javne uprave preneha obstajati in pri tem nima pravnega naslednika, na podlagi odločitve vlade, parlamenta ali sveta lokalne skupnosti, da se izvede zmanjšanje zaposlenih v organih javne uprave in kot posledica ni nadaljnje možnosti za zaposlitev državnega uradnika, reorganizacije državne uprave, na podlagi katere je delo uradnika nepotrebno, ter zaradi njegove nesposobnosti, da bi opravljal svoje naloge v zvezi z neprimernim opravljanjem dela in njegovega vedenja, pred tem pa mu mora biti dana tudi možnost njegovega |

<sup>82</sup> Ta je mogoč v naslednjih primerih: zapustitev delovnega mesta, poklicna neprimernost, zavrnitev ponujenega delovnega mesta, v položaju razpoložljivosti, zakonsko določenega zmanjšanja števila kadrov, ki predvideva ponovno klasifikacijo delovnih mest ali pa odškodnino.

<sup>83</sup> Tudi dosežena zakonsko določena starost za upokojitev.

|          |  |
|----------|--|
|          | zagovora.  |
| Latvija: | zakon taksativno našteva primere, v katerih uradniku preneha delovno razmerje, poleg klasičnih primerov <sup>84</sup> določa tudi odpust kot disciplinski ukrep, odpust zaradi ukinitve institucije javne uprave ali potrebe po zmanjšanju števila državnih uradnikov, možen pa je tudi odpust zaradi neprimernosti uradnika <sup>85</sup> , ki jo potrdi Uprava za splošno državno upravo na podlagi rezultatov ocenjevanja in njihovih obrazložitvev. Delovno razmerje lahko preneha tudi zaradi neuspešno opravljenega preizkusa oziroma izpita za državnega uradnika   |
| Nemčija: | poleg klasičnih primerov prenehanja uradniškega razmerja, ki jih določa zakon, so delodajalčevi razlogi zaradi katerih lahko preneha delovno razmerje tudi uradnikova zavrnitev zakonsko določene prisege ter njegova sprememba prebivališča iz države v tujino. Če ni drugače določeno uradniku izreče odpust organ, ki je pristojen za njegovo imenovanje. Sicer pa uradniku po nemški zakonodaji preneha delovno razmerje tudi s pravnomočno kazensko sodbo, s katero je bil obsojen na odvzem prostosti najmanj enega leta za kaznivo dejanje storjeno po uslužbenskem zakonu ali najmanj šestih mesecev za kaznivo dejanje s področja ogrožanja nacionalne varnosti, ki jih določajo drugi predpisi. Podobno je tudi v primeru, če je uradnik kršil temeljne ustavne pravice in mu je zaradi tega odvzeta sposobnost opravljati javno funkcijo. |

<sup>84</sup> Odpoved javnega uslužbenca, dosežena starost za upokojitev, odpust zaradi zdravstvene nezmožnosti opravljati svoje delo.

<sup>85</sup> Pri tem je mišljen predvsem neuspeh pri doseganju zahtev tistega delovnega mesta, ki ga določen državni uradnik zaseda.

## 4. UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI IN OBLIKOVANJE KARIERE

### 4.1. Upravljanje s človeškimi viri

»Razlog za nenaden interes za 'človeški dejavnik' v različnih organizacijah ni naključen, saj v ospredje vedno bolj prihaja spoznanje, da konkurenčna prednost posamezne organizacije v razmerju do njenega tekmeca ni le v izdelku oziroma storitvi, temveč v drugačnosti in neposnemljivosti, kar ponuja le en vir, to so zaposleni oziroma to je človeški kapital.« (Ravnikar, 2002: 41)

Rman (v Brezovšek in Haček, 2003: 141) meni, da ustrezen model upravljanja s človeškimi viri pomeni možnost in priložnost, da s strukturnimi pristopi dolgoročno utrjujemo navade, obnašanja in vedenje zaposlenih, ki bodo soglasni z zahtevami in pričakovanji izzivov okolja.

Koncept upravljanja v javni upravi je tradicionalno temeljil na Webrovi teoriji birokratske organizacije, za katero je značilna hierarhičnost, rutinizirana delitev dela, profesionalnost, depersonalizacija zaposlenih, formalno komuniciranje ter ločitev politike od uprave. Danes pa se je globalizacija znotraj potrebne reforme javne uprave, dotaknila tudi novih metod in kulture upravljanja ter s tem v zvezi uvajanja sistematičnega planiranja, nadzora uspešnosti ter prenove politike človeških virov. (Brezovšek, 2003: 81, 86).

Novo upravljanje javnega sektorja je zlasti v osemdesetih letih dvajsetega stoletja z novo paradigmo doprineslo ne le k njegovi usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti, konkurenčnosti in avtonomnosti, temveč tudi k uvajanju novih managerskih metod dela z zaposlenimi v javnem sektorju, pri katerih gre tudi za spoštovanje zakonitosti dela, etičnih načel ter odgovornosti, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela. Uspešnost javne uprave se lahko s podjetniškimi koncepti dela povečuje le, če se kazalci organizacijske učinkovitosti podredijo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja.

#### 4.1.1. Upravljanje v javnem in zasebnem sektorju

Razlike med javnim in zasebnim sektorjem so že dolgo časa predmet preučevanja tako političnih kot upravnih teorij. Zaradi finančno-ekonomskih<sup>86</sup>, kakor tudi upravno-strateških<sup>87</sup> razlogov je v zadnjem desetletju zaznaven trend zблиževanja enega in drugega sektorja, pri čemer Adizes (v Kovač, 2002: 173) meni, da niti pri javnih niti pri zasebnih organizacijah niso dovolj razvite integrativne funkcije motiviranja zaposlenih. Zato je še večja uspešnost in konkurenčnost organizacij na trgu odvisna tudi od lastnosti kot so »individualna orientiranost - gre za obveznost vsakega zaposlenega obravnavati kot posameznika in mu tudi ponuditi programe, ki bi izboljšali njegovo delovno zadovoljstvo, usmerjenost k sodelovanju zaposlenih - tu gre za potrebo po kombiniranju posameznikov v ustrezne delovne teame ter globalne

---

<sup>86</sup> Omejena sposobnost javnega sektorja za investicije.

<sup>87</sup> Večja učinkovitost javnega sektorja zaradi uporabe podjetniškega know-howa ter konkurenčna prednost privatnega sektorja zaradi sodelovanja z javnim.

usmerjenosti - pri čemer gre za oblikovanje profesionalno vodenih organizacij, ki ljudi obravnavajo kot enakopravne in spoštujejo njihove kulturne razlike.« (Lipičnik, 1998: 44)

»Novo upravljanje javnega sektorja v javnem interesu in skladno z veljavnimi zakonskimi normami vpeljuje v javno sfero elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se poleg ekonomije in ekonomske poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovnih metod in tehnik, podjetniških načinov razmišljanja in delovanja, poslanstva in strategije organizacije, graditve nove kulture, opredelitve odgovornosti za rezultate ter povečanja avtonomije organizacije in posameznika, nanaša tudi na usmerjenost k ljudem, tako uporabnikom kot tudi zaposlenim« (Žurga V: Kovač, 2000: 281). Kombiniranje javne uprave in managementa kot sredstva za doseg ciljev le-te vodi v novo paradigmo: javni management (Lane, 1995: 188), pri čemer Možina (1998: 75) navaja, da management pomeni optimalno porabo razpoložljivih virov za razliko od podjetništva, ki pomeni inovativno vodenje. Sicer pa je po Lane-u (1995: 187) primernost modela upravljanja in vodenja katerekoli organizacije odvisna predvsem od spremenljivk okolja in narave prevladujočega interesa.

Bistveni podjetniški koncept in eno izmed temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja, ki se uvaja v javni sektor je poslanstvo in strateški management. Ta ima v okviru politik upravljanja človeških virov, pomemben vpliv ne le na obseg zaposlovanja, temveč tudi na razvoj in oblikovanje kariere posameznika, njegovo usposabljanje ter ocenjevanje in nagrajevanje upoštevajoč zadovoljstvo uporabnikov storitev.

#### 4.1.2. Modeli ravnanja z ljudmi in vodenje

»Klasični model upravljanja javnega sektorja je poudarjal upravo kot organizacijo, medtem ko so bili posamezniki le nosilci depersonaliziranih vlog (politik, javni uslužbenec, uporabnik), medtem ko novo upravljanje javnega sektorja pozornost usmerja na posameznika (ali posamezne skupine)« (Kovač, 2000: 282). Management znanja v javni upravi se danes osredotoča na načrtovanje karier zaposlenih ter na načrtovanje razvoja vsakega posameznika, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju. Zato ravnanje z ljudmi pri delu postaja vse pomembnejši dejavnik uspešnosti organizacij, pri tem pa so pomembne človeške zmožnosti, ki se izražajo v njihovi sposobnosti, znanju in motivaciji. »Danes je pomemben dejavnik spodbujanje pripadnosti organizaciji in delovnemu timu, pri čemer je vseskozi prisotna tudi potreba po motiviranju zaposlenih za sodelovalno, kakor tudi interaktivno učenje.« (Dimovski, 2004)

»Pomen človeških virov za organizacije se je skozi čas spreminjal, saj so se ljudje najprej le administrativno vključevali v sistem<sup>88</sup>, sledil je izbor tistih posameznikov, ki so bili sposobni teamskega dela<sup>89</sup>, danes pa je v ospredju zanimanje za človeške zmožnosti kot primerne vire<sup>90</sup>.« (Lipičnik, 1998: 45).

---

<sup>88</sup> Ang. Personnel Administration.

<sup>89</sup> Ang. Personnel Management.

<sup>90</sup> Ang. Human Resource management.



Armstrong (1987: 54) navaja, da upravljanje s človeškimi viri temelji na dveh temeljnih načelih:

- človeški viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija in učinkovito ravnanje z njimi predstavlja pot do uspeha organizacije;
- uspeh organizacije je najlažje doseči, če so politika zaposlovanja in drugi postopki, ki se izvajajo v organizaciji v zvezi z zaposlenimi tesno povezani, ter tako predstavljajo temeljni prispevek k doseganju skupnih ciljev in strateških načrtov.

Liebel in Oechsler (1994: 288) menita, da je glavna naloga ravnanja s človeškimi viri v smiselni povezavi štirih področij: sodelovanja sodelavcev, sprememb pri ravnanju s človeškimi viri, plačnega sistema in organiziranja dela.

Tudi Driver, Coffey in Bowen (v Lipičnik, 1998: 29-31) so preučevali načine izrabe človeških zmožnosti ter pri tem odkrili šest modelov: administrativni, legalni, finančni, vodstveni, humanistični ter vedenjsko-spoznavni model. Upoštevajoč vse navedene modele ne gre za prikaz razvojnega procesa le-teh, njihovo bistveno razlikovanje je ravno v njihovih različnih vsebinah, katerih uporabo je potrebno prilagoditi konkretnim potrebam.

»Zaposleni v organizaciji predstavljajo dinamično substanco organizacije. Upravljanje s človeškimi potenciali in njihovo vključevanje v upravljanje organizacije postaja najvažnejša funkcija managementa in strateška usmeritev sodobne organizacije, saj hitro spreminjajoče okolje prisiljuje sodobni management, da se mora odločiti za gibko prilagajanje in prilagodljivo obnašanje v svojem poslovnem in celotnem družbenem okolju« (Ivanko, 2003: 97). »Moderni pristopi k ravnanju s človeškimi viri poudarjajo, za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih, predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli.« (Možina V: Kovač, 2000: 293)

Razlogi za vzpostavljanje nove dinamike za učinkovito upravljanje človeških virov so številni, kot najpomembnejše pa Stare (2001: 3) našteva naslednje:

- slovenska javna uprava se srečuje z izzivi spreminjanja upravne kulture ter uvajanja sodobnih tehnik in metod upravnega dela;
- državljani postavljajo pred državo vedno višje zahteve, ki se kažejo kot posledica številnih in hitrih sprememb v družbi;
- zaposleni zahtevajo drugačno obravnavo odgovornih pri oblikovanju upravnega dela ter pri oblikovanju delovnih odnosov;
- vedno višja stopnja zavesti pristojnih, da so človeški viri najpomembnejši dejavnik delovanja vsake organizacije, tudi v javni upravi;
- spoznanja o nujnosti uvajanja novega znanja, ki bo s spreminjanjem odnosa do zaposlenih, organizacijske kulture, vrednot ter ravnanja vodilnih pripomogel k doseganju odličnosti javne uprave.

Vse to vpliva na spremenjeno vlogo in dejavnost upravnega in kadrovskega managementa; »odnosi med različnimi nivoji zaposlenih in posamezniki morajo biti jasni in smiselni, da uprava lahko tudi navzven deluje kot učinkovita organizacija. Spremenjena vloga in dejavnost upravnega in kadrovskega

managementa pa vplivata tudi na odgovornost zaposlenih pri ustvarjanju lastnega kariernega razvoja.« (Rman, 2005: 25)

Sistemska zakonodaja s področja javnih uslužbencev, posega na področje človeških virov oziroma vzpostavlja povsem novo dinamiko pri prizadevanju za učinkovito upravljanje človeških virov in razvoj zaposlenih, saj se tudi v našem prostoru vse bolj zavedamo dejstva, da so zaposleni ključni dejavnik za uspešno, kakovostno in učinkovito izvajanje nalog posameznih organov državne uprave. »Zaposleni so na eni strani vir znanja in veščin, nadarjenosti in še mnogih drugih sposobnosti, ki jim je treba omogočiti, da se udeležijo in razvijajo. Ta razvoj mora biti usmerjen in povezan s poslanstvom ter vizijo upravnega organa. Po drugi strani pa so zaposleni tudi dejavni sooblikovalci razvojnih odločitev, soodgovorni za poslovne učinke, lastno kariero ter osebni razvoj« (Bagon, Sitar, 2002: 20). Zato je danes nujnost, da se na vseh ravneh izboljša odgovorno ravnanje, iznajdljivost in ustvarjalnost posameznega javnega uslužbenca, kar bo posledično pomenilo večjo učinkovitost celotne državne uprave. To pa je mogoče doseči z vsemi tistimi instrumenti upravljanja človeških virov, ki nam jih nudi sistemska zakonodaja s področja javnih uslužbencev in ki hkrati predstavljajo tudi elemente, s pomočjo katerih se uresničuje upravna kariera posameznika.

## **4.2. Kariera**

Prve opredelitve kariere segajo že v obdobje konca 19. stoletja, čas vzpona industrijske revolucije in velikih sprememb delovnega okolja. Kasneje pa je bila na področju kariernega pojmovanja odmevna Parsonsova teorija, znana tudi kot »trait in factor theory«, s katero je Parsons ustvaril prvi sistematični načrt za vodenje poklicnega razvoja, pri čemer je najpomembnejši konceptualni okvir za selekcioniranje in pomoč pri poklicnem razvoju posameznika. V njem so opredeljeni naslednji trije elementi:

- poznavanje samega sebe in lastnih sposobnosti,
- poznavanje zahtev in pogojev za uspeh ter razvojne perspektive pri različnih vrstah dela,
- realno ocenjevanje razmerja med sposobnostmi posameznika in zahtevami delovnega mesta. (Brečko, 2006: 29-30)

### **4.2.1. Oblike karier**

Ko govorimo o kariernem razvoju v upravi ne moremo mimo tega, da ne bi omenili različne karierne oblike, za katere lahko gre v posameznih primerih. Tako lahko tudi v našem prostoru govorimo o birokratski, profesionalni in podjetniški karieri, na katere je prva opozorila Kanter (1989). Še prej pa je potrebno narediti ločnico med zunanjim in notranjim vidikom kariere, na katero je opozoril Shein (1987) ter subjektivno in objektivno kariero.

#### **4.2.1.1. Notranja in zunanja kariera**

Notranja kariera obsega sklop korakov ali stopenj, ki sestavljajo posameznikov koncept napredovanja znotraj poklica, zunanja kariera pa se nanaša na objektivne kategorije, ki jih družba in organizacija uporabljajo za označitev napredovanja po lestvici v danem poklicu.

#### 4.2.1.2. Pomen objektivne in subjektivne kariere

Tudi ta delitev, podobno kot notranja in zunanja, izhaja iz tradicionalnega pojmovanja kariere. Weick in Berlinger (v Brečko, 2006: 44) opredeljujeta objektivno kariero kot niz službenih položajev, sprememb v plači, formalnih statusov in nazivov, kar je vidno tudi navzven. Subjektivna kariera pa je po njunem mnenju opredeljena predvsem z izkušnjami, ki jih imajo posamezniki na uradnih položajih. Tako je uspeh v subjektivni karieri determiniran predvsem subjektivno in psihološko, subjektivna kariera pa naj bi poleg samousmerjanja poudarjala tudi večjo odgovornost za razvoj kariere ter njeno izbiro.

#### 4.2.1.3. Osnovne oblike karier

»Karierne oblike ne pomenijo le osnovne opredelitve različnih oblik dela, temveč pomenijo princip, v zvezi s katerim se razvija delovna logika kariere, predvsem pa so posameznim oblikam delovne kariere skupne oblike spodbud za nadaljevanje, naravo priložnosti in večjih nagrad« (Brečko, 2006: 39-40). Kanter (1989) navaja značilnosti posameznih kariernih oblik kot so birokratska, profesionalna in podjetniška kariera. Te značilnosti so naslednje:

Birokratska kariera je sinonim za vertikalno napredovanje. Pri birokratski karieri gre namreč za niz pozicij, ki so formalno definirane in hierarhično strukturirane v birokratskih organizacijah. Posameznik na podlagi tega vzorca napreduje na pozicijo, ki je vsakič višja v hierarhični strukturi, to pa mu hkrati prinaša vse tiste ugodnosti, ki so z določeno višino pozicije povezane. Tako se pri tej obliki napredovanja spreminjajo tudi nazivi zaposlenega, vsebina in obseg nalog, ki jih opravlja, lahko pa tudi delovno okolje oziroma skupina v okviru katere deluje. Lahko rečemo, da je takšen način napredovanja značilen za organizacije javne in državne uprave, značilen pa je bil tudi za velike organizacije 20. stoletja. Kot je razvidno, ta oblika kariere ne temelji na sposobnostih in novih delovnih možnostih, temveč je zanjo značilno napredovanje, ki je večinoma odvisno od formalno dosežene izobrazbe ter delovne dobe.

Druga oblika kariere, katere sinonim je znanje, je profesionalna kariera. Gre za kariero, v okviru katere imajo posamezniki monopol nad določenim znanjem. »Ugodnosti«, ki jih prinaša ta oblika kariere posamezniku se kažejo predvsem v njegovem ugledu v organizaciji in družbi sploh. Posameznik skozi to obliko lahko vrsto let opravlja isto delo oziroma pokriva isto področje dela, pri tem pa ohrani tudi isti naziv na hierarhični lestvici. Na prvi pogled se zdi, da gre za nespremenjeno stanje, vendar predstavljajo spremembo pridobitve novega znanja, novi strokovni izzivi ter reševanje vedno novih problemov, ki se lahko pojavijo na določenem področju dela. Zaposleni, ki zasledujejo to obliko kariere so običajno povezani z izobraževalnimi institucijami. Rus (1984: 34) navaja, da se profesionalna kariera ne navezuje na položaj, temveč na delo ter je udeležena z napredovanjem v stroki in ne z napredovanjem po hierarhični lestvici. Tudi ta oblika je zelo prisotna v organizacijah javne uprave.

Poleg dveh opisanih oblik pa je tukaj tudi tretja, podjetniška oblika kariere ki, kot že njeno ime pove, ni ravno značilnost organizacij javne uprave in pri kateri

posameznik ostaja ves čas na istem mestu, povečuje se le področje dela, ki ga je ustvaril. Ta oblika kariere izraža predvsem ustvarjanje novih vrednosti<sup>91</sup>.

Iz opisanega izhaja, da se sam izraz kariera pravzaprav ne uporablja več le za vertikalno plezanje po hierarhični lestvici, temveč tudi za horizontalno napredovanje pod pogojem, da ostanejo zaposleni na istem delovnem mestu in pri tem ne sprejemajo novih odgovornejših zadolžitev, temveč napredujejo na področju pridobivanja novega znanja, lahko pa se izraža tudi v večanju moči, s tem v zvezi pa tudi odgovornosti<sup>92</sup>. Poleg tega danes za pomen kariere ni več relevantno razlikovanje med notranjo in zunanjo ali subjektivno in objektivno kariero. Pri karieri gre danes enostavno za subjektivno doživljanje treh časovnih komponent na vseh področjih človekovega življenja, pri čemer Brečko (2006: 44) meni, da o družbeno priznanih vzorcih tako ali tako ne moremo več govoriti, saj se le-ti spreminjajo tako hitro, da niso več relevantni.

#### 4.2.2. Teorije karier

Brečko (2006: 49-70) teorije o karieri razvršča v naslednje skupine teorij:

- statične teorije razvoja kariere – pri tej skupini teorij je poudarek na osebnostnem razvoju in razvoju kariere. V sebi ne vključujejo vseživljenjske dinamike in tudi ne upoštevajo vzajemne soodvisnosti ter vplivanja organizacije in posameznika. Med statične se uvršča Parsonsova teorija, teorija prilagoditve delu ter teorija potreb. Prva upošteva le posameznikove sposobnosti, osebnostni razvoj in spreminjanje pa zanemarja, druga daje poudarek zadovoljstvu pri delu, ki predstavlja vzročno zvezo za posameznikovo uspešnost, tretja pa je opozorila na določena nagnjenja posameznika, na njegove interese in vrednote.
- razvojne teorije – značilnost te skupine teorij je v ugotovitvi, da je razvoj kariere posameznika stalen in vseživljenjski proces. V to skupino se uvrščajo teorija zaposlitvenih možnosti, teorija razvoja kariere kot uresničevanje koncepta o sebi, Levinsonova teorija, teorija življenjskih dogodkov ter teorija spolnih razlik. Levinsonova teorija temelji na posameznih obdobjih, ki so razvrščena po kronološki starosti posameznika in se delijo na zgodnje, srednje in pozno obdobje razvoja kariere. Neugarten (v Brečko, 2006: 56) kot tipična predstavnica teorije življenjskih dogodkov pa je opozorila na individualne razlike med odraslimi, zato Levinsonova kronološka starost ne pove dosti o socialni zrelosti posameznika.
- teorija učenja – za to skupino karier je temeljnega pomena učenje, saj je od le-tega odvisna tudi posameznikova kariera. Značilni za to skupino teorij sta zlasti teorija socialnega učenja, katere glavni predstavnik je Krumboltz ter Kolbova teorija učnih stilov. Prva temelji na življenjskih dogodkih, pri čemer Krumboltz (v Brečko, 2006: 58) izpostavlja genske predispozicije in posebne lastnosti, okolje in posebne življenjske dogodke, učne izkušnje ter niz sposobnosti. Bistvo te teorije je v ugotovitvi potrebe po nenehnem

---

<sup>91</sup> Nanaša se na proizvodnjo in ponudbo novih izdelkov in storitev, nove organizacije ali širjenje obstoječih.

<sup>92</sup> Zlasti pri podjetniški obliki kariere.

prilagajanju novim zahtevam dela. Prispevek druge teorije k razvoju kariere pa je zlasti v tem, da je Kolb (v Brečko, 2006: 60) posameznike uvrstil med praktike, teoretike, mislece in aktiviste.

- tipološke teorije – za katere je značilno, da se izbira kariere in odločitve v zvezi z njo kažejo kot podaljšanje posameznikove osebnosti, saj posameznika kategorizirajo najprej po njegovih osebnostnih lastnostih in vrednotah, nato pa proučujejo, kaj pri različnih tipih osebnosti vpliva na njihove odločitve, povezane s kariero. V to skupino Brečko (ibidem) uvršča Hollandovo teorijo<sup>93</sup> ter teorijo kariernih sider, katerega pojem je uvedel Schein. Schein je na kariero gledal kot na dvosmerni proces, v katerem najprej organizacija socializira posameznika, kasneje pa posameznik organizacijo spreminja tako, da vanjo vnaša svoje spremembe, pri čemer je po njegovem mnenju (v Brečko, 2006: 63) delovno mesto tridimenzionalni prostor, na katerem karierni premiki potekajo hierarhično, horizontalno in v smeri večje pripadnosti in lojalnosti organizaciji. S tem je posameznim organizacijam pokazal, kaj lahko same naredijo za to, da obdržijo sposobne posameznike in jih hkrati spodbujajo k njihovem nadaljnjemu razvoju. Ob upoštevanju Scheinove teorije je načrtovanje kariere najprej odvisno od lastnih sposobnosti in sistema vrednot, čemur sledi faza usklajevanja med posameznikom in potrebami organizacije v kateri je zaposlen.

#### 4.2.2.1. Karierna sidra

Ko govorimo o kariernem razvoju ne moremo mimo kariernih sider, s pomočjo katerih je Schein (1987) ugotovil, da posameznik razvije povsem trdno karierno sidro v približno desetletnem obdobju delovnih izkušenj, ponavadi pa že veliko prej, pri čemer se karierno sidro kasneje več ne spreminja, določa pa tudi vse prihodnje poklicne izbire.

Teorija kariernih sider je le ena izmed mnogih teorij, ki so umeščene v različne skupine le-teh<sup>94</sup>. S pomočjo različnih sider se lahko sledi temeljnim človeškim vrednotam, ki se pri vsakem posamezniku drugače razporedijo. »Pojem kariernega sidra pomeni najbolj zaželeno razvojno pot, ki temelji na samopercepciji in je odvisna od samopercepcije motivov, sposobnosti, potreb in zlasti stališč in vrednot. Karierno sidro se razvija na posameznikovih delovnih izkušnjah, samodiagnozi in povratnih informacijah. Pri kariernem sidru gre za človekove podobe o samem sebi in njegovi zavesti o tem, v čem se odlikuje, v čem bo uspešen, kaj želi, kaj ceni, ect. Karierno sidro je to, kar posameznika vleče v določen poklic in pomeni tisti način njegovega razmišljanja in sistema vrednost, ki se mu ne bi nikoli odpovedal.« (Brečko, 2006: 38)

Van Mannen (1977: 70) posameznikovo karierno sidro determinira z različnimi elementi kot so:

- talenti in zmožnosti, pri čemer gre za odkrivanje lastnih sposobnosti;
- motivi in potrebe, pri čemer gre za odkrivanje lastnih motivacij pri delu (zaslužek, samostojnost pri delu, ugled, varnost, etc.) in

---

<sup>93</sup> Ta izhaja iz predpostavke, da poklicni interesi izhajajo iz posameznikove osebnosti, zato posameznik izbira tista delovna področja, ki se ujemajo z njegovo osebno usmeritvijo, njegovim karakterjem in vrednotami. (Brečko, 2006: 62)

<sup>94</sup> Tipološke teorije.

- vrednote, pri čemer gre za spoznanja, s kakšno vrsto dela in organizacije želiš biti povezan.

Ob upoštevanju determinacijskih elementov se pri posamezniku lahko pojavi eno ali več kariernih sider, pri čemer je Schein (v Van Mannen, 1977: 71-74) na podlagi dolgoletne raziskave s pomočjo svojih sodelavcev opredelil naslednjih osem kariernih sider:

- tehnično funkcionalno sidro – posameznik je predan strokovnemu delu;
- managersko sidro – posameznik ima izrazita nagnjenja do vodenja;
- sidro varnosti in stabilnosti – posameznik si želi zagotoviti predvsem varnost zaposlitve;
- sidro samostojnosti in neodvisnosti – posameznik želi biti pri delu samostojen in neodvisen;
- sidro podjetniške ustvarjalnosti – v ospredju je nenehen izziv iskanja novih priložnosti;
- sidro predanosti – posameznik je v poklicu predan določeni vrednoti;
- sidro izziva – pri delu se iščejo novi in večji izzivi;
- sidro življenjskega stila – gre za željo posameznika po uravnoteženju delovnega in družinskega življenja.

Karierno sidro se pri posamezniku oblikuje že zelo zgodaj, zaposleni pa ga kasneje v konkretnem delovnem okolju preveri in utrdi. To pa naj bi bila v nadaljevanju tudi podlaga za izbiro oziroma odločitev o določenem kariernem izboru. Dolgoletna Scheinova raziskava (ibidem) je tudi pokazala, da se že izoblikovano karierno sidro pri posamezniku skozi čas ne spreminja.

»Za posameznika, ki želi prevzeti odgovornost za kariero je bistveno, da razvije vpogled v lastno karierno sidro, saj lahko na tej podlagi bolje načrtuje kariero in sprejema boljše ter učinkovitejše odločitve v zvezi z njo. Šele takrat, ko bomo dobili vpogled v lastno karierno sidro, bomo s tem omogočili vodenje oziroma usmerjanje kariere ostalih zaposlenih.« (Brečko, 2006: 283)

Tudi v slovenski javni upravi je bila leta 2001 izvedena raziskava, katere namen je bil ugotoviti prevladujoče karierno sidro med javnimi uslužbenci. Raziskava, ki jo navaja Brečko (2004: 26) je pokazala, da z veliko prednostjo pred ostalimi prevladuje sidro varnosti in stabilnosti, saj se je zanj opredelilo kar 48 odstotkov vseh vprašanih, kateremu je na drugem mestu sledilo tehnično-funkcionalno sidro, za katerega se je opredelilo 30 odstotkov od 182 vprašanih uslužbencev državne uprave. Vse to kljub sodobnejšim kariernim premikom kaže na dejstvo, da je v državni upravi pred spremembami systemske zakonodaje na področju zaposlovanja javnih uslužbencev prevladoval predvsem birokratski tip kariere, ki poleg ustreznih nazivov prinaša tudi varnost zaposlitve. Navedene rezultate iz leta 2001 lahko povežemo s sorazmerno varno in stabilno zaposlitvijo v upravi v tem obdobju, ki je kljub odsotnosti določenih motivacijskih elementov npr. v obliki višjih plač ali drugih možnosti napredovanja, še vedno pomenila tisti element, ki je onemogočal prestrukturiranje kadrovskih virov v upravi v smislu zmanjševanja števila zaposlenih oziroma premeščanja ali celo odpuščanja v primerih, ko se je to pokazalo kot edini način reševanja kadrovske problematike, pa čeprav je tudi prejšnja ureditev vsebovala nekatere možnosti ukrepanja tako v pozitivnem kot negativnem smislu, te možnosti niso bile v celoti izrabljene. (Korade Purg, 2005: 1710)

Če želimo v okviru državne uprave zasledovati razvoj in napredek bo potrebno prizadevanja usmeriti predvsem v iskanje in podporo tistim posameznikom, pri katerih je upoštevajoč njihove talente, motive in vrednote izrazito poudarjeno predvsem sidro izziva, sidro podjetniške ustvarjalnosti, kakor tudi managersko sidro.

#### 4.2.3. Karierni premiki nekoč in danes

Zgodovina kariernih premikov odraža značilnosti posameznih obdobj. Danes je poznavanje različnih teorij o karieri pomembno predvsem zaradi možnosti uporabiti tista spoznanja in ugotovitve, ki so morda še danes pomembna za samo kariero.

V preteklosti se je o karieri govorilo le v povezavi z organizacijo, ki je imela popolno kontrolo nad posameznikovo kariero. Ta stereotip danes izginja, saj je usmerjanje kariere odvisno predvsem od vsakega posameznika posebej. Prav tako pojem kariera danes ne pomeni le stremljenje k napredovanju v smislu vertikalne mobilnosti, saj se večja število tistih zaposlenih, ki zavračajo odgovornejša delovna mesta, vendar želijo kljub temu ostati na določenem položaju, saj so z delom, ki ga opravljajo povsem zadovoljni. Tako se danes na vseh področjih dela zaznava vse več horizontalnih premikov, torej selitev z enega področja dela na drugo področje, niso pa redki tudi premiki navzdol.

Feldman in Arnold (v Brečko, 2006: 30) sta razlike v starejših in novejših pojmovanjih kariere ponazorila na naslednji način:

- pojem kariera se je demokratiziral in označuje zaporedje vrst dela, ki jih opravljamo v svoji poklicni zgodovini ne glede na poklic in organizacijsko raven. Pojem kariera se je v preteklosti uporabljal in povezoval le s posamezniki v poklicih z visokim statusom, ki so omogočali hitro in strmo napredovanje.
- kariera ne pomeni le vertikalno mobilnost; nekateri posamezniki stremijo k napredovanju navzgor, vendar pa se danes povečuje število tistih, ki ne želijo opravljati del na odgovornejših delovnih mestih, pri tem pa se povečuje število horizontalnih premikov, selitev iz enega na drugo področje dela.
- kariera je bila v preteklosti povezana z organizacijo, ki je imela popoln nadzor nad posameznikovo kariero, danes pa je vse bolj posameznik tisti, ki sam usmerja svojo kariero.
- kariera danes ni več sinonim za zaposlenost le v enem poklicu ali v eni organizaciji, saj je vse več posameznikov, ki se odločajo za različne oblike kariere, ki vključuje dvoje ali troje različnih področij, lahko pa tudi več organizacij.

Iz navedenega izhaja, da je tradicionalno pojmovanje kariere danes nadomestilo sodobno pojmovanje, pri čemer je najpomembnejša značilnost ravno v tem, da kariera ne pomeni nujno le vertikalnih premikov navzgor, temveč tudi premike navzdol, predvsem pa horizontalne premike oziroma premike vstran.

Podobno je tudi slovenski psiholog Konrad (1991) povzel razlike med tradicionalnimi in novejšimi pojmovanji kariere in jih prikazal na naslednji način:

- polna zaposlenost danes izgublja pomen za razliko od tradicionalnega pojmovanja kariere v katerem je bila zagotovljena polna zaposlenost;
- poklicne poti so danes neenakomerno prekinjene in različno intenzivne za razliko od preteklosti, ko so bile stabilne in enakomerne;
- razvoj kariere lahko pomeni tudi premik navzdol ali vstran, medtem ko je v tradicionalnem pojmovanju lahko pomenil le premik navzgor;
- danes na razvoj kariere vplivajo tudi družina in življenjske vloge zunaj zaposlitve, nekoč pa je bil povezan le s poklicnim življenjem.

Karierni premiki danes pomenijo vse bolj nevtralen okvir za odločitve posameznika v zvezi z njegovim delom, saj se je odgovornost pri upravljanju kariere iz organizacije prenesla na posameznika, pri čemer pa morajo tudi organizacije v okviru državne uprave čimprej spoznati svoje potrebe ter s tem povezana vprašanja v smislu, katera karierna sidra potrebujejo in jih želijo tudi podpirati.



## **5. SISTEM NAPREDOVANJA – UPRAVNA KARIERA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Upravna kariera oziroma karierni sistem je le eden od treh med seboj povezanih sistemov<sup>95</sup>, ki sestavljajo sistem javnih uslužbencev. Novo sprejeta sistemska zakonodaja s področja javnega uslužbenstva tako poleg sistema zaposlovanja ureja tudi karierni sistem, pri čemer je bil plačni sistem v celoti prepuščen določbam drugega predpisa. Kot bomo videli v nadaljevanju, se oba sistema, tako sistem zaposlovanja kot karierni sistem medsebojno dopolnjujeta, zato je nemogoče obravnavati le enega ter pri tem popolnoma zanemariti drugega.

Tendenca k profesionalizaciji javne, s tem pa tudi državne uprave je prisotna skozi celotno zgodovino razvoja le-te in jo je mogoče zasledovati od obstoja prvih oblik policijske države, države nočnega čuvaja. Javni uslužbenci so bili namreč vedno najšibkejši člen te organizacije, saj na nek način tvorijo svoj lasten sistem, ki ni vedno skladen s splošnimi zakonitostmi drugih sistemov. Ravno iz tega razloga lahko rečemo, da je bilo sistemsko urejanje zakonodaje na področju javnih uslužbencev vedno v ospredju oziroma je bilo vedno aktualno.

Kot bomo videli v nadaljevanju, so elementi, s pomočjo katerih se uresničuje upravna kariera, danes hkrati tudi bistvena področja oziroma instrumenti upravljanja človeških virov v sistemu javnih uslužbencev, kar sega tudi že na področje organizacijske kulture od katere je nenazadnje odvisna učinkovitost celotne državne oziroma javne uprave, s tem pa učinkovitost vseh, ki so v njej zaposleni.

### **5.1. Pomen kariernega načela**

Posameznik strokovno rase in prevzema naloge v skladu z izkazanimi sposobnostmi, znanji in veščinami. Kadar delo poleg strokovno tehničnih znanj, zahteva tudi organizacijske in pogajalske sposobnosti, timsko delo, diplomacijo in druge podobne sposobnosti je nujno, da tako delo prevzame oseba, ki te sposobnosti in veščine tudi ima.

Temeljni namen upravne kariere je pritegniti in zadržati v javni upravi ljudi, ki imajo potreben talent in ambicije. V sistemu kariere ljudje z različno strokovnostjo vstopajo v službo tako, da začnejo na dnu lestvice, ki je rezervirana za osebe z ustrežno stopnjo šolske izobrazbe<sup>96</sup>.

Kariera v javni upravi ima horizontalni in vertikalni vidik, pri čemer je sistem napredovanj urejen tako, da višja mesta v skupini neposredno nižje strokovnosti segajo preko nižjih mest v neposredno višji skupini strokovnosti. »Prehod iz ene strokovne skupine v drugo je mogoč, ni pa avtomatičen in je kot tak zelo omejen in otežen« (Bučar, 1969: 609). Vse bolj naraščajoče zahteve glede strokovne usposobljenosti kandidatov za zaposlitev v javni oziroma državni upravi pa

---

<sup>95</sup> Ostala dva sistema sta sistem zaposlovanja in plačni sistem.

<sup>96</sup> To dejansko pomeni, da niso razporejeni na dno lestvice vseh zaposlenih, temveč na dno kariere, ki je rezervirana v piramidi vseh zaposlenih za posamezno raven usposobljenosti.

hkrati tudi onemogočajo, da bi posameznik pričel z delom povsem na dnu zaposlitvene piramide in se sčasoma povzpел v sam njen vrh<sup>97</sup>.

Uradniki napredujejo v višje nazive, javni uslužbenci pa napredujejo v višje plačne razrede na istem delovnem mestu. Uradniki torej napredujejo tako horizontalno kot vertikalno. Pogoji napredovanja pa so jasni. Potrebno je dovolj veliko število odličnih ali dobrih ocen (letne) delovne uspešnosti. Če ocenjevanje kot predpogoj posameznikovega napredovanja s strani nadrejenega ni izpeljano pravilno, pomanjkljivo pa je tudi njegovo poznavanje zakonsko določenih pogojev, ki so potrebni, da posameznik napreduje vertikalno, v višji naziv delovnega mesta to pomeni, da lahko preteče tudi deset let preden posameznik napreduje v višji naziv. Nepravilno ocenjevanje in nepoznavanje pogojev napredovanja pa lahko ponovno sproži visoko fluktuacijo uslužbencev iz enega v drug organ, ki je bila tako zelo značilna za obdobje pred sprejetjem nove uslužbenske zakonodaje in to ne glede na to, da so sedaj veljavni predpisi s tega področja napredovanju uslužbencem bolj prijazni.

Pomemben vidik napredovanja pa je tudi horizontalni vidik, saj so za različna delovna mesta, ki so v istem nazivu oziroma na isti stopnji zahtevnosti, zahteve za delo zelo različne, možnost prehajanja uslužbencev med organi pa je tudi velika in celo zaželjena zaradi različnih kombinacij strokovno tehničnih znanj in kompetenc.

#### 5.1.1. Strokovna usposobljenost, primernost in kompetence

Načelo kariere med drugim v 29. členu ZJU določa, da je le-ta odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet posameznika ter od njegovih rezultatov dela. Pri tem je kot strokovna usposobljenost mišljeno ustrezno strokovno znanje, znotraj katerega gre za izobrazbo ter druga funkcionalna in specialna znanja, in osebne sposobnosti za uporabo tega znanja. Vendar pa je ob tem potrebno upoštevati dejstvo, da strokovna usposobljenost ni vse, saj strokovno usposobljen posameznik ni nujno tudi primeren za določeno delo. Ker pa zakon določa, da je kariera odvisna tudi od strokovnih kvalitet in rezultatov dela, gre za pojem kompetenc, ki se v kombinaciji z usposobljenostjo, vse pogosteje uporabljajo za uspešno in učinkovito opravljeno delo. Kompetence pri tem obsegajo znanja, veščine in spretnosti, osebnostne in vedenjske značilnosti, prepričanja, motive in vrednote ter samopodobo. V celoti gledano pa je vsota vsega navedenega predvsem večje jamstvo za delovni uspeh kot je znanje samo po sebi.

## 5.2. Elementi, s pomočjo katerih se uresničuje upravna kariera

Nova uslužbenska zakonodaja, upoštevajoč že v uvodu opisano načelo kariere pomeni, da se zaposlenemu v javnem sektorju nudijo nove možnosti ugotavljanja kariernega sidra, saj postaja uslužbenec s svojim znanjem, sposobnostmi in hotenji ter pričakovanji eno izmed osnovnih izhodišč v upravi. Za prepoznavanje njegovih lastnosti in sposobnosti ter oblikovanje možnosti nadaljnega razvoja, ki bo usklajen s cilji uprave, pa pozitivna zakonodaja, zlasti ZJU (2006) in ZSPJS (2002, s spremembami), vzpostavljata celo vrsto

---

<sup>97</sup> S tem pa je dejansko vsem, ki kandidirajo za zaposlitev ali so že zaposleni v državni upravi, onemogočena dostopnost vseh delovnih mest.

institutov, ukrepov, postopkov in načinov, ki naj bi medsebojno povezani spodbujali sistem upravljanja kadrov. V zvezi s tem poznamo:

- letni pogovor s sodelavcem kot sredstvo za presojo in razvoj človeških virov ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije;
- ocenjevanje javnih uslužbencev in sicer ocenjevanje letne delovne uspešnosti, kot sredstvo za spodbujanje kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju, kakor tudi ocenjevanje delovne uspešnosti, kot sredstvo za spodbujanje storilnosti in učinkovitosti posameznika, ki z delom plače nagrajuje prispevek posameznika k skupnemu rezultatu organa, njegovi uspešnosti in učinkovitosti;
- načrtno in usmerjeno izobraževanje uslužbencev, ki prispeva k boljšemu delu organa, uprave in hkrati delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev;
- sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu, ki naj bi omogočil napredovanje uspešnim in strokovno usposobljenejšim uslužbencem ter
- nagrajevanje.

Poleg navedenih, veljavna zakonodaja na področju upravljanja kadrov pozna tudi institut premeščanja uslužbencev in njihovega dela na projektne organizirane naloge in drugih oblikah neformalne organizacije, ki omogoča, da zaposleni vstopa na številne načine v proces dela, prevzema naloge in odgovornosti za daljši ali krajši čas.

Karierni razvoj danes omogoča doseganje tistih položajev in delovnih mest oziroma opravljanje tistih nalog, pri katerih uradniki lahko čim boljše izkoristijo svoje sposobnosti, nadarjenost ter se v skupno dobro uresničujejo na področjih, ki jih zanimajo;

Posamezni deli kariernega razvoja so med seboj povezani, saj se letna ocena uspešnosti lahko poda na podlagi letnega pogovora, ocenjevanja in plačila za delovni prispevek ter tekočega spremljanja dela in svetovanja. Letna ocena uspešnosti pa je v nadaljevanju predpogoj za napredovanje, ki se lahko izvede v nazivu ali v plačilnem razredu. Dobro opravljen letni pogovor je tudi predpogoj za ocenjevanje uspešnosti, ocena uspešnosti pa določa ne le napredovanje temveč tudi karierni razvoj uslužbenca.

Pri oblikovanju kariernega razvoja ima pomembno vlogo posameznik s svojo samoiniciativnostjo, pa tudi vodilni in vodstveni delavci, ki kot neposredni vodje izvajajo ključne postopke (kot so npr. letni pogovor, predlogi za izobraževanje, etc.). Glede na to, da je letni pogovor potrebno začeti izvajati z vrha hierarhične lestvice navzdol, bi morali prve pogovore izpeljati predstojniki organov s svojimi neposredno podrejenimi sodelavci.

### **5.3. Letni pogovor s sodelavcem**

ZJU (2006), v prvem odstavku 105. člena določa, da mora nadrejeni spremljati delo in kariero uradnikov in vsaj enkrat letno opraviti o tem tudi razgovor z vsakim uradnikom. Iz citirane določbe izhaja, da se letni pogovor vodi le z uradniki, pri tem pa gre za način presoje in razvoja človeških virov (znanja, sposobnosti, interesnega področja, delovnih zmožnosti) ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije, saj je gledano v celoti, cilj zagotoviti učinkovito

javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev.

Pogovor teče o širših ciljih in delovnih dosežkih, posebnih težavah in pričakovanih glede načrtovanja nadaljnega poklicnega razvoja uslužbenca. Področje zanimanja je uslužbenec in njegove osebne lastnosti ter zmožnosti pomembne za delo v organizacijski enoti oziroma organu. Pogovor je usmerjen v prihodnost, čeprav se ozira tudi po učinkovitosti in uspešnosti pri dosedanjem delovnem udejstvovanju posameznika. Vodja ima vlogo svetovalca in inštruktorja, pri čemer prevladuje odnos sodelovanja. Pogovor se izvaja vsaj enkrat letno, predvidoma v oktobru oziroma novembru – ob pripravi proračuna. Rezultat pogovora – dogovor o delu in razvojnih načrtih – obdržita udeleženca, del zapisa o dogovoru pa se posreduje v kadrovske službe. Sam postopek letnega pogovora se določi s programom uvajanja teh pogovorov, hkrati pa je določen tudi v priložniku o izvajanju letnih pogovorov s sodelavcem, ki ga je izdala Kadrovska služba Vlade.

Letni pogovor je tudi priložnost, da se ustvari organizacijsko ozračje, kakršno si vsak vodja želi. Mnogi menijo, da je to le izguba časa, da so zaposleni neiskreni, uporabljeni pa so tudi različni kriteriji. Vendar je uspeh takega pogovora odvisen od priprave vodje in tistega uradnika, s katerim se tak razgovor opravi. Po uspešno opravljenem pogovoru se namreč lahko pokaže, da je to izvrsten način zblíževanja s sodelavci ter spodbujanja medsebojnega komuniciranja. Letni pogovori tako motivirajo zaposlene, saj se jim na tak način vendarle pokaže, da so pomembni za organ in da so oni tisti, ki prispevajo k skupnemu uspehu. Ko vodja in uradnik, s katerim se opravi letni pogovor postavita cilje za prihodnost, lahko hkrati po metodi 3 mesečnih dogovorov postavita cilje za naslednje krajše, npr. trimesečno obdobje, rezultati in doseženi zastavljeni cilji pa so lahko podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti.

Tako vidimo, da pri letnem pogovoru nikakor ne gre za ocenjevanje uradnika, prav tako pa tudi ne za odločanje o plači ali položaju uradnika. Pri kasnejšem ocenjevanju uradnika pa bo letni pogovor vsekakor prispeval k razjasnitvi stvari in kar je najpomembnejše, k objektivni oceni delovne uspešnosti, saj je le ta osnova napredovanju uslužbencev in kariernemu razvoju uradnikov.

Prav zaradi zagotavljanja razvoja vseh zaposlenih in objektivnejšega ocenjevanja delovne uspešnosti v organih državne uprave, se letni pogovori izvajajo z vsemi zaposlenimi. In kar je morda pri tem delu celo najpomembnejše je to, da mora biti letni pogovor zastavljen tako, da bo podprl zamišljeni sistem razvoja kadrov.

## **5.4. Ocenjevanje uradnikov**

### **5.4.1. Pomen ocenjevanja**

»Ocenjevanje je pomemben del procesa vodenja za učinkovito uporabo človeških virov. Vodje v procesu med drugim pretvarjajo cilje organizacije v individualne cilje oziroma naloge, posredujejo svoja pričakovanja uslužbencem ob spremljanju njihovega dela, dajejo povratne informacije zaposlenim o njihovih dosežkih z vidika pričakovanj, vodijo in usmerjajo zaposlene, da

dosegajo delovne cilje oziroma zahteve, prepoznajo prednosti in slabosti podrejenih in opredelijo katere vrste razvojnih dejavnosti bi lahko pomagale zaposlenemu bolje uporabiti sposobnosti in izboljšati delovne rezultate. Ker je sistem ocenjevanja zelo zapleten, zahteva zlasti posebno usposabljanje tistih, ki ocenjujejo zaposlene.« (Stare, 2003: 399)

»Ugotavljanje uspešnosti je uporabno pri sprejemanju mnogih odločitev glede ravnanja z ljudmi pri delu. Posebno je uporabno pri managerskih odločitvah o tem, kako nadalje ravnati s posameznim zaposlenim. Pomoč nudi tudi pri odločitvi ali je potrebno že obstoječemu znanju dodati nova znanja, ali je potrebno natančneje določiti cilje, morda zaposlenega celo premestiti na drugo delovno mesto, ali pa nadaljevati delo tako, kot je bilo zastavljeno.« (Lipičnik, 1998: 108)

Samo ocenjevanje uspešnosti dela v upravi ni novost, kajti ocenjevanje je potekalo že v preteklosti, vendar se pri tovrstnem instrumentu vedno postavlja vprašanje objektivnosti oziroma subjektivnosti takega ocenjevanja. »Napake pri ocenjevanju uspešnosti namreč nastajajo takrat, ko mora ocenjevalec na podlagi nepopolnih podatkov oblikovati sodbe. To se lahko dogodi pri vseh metodah ocenjevanja, čeprav obstaja tudi prepričanje, da se je temu moč izogniti, če se za ocenjevanje uporabi tiste ljudi, ki posamezne zaposlene dobro poznajo.« (Lipičnik, 1998: 109)

Sistem javnih uslužbencev je uvedel ocenjevanje delovnih in strokovnih sposobnosti, pri čemer se ocenjevanje uradnikov izvaja z namenom spodbujanja kariere in z odločanjem o njihovem napredovanju. Ker je bil ta del ocenjevanja namenjen izvajanju načela kariere, je v praksi ravno zaradi različnih zakonskih norm, ocenjevanje javnih uslužbencev (je) namreč poteka(lo) tako na podlagi ZJU (2002), kakor tudi na podlagi ZSPJS (2002)<sup>98</sup>, prišlo do nerazumevanja tega ocenjevanja nasproti ocenjevanju, kot pogoju za napredovanje v višji plačni razred. Čeprav so bili kriteriji za ocenjevanje enaki tudi v plačnem sistemu (ali pa morda ravno zaradi tega), je prevladalo stališče, da se izvaja eno ocenjevanje javnih uslužbencev za različne namene in sicer tako za napredovanje v naziv, za napredovanje v višji plačni razred, kot za dodelitev plače za delovno uspešnost.

»Rezultati ocenjevanja se vežejo tako na plačo kot na prihodnji razvoj v smislu napredovanja, izobraževanja in kariere« (Stare, 2003: 399). Razlika med enim in drugim ocenjevanjem ni le v vsebini, namenu in posledicah takega ocenjevanja, temveč gre pri tem tudi za delitev uslužbencev, ki se ocenjujejo. Letna ocena na podlagi ZJU je (bila) namenjena le zaposlenim, ki zasedajo uradniška delovna mesta – uradnikom, ocenjevanje delovnega prispevka na podlagi ZSPJS pa se opravi za vse javne uslužbence. Poleg tega oba zakona predvidevata ocenjevanje v večih terminih in sicer enkrat letno, ob presojanju dela in delovnega prispevka za preteklo leto, ob napredovanju v višji plačilni razred na vsaka tri leta ter za nagrajevanje nadpovprečne uspešnosti dvakrat letno.

Zaradi potrebe po povezavi vseh treh ocenjevanj v logično celoto oziroma zaradi oblikovanja enotnega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti, delovnih

---

<sup>98</sup> Ki se je pričel uporabljati 01. 01. 2005.

in strokovnih kvaliteta uradnikov kot sestavnega dela ocenjevanja delovne uspešnosti vseh javnih uslužbencev kot elementa za izpolnjevanje pogojev za napredovanje v višji plačni razred, je bila z zadnjo novelo ZJU (2005), spremenjena tudi določba 111. člena, ki sedaj predpisuje, da se ocenjevanje uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač, uporablja tudi za spodbujanje kariere in odločanje o njihovem napredovanju. Vsi javni uslužbenci bodo v skladu z ZSPJS ocenjeni zaradi možnosti napredovanja v višji plačni razred, uradnik pa bo to oceno lahko uveljavil tudi za napredovanje v naziv saj je primerno, da se uradnik v istem obdobju oceni le enkrat. Ker je v prehodnih določbah določeno, da se tako postopki odločanja o ocenah, kot o napredovanju uradnikov v višji naziv, do začetka uporabe predpisa, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede oziroma do pričetka uporabe predpisa, ki bo urejal postopek in pogoje napredovanja v višji naziv<sup>99</sup>, nadaljujejo po določbah ZJU oziroma po do sedaj veljavni ureditvi, je v nadaljevanju predstavljeno tudi ocenjevanje po ZJU (2005).

#### 5.4.2. Delovna uspešnost

Kot bomo videli oba predpisa, tako ZJU<sup>100</sup> in ZSPJS, vežeta razvoj, napredovanje in kariero javnih uslužbencev na delovno uspešnost. Zato se postavlja vprašanje kaj je delovna uspešnost? Odgovor na to vprašanje lahko poiščemo v produktu delovne zmožnosti in motivacije posameznika. Pod delovno zmožnostjo razumemo strokovno usposobljenost in druge kakovosti, ki so potrebne za delo. Motivacija pa pomeni pripravljenost in hotenje, da nekdo opravlja določeno delo. Če enega od obojega ni, je delovna uspešnost enaka nič. Oba sistemska zakona, tako zakon s področja javnih uslužbencev kot zakon s področja sistema plač v javnem sektorju, dajeta velik poudarek predvsem ocenjevanju delovne uspešnosti.

»Delovno uspešnost je potrebno oceniti in jo tudi pravično nagraditi. Le na ta način namreč lahko zagotovimo zadovoljstvo delavca, s tem pa vplivamo tudi na njegovo motivacijo oziroma v določenem smislu na njegovo prihodnjo delovno uspešnost, s čimer je motivacijski regulacijski krog sklenjen.« (Možina, 1998: 62)

Če podrobneje pogledamo vsebino določb obeh predpisov, ločimo ocenjevanje delovne uspešnosti za tri namene:

- ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v višji naziv<sup>101</sup> (111. - 117 člen ZJU);
- ocenjevanje javnih uslužbencev zaradi napredovanja v višji plačni razred<sup>102</sup> (17. člen ZSPJS);
- ocenjevanje javnih uslužbencev z namenom izplačila dela plače za delovno uspešnost. (22. člen ZSPJS)

Obema sistemskima zakonoma je skupno tudi to, da izpostavljata skupne kriterije za ocenjevanje javnih uslužbencev, ki so naslednji:

---

<sup>99</sup> To dejansko pomeni, da bosta način ocenjevanja, kakor tudi napredovanje uradnikov v višji naziv v prihodnosti določena v podzakonskem aktu, ki ga bo sprejela Vlada RS na podlagi drugega odstavka 111. člena ZJU.

<sup>100</sup> V preteklosti, kot tudi danes, ko napotuje na ZSPJ.

<sup>101</sup> Vertikalno napredovanje.

<sup>102</sup> Horizontalno napredovanje.

1. rezultati dela;
2. delovna in strokovna kvaliteta znotraj katere zasledujemo:
  - samostojnost, ustvarjalnost in natančnost,
  - zanesljivost, kakovost sodelovanja in
  - druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela za napredovanje v nazivu – v plačnem razredu ter
3. nadpovprečno obremenjenost z delom za del plače za delovno uspešnost.

Pri tem ne gre za ocenjevanje osebnosti sodelavcev, temveč le za analizo tistega vedenja, ki vpliva na delovno uspešnost.

#### 5.4.2.1. Letna ocena uspešnosti

ZJU (2005) uvaja letno oceno uspešnosti, pri kateri gre za ocenjevanje delovne in strokovne kvalitete uradnikov z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest. Letna ocena uspešnosti je rezultat presoje delovne zmožnosti in zmožnosti uslužbencev ob doseženih rezultatih in prizadevanjih v preteklem letu. Ta ocena odpira vrata uslužbencem pri napredovanju v višji plačilni razred (ki pomeni več denarja), uradnikom pa lahko prinese tudi napredovanje v višji naziv, ki ima statusni pomen. S svojim poudarkom na doseženi storilnosti (40 % ocene prinesejo rezultati dela v preteklem letu) naj bi letna ocena uspešnosti zagotavljala napredovanje učinkovitejšim uslužbencem.

Kot je bilo že omenjeno, se ocenjujejo:

- rezultati dela;
- samostojnost, natančnost in ustvarjalnost pri opravljanju dela;
- zanesljivost pri opravljanju dela;
- kvaliteta sodelovanja in organizacija dela in
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Oceno določi nadrejeni in sicer enkrat letno, predvidoma do konca marca, v ZJU je rok za določitev ocene določen do konca januarja. Ocenjujejo se vsi uradniki, ki so v delovnem razmerju za nedoločen čas. Ne ocenjujejo pa se uradniki, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas in uradniki, ki imajo v času ocenjevanja manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in po oceni nadrejenega še ni mogoče oceniti njihovega dela.

Uradnikom se določi ocena od 1 do 4 (nezadovoljivo, zadovoljivo, dobro in odlično). Ocene od 1-4 pomenijo naslednje:

- (4) odlično – uradnik je s svojimi strokovnimi kvalitetami dosegel nadpovprečne rezultate, kar pomeni, da je opravil več dela ali bolje od pričakovanega. Odlikuje se po svoji samostojnosti, ustvarjalnosti in/ali natančnosti (glede na to, kaj je ključno za njegovo delo), pri delu je popolnoma zanesljiv tako, da ni potrebno nikakršno preverjanje njegovega dela. Je odličen sodelavec in organizator dela in ima še vrsto drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Uradnik, ki opravlja svoje delo odlično ima velike možnosti, da bo v treh letih napredoval v nazivu.
- (3) dobro – uradnik je s svojimi strokovnimi kvalitetami dosegel pričakovane oziroma dogovorjene rezultate, delo je opravljal samostojno, izkazal je potrebno ustvarjalnost in/ali natančnost, je zanesljiv in skoraj ni potrebe po preverjanju njegovega dela. Dobro sodeluje in si organizira delo ter ima

- druge potrebne sposobnosti, da lahko delo opravlja dobro. Uradnik, ki delo opravlja dobro ima velike možnosti, da bo v petih letih napredoval v nazivu.
- (2) zadovoljivo – to oceno dobi uradnik, ki je svoje delo opravil, pri tem pa je potreboval dodatno pomoč in dodatna navodila. Pri delu ni imel posebnih idej in/ali ne izstopa po natančnosti. Zadovoljivo sodeluje in organizira delo. Uradnik, ki je opravljal delo zadovoljivo, lahko z izkazanimi strokovnimi kvalitetai takšno delo opravlja še naprej.
  - nezadovoljivo – to oceno dobi uradnik, ki svojega dela ni opravil ali ga ni opravil dovolj dobro, njegove rezultate pa je bilo potrebno popravljati in dopolnjevati. Potreben je bil stalen nadzor, potrebna pa so bila tudi stalna navodila, opominjanje na roke in podobno. Sodelovanje in organizacija dela takega uradnika nista zadovoljiva, prav tako pa ni zaznati tudi drugih kvalitetai v zvezi z opravljanjem dela. Za uradnika, ki je dvakrat zapored ocenjen z oceno nezadovoljivo, mora predstojnik uvesti postopek ugotavljanja nesposobnosti.

Letna ocena uspešnosti se zapiše v ocenjevalni list, ki ga hrani kadrovska služba. Pri tem je pisna obrazložitev obvezna sestavina ocene<sup>103</sup>. Ocene so po posameznih kriterijih<sup>104</sup> lahko sestavni del ocenjevalnega lista, če se ocenjevalec tako odloči in s tem nadomesti pisno obrazložitev. V tem primeru mora uradnik dobiti pisno obrazložitev na vpogled kot sestavni del ocenjevalnega lista. Ocene po posameznem kriteriju pa so lahko zgolj osnova za oblikovanje ocene in obrazložitev. Ocene pridobljene v več zaporednih letih so pogoj za napredovanje v višji naziv ali višji plačilni razred ali oboje hkrati.

Nadrejeni mora uradnika seznaniti z oceno in sicer najkasneje v roku 30 dni od določitve ocene. Opravljena seznanitev se vpiše v ocenjevalni list, v katerem uradnik podpiše že omenjeno seznanitev. Če se uradnik ne strinja s podano oceno, lahko v osmih dneh od seznanitve z oceno, zahteva preizkus ocene. Preizkus ocene opravi nadrejeni in po pooblastilu predstojnika še dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika.

#### 5.4.2.1.1. (Ne)ocenjevanje in distribucija ocen v praksi

ZJU (2005) v 117. členu dopušča tudi možnost distribucije ocen. Na podlagi takšne zakonske norme je bil pripravljen tudi predlog Uredbe o porazdelitvi ocen uradnikov v organih državne uprave, ki je vseboval določbe o najvišjem možnem deležu ocen »odlično« in »dobro«, vendar ga Vlada RS vse do danes ni sprejela. V predlogu Uredbe o porazdelitvi ocen uradnikov v organih državne uprave je bilo določeno, da je v organu državne uprave lahko delež ocenjenih uradnikov, ki so ocenjeni z oceno »odlično« največ 20%, delež uradnikov z oceno »dobro« pa največ 40 %.

Ne glede na poskuse uvedbe distribucije ocen je potrebno poudariti, da ocene delovne uspešnosti uradnikov niso v povezavi z nazivom, odvisne so zgolj od uspešnosti uradnika pri njegovem delu. Zato ni razloga, da bi boljše ocene delovne uspešnosti dobivali uradniki v višjih nazivih in/ali položajih zgolj zato, ker so na zahtevnejših delovnih mestih in s tem višjih nazivih in/ali položajih.

---

<sup>103</sup> Potrebno jo je vnesti v ocenjevalni list na predvideno mesto, tako da jo uradnik ob seznanitvi tudi podpiše.

<sup>104</sup> Drugi del ocenjevalnega lista.



Nov sistem ocenjevanja bo v prihodnosti nedvomno prinesel pozitivne novosti, vendar pa se skoraj ves javni sektor v tem trenutku, ki pomeni prehodno obdobje, spopada z različnimi problemi. Nadrejeni, ki so že ocenjevali uradnike, so se pri tem opravilu srečevali zlasti z naslednjimi problemi:

- katera ocena naj predstavlja izhodišče (pri tem gre za to, ali se od uradnika vnaprej pričakuje zadovoljivo ali dobro opravljanje dela);
- ali je vendarle potreben okvirni načrt distribucije ocen za vso državno upravo, saj bo v nasprotnem primeru med posameznimi organi prihajalo do prevelikih odstopanj ocen; morda je ravno zaradi tega v preteklosti Kadrovska služba Vlade RS s svojim Navodilom za ocenjevanje uradnikov po ZJU, ki ga je posredovala vsem organom državne uprave le-tem priporočila, da je smotrno, da se distribucija ocen v posameznem organu okvirno določi vnaprej. Tako naj bi kljub vsemu bil minister tisti, ki bi določil delež ocen dobro in odlično tako za ministrstvo kot za organe v sestavi le-tega, za vladne službe pa naj bi to storil funkcionar, ki so mu vladne službe podrejene. Tako bi se kasneje znotraj organa na kolegiju še lahko dogovorili o razporeditvi določenih ocen. Postopek naj bi potekal v smeri od spodaj navzgor ter se naj bi pri predstojniku tudi uskladil.
- kako natančneje obrazložiti oceno, ki je ključnega pomena za eventualni nadaljnji postopek presoje ocene uradnika s strani posebne komisije;
- kako oceniti tistega uradnika, ki je večino časa opravičeno odsoten in tako njegovih rezultatov dela dejansko ni mogoče oceniti. Ali se v takšnih primerih smiselno uporablja določba tretjega odstavka 112. člena ZJU<sup>105</sup>?

#### 5.4.2.2. Ocenjevanje delovnega prispevka

Kot je bilo že navedeno, vsebuje Zakon o sistemu plač v javnem sektorju med drugim tudi določbe o delovni uspešnosti, ki je pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred<sup>106</sup>, hkrati pa te določbe določajo tudi izplačilo dela plače za ocenjene rezultate dela oziroma delovno uspešnost.

Ocenjevanje delovnega prispevka se opravi za vse javne uslužbence, pri tem pa gre predvsem za raziskovanje učinkov preteklega dela ter obravnavanje konkretnih delovnih rezultatov preteklega dela ter obremenjenosti pri delu. Ocenjevanje delovnega prispevka se izvaja enkrat ali dvakrat letno in sicer po izdelavi letnega poročila Vlade RS, katerega del je poročilo o doseženih ciljih in rezultatih neposrednega proračunskega uporabnika (rok je 28. 02.) in drugič po polletnem poročilu.

Rezultat ocenjenega delovnega prispevka je določitev višine izplačila dela plače za delovno uspešnost javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca in sicer se ena osnovna mesečna plača lahko izplača v

---

<sup>105</sup> Uradnik se ne oceni, ker še ni mogoče oceniti njegovega dela.

<sup>106</sup> Horizontalno napredovanje.

juliju, ena pa v decembru istega leta, pri čemer se v obeh primerih upošteva višina zadnje osnovne plače javnega uslužbenca. Višino dela plače za delovno uspešnost direktorja določi organ, pristojen za njegovo imenovanje na podlagi meril, ki jih določi pristojni minister. Del plače za delovno uspešnost pa pripada tudi funkcionarju in sicer v enaki višini, kot velja za javne uslužbenke, če zakon tako določa. Merila za določitev dela plače za delovno uspešnost se opredelijo s kolektivno pogodbo za javni sektor, saj sam postopek ugotavljanja (nadpovprečnih) delovnih rezultatov in (nadpovprečne) obremenjenosti še ni določen.

#### 5.4.3. Primerjalni vidik ocenjevanja<sup>107</sup>

V večini evropskih sistemov ocenjevanja javnih uslužbencev le-te ocenjujejo njihovi nadrejeni in sicer tako, da izdelajo pisno ali številčno oceno o tem, kako je posameznik opravil svoje delo v določenem časovnem obdobju, ki je lahko letno ali pa tudi večletno. Ponekod predlagane ocene dopolnjujejo tudi izvedeni pogovori z ocenjevanim zaposlenim. Zoper podane ocene je možno vložiti tudi ugovor oziroma pritožbo, pri čemer so organi, pri katerih se poda eno ali drugo pravno sredstvo, lahko različni<sup>108</sup>. Ocenjevanje je v preteklosti predvsem zaradi subjektivnih ovir postajalo vse bolj sporno, zato so mnoge države tudi na tem področju z reformami zasledovale motiviranost javnih uslužbencev tudi na tak način, da jih seznanijo s kakovostjo njihovega dela, jim ponudijo opcije oziroma določene perspektive njihovega napredovanja predvsem pa, da ocenjevanje služi kot eden izmed instrumentov upravljanja s človeškimi viri na takšen način, da se bodo optimalno dosegli vsi zastavljeni cilji, ki jih zasleduje državna oziroma javna uprava.

V preteklosti je imela najbolj izdelan sistem ocenjevanja Francija, v kateri za vse javne uslužbenke, ki imajo nižji položaj od generalnega direktorja predlagajo letno oceno. Oceno ne sestavljajo le posameznikovi rezultati dela, temveč tudi druge značilnosti oziroma lastnosti posameznika<sup>109</sup>. V Franciji danes za ocenjevanje javnih uslužbencev uporabljajo številčno lestvico od 0 do 20, pri čemer se v praksi ocene večinoma gibljejo med 17 do 20.

V Belgiji imajo sistem opisnih ocen, podobno kot je to določeno v našem sistemu.

Nizozemci so že v preteklosti uvedli sistem ocenjevanja, pri katerem morata podati soglasno oceno dva nadrejena, ki se morata pred tem posvetovati tudi s strokovnjakom za ocenjevanje delovne uspešnosti.

Nemčija v preteklosti ni poznala sistematičnega ocenjevanja. Ocenjevanje javnih uslužbencev je sestavljeno iz večih meril, ki so tesno povezana s samim delovnim mestom, ki ga javni uslužbenec zaseda, pri čemer niso zanemarljive tudi zmožnosti za naprej. Oceno, podobno kot na Nizozemskem, podata dva nadrejena, pri čemer je predhodno opravljen tudi pogovor z ocenjevanim

---

<sup>107</sup> Povzeto po:

- Ziller, 1993,

- Bučar, 1969: 658.

<sup>108</sup> Npr. kolegijski organ, minister, upravno sodišče.

<sup>109</sup> Kot so npr. učinkovitost, poznavanje bistva uprave, točnost, obnašanje na delovnem mestu.

uslužbencem. Tudi v Nemčiji se danes kaže trend, ki gre v smeri ocenjevanja uresničevanja ciljev, ki so postavljeni uradniku upoštevajoč cilje organizacije, v kateri je zaposlen.

Skandinavske države ne poznajo formalnega ocenjevanja, če pa je ocena potrebna zaradi uslužbenčeve možnosti napredovanja, jo nadrejeni posebej podajo za ta namen, pri čemer se mora upoštevati tudi primernost posameznika za predlagano delovno mesto.

V Veliki Britaniji uslužbenčeva uspešnost ni podvržena le formalnemu postopku ocenjevanja, saj podane ocene nadrejenih, ki so lahko v razponu od 1 do 5<sup>110</sup>, dejansko vplivajo na posameznikovo poklicno napredovanje. Pri ocenjevanju posameznika se ne upošteva le opravljeno delo temveč tudi druga merila kot so npr. osebne sposobnosti in sposobnosti vodenja. Ocena delovne uspešnosti je po osebnem pogovoru z uslužbencem dopolnjena tudi s predlogi glede možnosti napredovanja uslužbenca ali zvišanja njegove plače. Nezdostna ocena pa poleg predčasne upokojitve ali premestitve na drugo delovno mesto, lahko pomeni tudi odpust javnega uslužbenca in sicer zaradi njegove nesposobnosti. Zoper takšen odpust ima javni uslužbenec možnost vložiti tudi tožbo pri sodišču splošne pristojnosti.

Na splošno pa velja, da je tudi najboljši sistem ocenjevanja lahko le orientacija pri oceni, saj se ni mogoče povsem izogniti subjektivnosti nadrejenega, ki delo uslužbenca najbolje pozna iz prakse. (Bučar, 1969:658)

## **5.5. Izobraževanje – razvoj usposobljenosti zaposlenih**

»Da organizacija lahko doseže svoje cilje, mora imeti ljudi, ki so sposobni, da ustvarijo njene cilje in ki so pripravljeni delati za njene cilje. Stalno izobraževanje in razvoj kadrovskih virov imata pomembno vlogo pri spodbujanju izboljšanja organizacijskih dosežkov in rasti posameznih članov organizacije, vendar morata biti, če hočeta biti učinkovita, usklajena z organizacijskimi cilji. Njuna neusklajenost z organizacijskimi cilji pomeni, da organizacija nima izdelane strategije izobraževanja ter da sta ta sama sebi namen, njuna uspešnost pa je opredeljena le z njuno priljubljenostjo med zaposlenimi« (Miglič, 2004: 170). Boljša strokovna usposobljenost zaposlenih pa ni le dobra podlaga za doseganje višje ravni kakovosti v upravi, temveč prispeva tudi k drugačnemu razumevanju uprave in k spreminjanju organizacijske kulture v njej. (Korade Purg, 2004, 101)

Bučar (1969: 626) navaja tri sestavine, ki jih zajema usposabljanje:

- posredovanje strokovnega znanja, potrebnega za posamezno delovno mesto ali dejavnost,
- posredovanje znanja o organizaciji in metodah dela v njej ter splošnih in posebnih pogojih v katerih deluje organizacija ter
- indoktrinacijo vrednot, ki jih bo kasneje javni uslužbenec sprejemal kot svoje lastne, saj se mora zaposleni javni uslužbenec strinjati s cilji organizacije, če naj le-ta uspe, kajti v nasprotnem primeru bo ravno njegova večja strokovnost

---

<sup>110</sup> Pri čemer ocena »5« pomeni nesprejemljivo uspešnost, ocena »1« pa uspešnost na izjemni ravni.

razlog, da bo lahko bolj uspešno uveljavljal tudi tiste cilje, ki so v nasprotju s cilji organizacije.

Danes tradicionalne metode izobraževanja niso več dovolj. »Za razvoj učeče se organizacije je najbolje, da izobraževanje poteka na delovnem mestu, kadar gre za znanje, ki ga potrebujemo za izvajanje določenih nalog. Kadar pa gre za vsebine, pri katerih je pomembna medsebojna interakcija, je smiselno vpeljati izobraževanje v skupinah. Iz tega pa izhaja tudi nova vloga managerjev in vodstvenih delavcev« (Brečko, 2006: 221). Managerji in vodstveni delavci morajo namreč znati ovrednotiti potrebe zaposlenih po dodatnem izobraževanju in usposabljanju glede na njihovo obstoječe znanje in usposobljenost, pri tem pa morajo upoštevati tudi razpoložljivost proračunskih sredstev, ki jih bodo zagotovili v ta namen. To pa dejansko pomeni, da mora obstajati konkretna politična podpora, »ki se bo obdržala prek financiranja sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter zagotavljanja pogojev za učenje in za uporabo naučenega.« (Miglič, 2004: 171)

Strokovno znanje, v smislu različnih oblik izobraževanja, se pridobiva že pred nastopom službe, saj se za delovna mesta v državni upravi vnaprej zahteva določena stopnja formalne izobrazbe, v posameznih primerih, ki so predvsem v interesu delodajalca ali posameznega javnega uslužbenca pa tudi pozneje. Usposabljanje in izpopolnjevanje že pridobljenega strokovnega znanja pa običajno poteka v okviru delovnega mesta oziroma organa<sup>111</sup>, pri katerem je javni uslužbenec zaposlen. Od tod izvira tudi argumentacija dejstva, da mora izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje potekati na več nivojih hkrati in sicer, kot meni Stare (2003: 397-398), na ravni posameznika<sup>112</sup>, organa<sup>113</sup> ter na ravni uprave, ki organizira izobraževanje v skupnem interesu in za vse organe, saj je v vseh primerih nujna povezava z razvojnimi cilji uprave, organa in posameznika.

#### 5.5.1. Razvoj usposobljenosti za delo v državni upravi in oblike izobraževanja

Problematika upravnih kadrov in njihovega usposabljanja ter izobraževanja se je v zgodovini ves čas spreminjala skupaj z razvojem upravne organizacije – države. Prve šole, ki so izobraževale administrativno osebje so bile ustanovljene že v absolutistični državi, rezultat teh pa je bila profesionalna uradniška uprava. Francija je npr. že za časa Napoleona ustvarila administracijo, ki je bila kasneje vzor evropskim državam. Pomembni upravni strokovnjaki so prihajali zlasti iz Ecole Polytechnique. Poleg Francije, v kateri je bila konec 19. stoletja ustanovljena zasebna šola Ecole libre des sciences politiques<sup>114</sup>, je vse do sredine 20. stoletja le še Nemčija posvečala večjo pozornost splošnemu izobraževanju kadra za javno upravo in je še danes ena izmed držav, ki daje prednost strokovnemu usposabljanju in izobraževanju pred formalnim sprejemom v službo. V Franciji je bila šele v času po drugi svetovni vojni ustanovljena šola Ecole nationale de Administration, katere namen je bil

---

<sup>111</sup> Lahko tudi le z njegovim posredovanjem izven organizacije.

<sup>112</sup> Gre za razvoj kariere.

<sup>113</sup> Gre za načrte usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v organu.

<sup>114</sup> Šola je bila ekskluzivna ter namenjena le tistim posameznikom, ki naj bi kasneje zasedli najvišja hierarhična mesta v državni upravi, zato kot taka ni mogla zadostiti širšim potrebam po izobraževanju za javno upravo.

izobraževanje večjega obsega kadrov za vodilnejša delovna mesta v javni upravi po vsej državi. Šola deluje po sistemu selekcioniranja kadrov za izpraznjena delovna mesta višjega ranga v državni upravi, ki se izvrši na podlagi uspeha opravljenih izpitov.

Glede usposabljanja za delo v državni upravi oziroma oblik izobraževanja se evropske države, kljub tradicionalni vzgoji<sup>115</sup> delijo na dve skupini: za prvo skupino, katere glavna predstavnica je Francija je značilno stališče, da je država tista, ki mora prevzeti odgovornost za usposabljanje in izobraževanje svojega upravnega kadra; za drugo skupino, katere predstavnice so zlasti Švica in skandinavske države pa je značilno stališče, da je mogoče upravno znanje privzeti, za kar ni potreben poseben študij. Torej gre na eni strani za splošno izobrazbo, pri kateri se je mogoče dela v upravi priučiti le v praksi, na drugi strani pa za mišljenje, da je izobraževanje za delo v javni upravi smiselno, koristno in nenazadnje tudi potrebno.

Šmidovnik (2003: 12-13) navaja tri razloge, zaradi katerih je v sodobnih državah prevladala filozofija izobraževanja upravnih kadrov v upravnih šolah:

- upravne šole zagotavljajo načrtno nabiranje specializiranega znanja za upravo; do kadrov v upravi je sicer mogoče priti tudi brez posebnih šol, vendar je učenje in pridobivanje specialnih znanj s pomočjo prakse za današnji čas preveč dolgotrajen proces.
- drugi razlog je politično sistemski razlog, ki izvira iz samostojnega položaja javne uprave v sodobni parlamentarni državi. Na podlagi podatkov o upravnem izobraževanju je moč ugotoviti, da upravnih šol v preteklosti niso poznali v bivših socialističnih državah vzhodne Evrope.
- tretji razlog pa izvira iz sodobnega teoretičnega pogleda na vlogo uprave kot sestavine integralnega procesa upravljanja<sup>116</sup>. Na državo je potrebno gledati kot na vsako drugo organizacijo in sicer kot na sistem, ki deluje v nekem okolju, na katerega se mora odzivati in v katerem je potrebno doseči zastavljene cilje. Ker gre pri organizacijah za zavestno odločanje v procesu upravljanja je potrebno zagotoviti strokovno upravo, ki bo znala razviti mehanizme za zaznavanje, sprejemanje, selekcijo in predelavo informacij ter njihovo predelavo v uporabne podatke, na podlagi katerih bo kasneje odločala na posameznih upravljaljskih ravneh organizacije.

V zvezi s strokovnimi pogoji, ki se zahtevajo za zasedbo prostega delovnega mesta v državni upravi, se evropske države delijo na različne sisteme, ki so naslednji:

- oseba, ki se želi zaposliti v državni upravi, se mora usposobiti pod državnim nadzorstvom, pri tem pa ji takšno strokovno usposabljanje ne daje tudi pravice, da prosto delovno mesto v državni upravi tudi zasede;
- oseba, ki se je zaposlila v državni upravi mora iti skozi poseben sistem strokovnega usposabljanja, ki v celoti ali delno poteka izven upravne organizacije;
- že zaposleni javni uslužbenci se občasno strokovno usposabljujejo s pomočjo različnih dopolnilnih oblik izobraževanja.

---

<sup>115</sup> V preteklosti je bil poudarek na ustanavljanju večinoma specializiranih šol za posamezne ožje strokovnosti in nižje strokovno osebje.

<sup>116</sup> Kot ga prikazujeta npr. sistemska in kibernetično-informacijska teorija upravljanja.

Nemčija je ena izmed tistih držav, v kateri se je skozi prakso zaposlovanja v državni upravi izkazalo dejstvo, da je pravna izobrazba najpogostejša izobrazba državnih uradnikov. Temu konceptu so po nemškem vzoru sledile tudi nekatere skandinavske države, zlasti Švedska in Danska ob dejstvu, da v teh državah ni potrebno posebno usposabljanje kadrov, preden zasedejo delovna mesta v državni upravi, zato tudi nimajo posebnih šol, ki bi usposabljevale kadre za najvišja mesta v državni upravi. Danes pa je pravniška izobrazba za delo v državni upravi potrebna le še za manjši obseg nalog, saj so zaradi širitve javne uprave v vse pore vsakodnevnega življenja potrebni tudi kadri, ki imajo drugačno izobrazbo.

Javni uslužbenci, kljub temu, da imajo za seboj že nekaj let delovne prakse v državni upravi, potrebujejo določena dopolnilna izobraževanja oziroma usposabljanja, pri čemer, kot navaja Haririson (v Miglič, 2004: 169), je vsak posameznik odgovoren za ugotavljanje in ocenjevanje lastnih potreb po učenju v povezavi z dnevnim delom, prihajajočimi spremembami in kariernimi težnjami. Z dopolnilnimi izobraževanji se zaposleni seznanijo z novostmi s svojega delovnega področja ter določenimi drugimi področji, npr. vodenjem in upravljanjem kadrov, kar naj bi bil predpogoj za njihovo napredovanje na hierarhično višje delovno mesto oziroma položaj. Problemi, ki se pri tem pojavljajo praktično v vseh upravnih organizacijah, so dostikrat povezani z nepogrešljivostjo posameznih javnih uslužbencev na delovnem mestu, ad hoc organizacijo takšnih usposabljanj, z (ne)možnostjo koriščenja finančnih sredstev, ki so potrebna za ta namen, etc. Kljub navedenim problemom, pa so se že v preteklosti, zlasti v Veliki Britaniji, Franciji in Nemčiji pojavili prvi zametki stalnih oblik dopolnilnega usposabljanja in izobraževanja, ki so se vršila preko pooblaščenih šol oziroma centrov. Danes je takšen način usposabljanja in izobraževanja upravnega kadra že stalnica, pri čemer ne zaostaja niti slovenski sistem.

#### 5.5.2. Izobraževanje in usposabljanje v R Sloveniji

Tako kot za ostale sisteme, velja tudi za slovenski sistem usposabljanja in izobraževanja dejstvo, da kljub vsem formalnim predpostavkam, »ne moremo govoriti o učinkovitem usposabljanju in izobraževanju, če ne razpolagamo s temeljem, to je upravno kulturo nenehnega, vseživljenjskega usposabljanja tako posameznikov kot tudi organizacije« (Kovač, 2002: 242-243). Slovenska vlada je že leta 2000 v svoj program dela vključila tudi oblikovanje nacionalne strategije usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi. »Eden glavnih ciljev dodatnega, predvsem neformalnega izobraževanja je povezati programe izobraževanja in funkcionalnega usposabljanja ter izpopolnjevanja javnih uslužbencev z razvojem njihovih karier« (Miglič, 2004: 165). Slovenska javna uprava temelji na naslednjih treh vrstah usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev:

- izobraževanje in usposabljanje pred vključitvijo v upravno organizacijo ali takoj po sklenitvi delovnega razmerja v takšni organizaciji,
- izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje ob opravljanju dela, ter
- usposabljanje, ki je vezano na projekte in (ali) samorazvoj.

V zvezi s prvo obliko izobraževanja in usposabljanja lahko ugotovimo, da je danes že kar nekaj visokošolskih ustanov oziroma fakultet<sup>117</sup>, ki tako na dodiplomski kot tudi podiplomski ravni izvajajo študij javne uprave. Pomembno mesto pa gre tudi Upravni akademiji, ki je danes organizacijsko vezana na Ministrstvo za javno upravo in je hkrati osrednja ustanova za usposabljanje in izpopolnjevanje v javni upravi, v preteklosti pa je bila ena izmed organizacijskih enot Ministrstva za notranje zadeve. Upravna akademija se v tem delu izobraževanja in usposabljanja v le-to aktivno vključuje z izvajanjem predavanj ter kasnejšo organizacijo strokovnih izpitov za imenovanje v naziv, ki ga je potrebno opraviti najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja ter drugih strokovnih izpitov<sup>118</sup>. Strokovni izpit za imenovanje v naziv se deli na državni izpit iz javne uprave ter na strokovni upravni izpit (164. člen ZJU), pri čemer morajo prvega opraviti vsi tisti kandidati za imenovanje v naziv oziroma javni uslužbenci, ki opravljajo delo v nazivu za katerega je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba. Ta izpit je torej nujen pogoj za opravljanje nalog na uradniških delovnih mestih. Prav tako tega izpita ne more nadomestiti noben drug poseben izpit, izvzemši priznanja posameznih vsebin iz drugih opravljenih izpitov, ki jih določa zakon. Pri strokovnem izpitu za imenovanje v naziv je šlo v preteklosti za zelo obsežno področje preverjanja znanja, ki je bilo razdeljeno na devet področij. Zaradi tako velikega obsega preverjanja znanja, kot tudi zahtevnosti same vsebine je v praksi prihajalo do številnih problemov. To je verjetno tudi razlog, da je zakonodajalec z zadnjo novelo ZJU sprejel znižano število znanj, ki se preverjajo, saj je izpadlo področje pisarniškega poslovanja, področji zakonodajnega postopka in državne ureditve pa sta sedaj združeni v eno področje in sicer področje sistema zakonodajne, izvršilne in sodne oblasti ter razmerij med njimi.

V zvezi z drugo obliko izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki poteka ob delu lahko ugotovimo, da slovenski sistem javnih uslužbencev temeljito pokriva tudi to področje, saj ZJU določa tako izobraževanje v interesu delodajalca kot usposabljanje in izpopolnjevanje. Pri prvem gre predvsem za pravico javnega uslužbenca, da kandidira na internem natečaju za pridobitev dodatne izobrazbe, ki ga delodajalec razpiše v skladu s sprejetim načrtom izobraževanja, pri drugem pa za obveznost oziroma dolžnost javnega uslužbenca, da se usposablja na delovnem mestu ali pa izpopolnjuje svoje strokovno znanje, ravno tako na podlagi načrta usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga sprejme predstojnik organa ter s katerim se ne določijo le vsebine usposabljanj temveč tudi za ta namen potrebna višina finančnih sredstev. V preteklosti sta navedeni, pravica in dolžnost veljali le za uslužbenca na uradniških delovnih mestih, danes pa veljata tudi za tisti del javnih uslužbencev, ki opravljajo strokovno tehnična dela. Izpopolnjevanje lahko poteka izven organa, kjer je javni uslužbenec zaposlen, npr. pri Upravni akademiji, ki izvaja tudi različne vsebine seminarjev<sup>119</sup>, ali preko drugih ponudnikov tovrstnih storitev.

---

<sup>117</sup> Pravna fakulteta, Fakulteta za družbene vede, Fakulteta za upravo.

<sup>118</sup> Npr. iz upravnega postopka, iz poslovanja z dokumentarnim gradivom, za matičarja, za pridobitev licence za opravljanje poslov nepremičninskega posredovanja, iz varnosti in zdravja pri delu, iz vodenja in odločanja v prekrškovnem postopku, etc.

<sup>119</sup> Kot dodatek dopoklicnega izobraževanja, poseben poudarek pa je namenjen tudi razvijanju managerskih znanj vodilnih uradnikov.

V zvezi s tretjo obliko usposabljanja ki je vezana na projekte, pa je potrebno iz bližnje preteklosti omeniti zlasti program Modernizacije slovenske javne uprave<sup>120</sup>, ki je bil izveden na osnovi sporazuma med slovensko in švicarsko vlado, danes pa je še vedno aktualno izobraževanje s področja evropskih zadev, ki se izvaja na Upravni akademiji preko programa Fast stream.

## 5.6. Napredovanje

Možnosti za napredovanje javnih uslužbencev so po Bučarjevem mnenju (1969: 611) odvisne predvsem od štirih dejavnikov in sicer ali določena organizacija raste ali upada, od organizacijske oblike piramide, od števila imenovanih na posamezna delovna mesta od zunaj ter od dobe, ki jo prebije javni uslužbenec na posameznem delovnem mestu. V vsakem primeru pa je po njegovem mnenju (ibidem) možnost napredovanja na višja delovna mesta omejena le na določeno število ljudi oziroma javnih uslužbencev.

»Velik del javnih uslužbencev nima veliko možnosti za napredovanje na višja delovna mesta pa čeprav z »nabiranjem« let svoje delovne dobe pridobivajo na znanju, predvsem pa tudi na izkušnjah. Zato bi moral vsak sistem tudi takšnim uslužbencem zagotoviti možnost napredovanja v določen višji plačni razred, upoštevajoč delovno dobo javnega uslužbenca. Pri tem ne gre za tolažilno napredovanje temveč napredovanje, ki je utemeljeno v naravi dela, saj ima tak posameznik z leti tudi več izkušenj in znanja. Takšno avtomatično napredovanje pa seveda ni primerno za napredovanje uslužbencev v višji naziv oziroma višjo skupino, saj bi to lahko pomenilo, da so tisti najbolj sposobni obsojeni na čakanje, da jim ustrezna leta službene dobe omogočijo položaj, ki ga na podlagi lastne sposobnosti niso zmožni doseči.« (Bučar, 1969: 612)

Napredovanje je neposredno povezano z odprtostjo oziroma zaprtostjo sistema nasproti osebam iz zasebnega sektorja, saj se pri napredovanju javnih uslužbencev zapolnjujejo višja delovna mesta z osebami, ki so že zaposlene v javnem sektorju, kar predstavlja klasični karierni sistem. Pri tem je vstop oseb iz zasebnega sektorja neposredno omejen na najnižja delovna mesta, od tu dalje pa je možno napredovati na podlagi uspeha pri delu in delovnih sposobnostih. Zgolj in samo odprt sistem bi pomenil, da napredovanja znotraj sektorja ni, ter da se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. To pa bi pomenilo, da se višje delovno mesto lahko pridobi le preko kandidiranja na javnem natečaju skupaj z osebami iz zasebnega sektorja in na ta način doseže cilj, ki bi ga v kariernem sistemu pridobil z napredovanjem. Popolnoma odprtih in popolnoma kariernih sistemov ni, saj gledano primerjalno pravno, vse ureditve upoštevajo možnost napredovanja ali pa zaposlovanja na podlagi natečaja tudi iz zasebnega sektorja. Zelo tipičen odprt sistem zaposlovanja v javno upravo predstavlja italijanski sistem, ki zakonsko ne predvideva nobenega postopka napredovanja, ter to prepušča javnim razpisom. Ostali sistemi pa poznajo karierne sisteme z možnostjo zaposlovanja tudi iz zasebnega sektorja. (Predlog ZJU, 2001)

Zakonska ureditev sistema napredovanja je pomembna z vidika motivacije javnega uslužbenca, saj ta posledično pri svojem delu dokazuje svoje sposobnosti, pomembna pa je tudi z vidika zagotavljanja varnosti, da se s

---

<sup>120</sup> T.i. M.A.S.T.E.R.



trajanjem delovne dobe položaj javnega uslužbenca znotraj organa javne uprave spreminja na bolje. Tako je za doseg prvega cilja primernejši sistem odprtega napredovanja, za doseg drugega pa sistem avtomatičnega napredovanja, zato se v praksi uporabljajo različne kombinacije obeh sistemov.

ZJU, kot je bilo že navedeno, uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki opravljajo delo v nazivu, katerih je šestnajst, število tipov delovnih mest pa je nižje in se skrči na skupaj pet tipov delovnih mest<sup>121</sup> in vodstvene položaje. Tako uradnik lahko naloge na delovnem mestu opravlja v enem izmed treh možnih nazivov<sup>122</sup>, v okviru petih kariernih razredov. Zakon sam torej omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

Pri tem sistem temelji na kombinaciji kariernega in pozicijskega sistema, saj bi povsem zaprt sistem zaradi majhnosti države in omejenih človeških virov pomenil zavoro pri razvoju uprave. Novi sistem tako kot prejšnji, omogoča vstop v upravo tudi od zunaj, iz zasebnega sektorja, vendar postavlja pri tem določene varovalke, ki na koncu dajejo prednost tistim, ki v upravi že delajo kot uradniki.

Podobno kot je bilo navedeno že pri ocenjevanju, tudi za napredovanje velja, da so bile z zadnjo novelo ZJU (2005), črtane vse določbe o napredovanju, saj bo način napredovanja v prihodnosti določen v podzakonskem aktu, ki ga bo sprejela Vlada RS. Ker pa je v prehodnih določbah novele določeno, da se do izdaje tega podzakonskega predpisa za napredovanje uradnikov uporabljajo do sedaj veljavne določbe o napredovanju, je v nadaljevanju predstavljeno napredovanje po ZJU (2005).

#### 5.6.1. Način napredovanja

Uradniki lahko napredujejo v višji naziv (vertikalno napredovanje), uradniki in drugi javni uslužbenci pa lahko napredujejo tudi v višji plačilni razred v skladu z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (horizontalno napredovanje). Kot vidimo gre pri obeh sistemih za napredovanje z možnostjo prehoda na višje delovno mesto ali pa gre za napredovanje na istem delovnem mestu s povišanjem plače.

##### 5.6.1.1. Vertikalno napredovanje

Uradnik lahko napreduje v višji naziv, če izpolnjuje za to z zakonom predpisane pogoje, kot so:

- ni bil disciplinsko kaznovan,
- je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje,
- opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu ter izpolnjuje predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv in
- delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, se lahko opravlja tudi v višjem nazivu.

Uradnik lahko izjemoma napreduje v višji naziv ne glede na to, da npr. ne izpolnjuje zadnjih dveh pogojev.

---

<sup>121</sup> Referent, višji referent, svetovalec, višji svetovalec in sekretar.

<sup>122</sup> Npr. na delovnem mestu svetovalca v nazivih svetovalec III, svetovalec II in svetovalec I.

Pogoj za napredovanje v eno stopnjo višji naziv je, da je uradnik v nazivu od drugega do petega kariernega razreda bil petkrat ocenjen najmanj »dobro« ali ko je trikrat dosegel oceno »odlično«, v nazivu prvega kariernega razreda pa, ko šestkrat doseže oceno najmanj »dobro« ali ko trikrat doseže oceno »odlično«. V naziv prve stopnje pa napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno »odlično«.

Iz opisanega sledi, da je pri ocenjevanju zaposlenih še kako pomembno tudi znanje tistih, ki ocenjujejo in sicer znanje s področja menedžmenta človeških virov in upravljanja delovne uspešnosti, saj spremljanje in analiziranje le te ni mogoče brez definiranja vloge, dogovora o nalogah in ciljih ter dogovora o pričakovanjih, hkrati pa tudi ustreznega vodenja in motiviranja, znotraj katerega je pomembna tudi metoda 3MD<sup>123</sup>.

ZJU pri napredovanju dopušča tudi naslednje izjeme:

- (1) če je uradnikovo delo ocenjeno »odlično« in je njegovo delo še posebej pomembno za organ. Izpolnjevanje tega pogoja na predlog nadrejenega ugotovi predstojnik, delež teh napredovanj pa ne sme presegati 5% vseh napredovanj.
- (2) izjemoma lahko napreduje v eno stopnjo višji naziv tudi uradnik, ki ne izpolnjuje pogoja glede predpisane strokovne izobrazbe in se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, ne more opravljati v višjem nazivu in sicer po najmanj sedmih letih v istem nazivu, če je bil v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno »odlično«, ter nikoli z oceno »zadovoljivo« ali »nezadovoljivo«. V tem primeru lahko uradnik napreduje le v eno stopnjo višji naziv kot je določen za njegovo delovno mesto, oziroma le v eno stopnjo višji naziv od naziva, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje glede strokovne izobrazbe. Pri tem je izključeno napredovanje v nazive prvega kariernega razreda.
- (3) v primeru premestitve uradnika gre tudi za napredovanje, ki pomeni izjemo, saj uradnik lahko napreduje za eno ali dve stopnji višji naziv, če je premeščen na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu. Pri tem pa lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na tem delovnem mestu.

Obrazložen predlog za napredovanje v višji naziv poda nadrejeni predstojniku, ki mora najkasneje v 30 dneh ugotoviti izpolnjevanje pogojev za napredovanje in odločiti o napredovanju. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva pa pripadajo uradniku od prvega dne naslednjega meseca po imenovanju v višji naziv.

#### 5.6.1.2. Horizontalno napredovanje

Horizontalno napredovanje javnih uslužbencev ureja sistemski zakon s področja plač v javnem sektorju. O napredovanju v višji plačilni razred odloča predstojnik

---

<sup>123</sup> Gre za metodo trimesečnih dogovorov, pri kateri je izhodišče to, da delavec pripravi seznam nalog za naslednje tri mesece ter opredeli roke, do kdaj jih bo opravil. Pri tem delavec tudi zapiše, katero izobraževanje in usposabljanje naj bi v tem času opravil. Vodja mu pri tem pomaga doreči naloge in postaviti prioritete. Dogovor oba sodelavca podpišeta, pri čemer jima ta dogovor služi kot rokovnik oziroma nadrejenemu kot pregled nad obremenjenostjo sodelavcev in za seznanjenost, kdo je s čim zaposlen.

organa in mora najmanj enkrat letno preveriti izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napreduje največ za pet plačilnih razredov. Javni uslužbenci, ki so na delovnih mestih, kjer ni mogoče napredovati v naziv, pa lahko na delovnem mestu napredujejo za največ deset plačilnih razredov.

V višji plačilni razred ne more napredovati javni uslužbenec, ki je sklenil delovno razmerje za določen čas in se mu je v primerih, določenih z zakonom, že osnovna plača povečala. Lahko pa napreduje v višji plačilni razred tisti javni uslužbenec, ki lahko opravlja delo na delovnem mestu z eno stopnjo nižjo strokovno izobrazbo od zahtevane in mu zaradi tega pripada plača, ki je za tri plačilne razrede nižja od osnovne plače delovnega mesta, na katerem opravlja delo. Ne morejo pa napredovati v višji plačilni razred funkcionarji.

Javni uslužbenec lahko napreduje na vsaka tri leta za en plačilni razred, če za to izpolnjuje pogoje, ki so predvsem izkazana uspešnost v napredovalnem obdobju. Uspešnost se podobno kot ocenjevanje delovnih in strokovnih kvalitet javnega uslužbenca ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri delu, zanesljivost pri opravljanju dela, ter kvalitetno sodelovanje in organizacijo dela. Javni uslužbenec lahko, če za to izpolnjuje pogoje, ob svojem prvem in drugem napredovanju napreduje za največ dva plačilna razreda. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačilni razred in sicer se za napredovalno obdobje upošteva čas, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja izobrazbe. Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev, se bo še določil z uredbo Vlade RS.

Z napredovanjem v nazivu se lahko javni uslužbenec uvrsti v plačilni razred, ki je uvrščen v višji tarifni razred, kot plačilni razred za določitev osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva, na katerem napreduje, vendar ne višje kot je določen najvišji plačilni razred plačilne podskupine.

Ob prvi zaposlitvi v javnem sektorju pa se javni uslužbenec praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje. Če pa organ ugotovi, da javni uslužbenec izpolnjuje pogoje za uvrstitev v višji plačilni razred, ga že ob prvi zaposlitvi uvrsti v plačilni razred, ki ga je možno doseči z napredovanjem. Če pa bi bil javni uslužbenec zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto oziroma v višji naziv, uvrščen v nižji plačilni razred, obdrži tistega, ki ga je dosegel pred tem napredovanjem.

#### 5.6.1.3. Predlog Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

Bistvena novost predloga Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede je ta, da se postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev izvaja enkrat letno glede na sedaj še veljavne določbe Pravilnika o napredovanju v državni upravi (1994, s spremembami), na podlagi katerih se postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje izvaja šele po preteku triletnega napredovalnega obdobja. Sama dolžina napredovalnega obdobja se v predlogu ne spreminja oziroma ostaja ista, to je po preteku treh let. Tako se bo po

preteku triletnega obdobja preverilo, ali javni uslužbenec v skladu z določbami te uredbe izpolnjuje pogoje, ki so potrebni za višji plačni razred. Predlog uredbe določa tudi pogoje za napredovanje in sicer bodo lahko napredovali tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo ocene najmanj trikrat dobro, ob svojem prvem in drugem napredovanju pa lahko za največ dva plačna razreda napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo ocene najmanj dvakrat odlično in enkrat dobro. Pri napredovanju javnih uslužbencev so določene tudi omejitve na nivoju proračunskega uporabnika in sicer z vnaprej določeno zgornjo mejo procentov. Na podlagi te uredbe bodo lahko javni uslužbenci napredovali samo za razliko med plačnim razredom, v katerega je ob prevedbi uvrščena njihova osnovna plača in najvišjim možnim plačnim razredom istega delovnega mesta oziroma naziva, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem. To pa pomeni, da bodo javni uslužbenci, ki delajo na delovnih mestih brez nazivov, lahko napredovali za največ deset plačnih razredov, tisti javni uslužbenci, ki delajo na delovnih mestih, ki se opravljajo v nazivih<sup>124</sup>, pa bodo lahko napredovali za največ pet plačnih razredov v istem nazivu. Ker so v vsakem kariernem razredu trije nazivi v okviru katerih se opravlja določeno delovno mesto to ne pomeni, da uradnik na istem delovnem mestu napreduje za skupaj 15 plačnih razredov, temveč napreduje skupaj le za 10 razredov, kajti ti se med posameznimi nazivi prekrivajo.

Na podlagi tega predloga uredbe bodo vsi javni uslužbenci napredovali tudi po enotni ureditvi, saj je razlika med plačnimi razredi v celotni plačni lestvici 4%. Dosedanji sistem namreč to področje ureja zelo različno, saj so napredovanja vezana na količnike in plačilne razrede<sup>125</sup>.

Prehodno obdobje predloga uredbe zajema napredovalno obdobje, ki traja tri leta, pri tem pa se bodo točke, ki so jih javni uslužbenci zbrali po sedaj veljavni zakonodaji, upoštevale tudi pri odločanju o napredovanju javnega uslužbenca, ki se bo izvajalo v skladu z določbami te uredbe, napredovalno obdobje pa se z dnem uveljavitve te uredbe ne bo prekinilo.

#### 5.6.2. Primerjalni vidik napredovanja<sup>126</sup>

Evropski sistemi napredovanja nakazujejo na karierne sisteme z možnostjo zaposlovanja oseb tudi iz zasebnega sektorja. Izjemo od večine evropskih ureditev predstavlja Italija, ki je tipična predstavnica odprtega sistema napredovanja, saj popolnoma vsako zasedbo prostega delovnega mesta prepušča rezultatom izvedenega javnega razpisa. Od tega pravila italijanski sistem odstopa le v primeru določenih vodstvenih funkcij, za katere se zahteva izpolnjevanje posebnih pogojev.

Večina evropskih kariernih sistemov pozna napredovanje na delovnem mestu, ki pomeni bolj ali manj periodična povišanja plače javnemu uslužbencu, ki se

---

<sup>124</sup> Uradniška delovna mesta.

<sup>125</sup> Tako se npr. v državni upravi, na delovnih mestih do V. tarifnega razreda, lahko napreduje za en plačilni razred v višini 0,10 količnika, višji upravni delavci, ki so v tarifnem razredu VII in več, pa lahko napredujejo za en plačilni razred v višini od 0,30 do 0,50 količnika.

<sup>126</sup> Povzeto po:

- Haček, (2001): 133,
- Bučar, (1969): 624-625,
- Predlog ZJU (2001).

povezuje z dvema pogojema: delovno dobo javnega uslužbenca v javnem sektorju oziroma na določenem delovnem mestu ter pridobitvijo določene ocene na podlagi urejenega sistema ocenjevanja javnega uslužbenca.

Napredovanje v višji naziv je povsod povezano z določenimi omejitvami, saj je vezano predvsem na izpraznjeno delovno mesto, zato ne more biti izvedeno avtomatično. Napredovanje iz nižjega v višji razred pa je povsod zelo oteženo, saj je najvišja delovna mesta potrebno zapolniti z ljudmi, ki nimajo le potrebnih znanj in izkušenj temveč imajo tudi sicer velik intelektualni razpon.

V Nemčiji je npr. uveljavljen sistem uradništva kot poklicne kariere z možnostjo napredovanja. Nemški zakon določa štiri karierne skupine upoštevajoč zaključeno stopnjo šolanja, kot pogoja za sprejem kandidata v posamezno skupino, pri čemer je možno napredovanje znotraj skupin upoštevajoč delovno dobo in uslužbenčevo uspešnost. Podobno tudi v Veliki Britaniji uslužbenci lahko napredujejo v okviru posameznega razreda, pri čemer se za napredovanje v višji razred vsako leto razpiše natečaj. Tudi Francija ima za razliko od Italije, Španije in Danske, kjer je prehod v višji razred praktično nemogoč, reden in posebej organiziran sistem napredovanja v najvišji razred iz neposredno nižjega in sicer na podlagi objektiviziranih preizkusnih izpitov.

## 5.7. Nagrajevanje

Nagrajevanje je (ne)posredno povezano z ocenjevanjem in tudi napredovanjem. Sistem nagrajevanja vključuje finančne nagrade (fiksna in variabilna plača) ter ugodnosti pri delu, ki skupaj pomenijo celotni sistem nagrajevanja. Nagrajevanje lahko poleg navedenega vključuje tudi nefinančne nagrade, kot so priznanja, pohvale, dosežki, osebni razvoj in še kaj, v mnogih primerih pa tudi sistem nagrajevanja uspešnosti. Lipičnik (1998: 191-192) navaja naslednje sestavine sistema nagrajevanja:

- procese merjenja, kjer gre za vrednotenje dela, posameznika in njegovega dela;
- motiviranje, kjer je izpostavljeno vprašanje, kakšne učinke ima oziroma bo imel sistem nagrajevanja na motivacijo zaposlenih, če bodo uporabljene finančne ali nefinančne nagrade;
- dodatke, ki se običajno dodajajo osnovni plači in pomenijo nagrade za različne vloge, ki jih zaposleni imajo in izvajajo pri svojem delu;
- sinhronizirano delovanje sistemov nagrajevanja<sup>127</sup>, potrebno zaradi spodbujanja posameznikov, skupin in celotne organizacije;
- postopke vzdrževanja, ki so namenjeni varovanju učinkovitosti in prožnosti delovanja sistema ter razvijanju posameznikovega odnosa do plače.

Ustrezno nagrajevanje nima temeljnega pomena le v gospodarstvu, kjer se večji delovni uspeh neposredno pokaže tudi v povečanem dohodku, temveč tudi v javni oziroma državni upravi, saj je dobra oziroma učinkovita državna uprava odvisna tudi od ustreznega nagrajevanja javnih uslužbencev. Lahko bi rekli, da je ustrezno nagrajevanje eden od tistih elementov, s pomočjo katerega se uresničuje upravna kariera oziroma instrumentov upravljanja človeških virov v sistemu javnih uslužbencev, ki služi lahko tudi kot sredstvo za pritegnitev najbolj sposobnih ljudi, saj je ravno od teh uslužbencev odvisen tudi napredek. Kljub

---

<sup>127</sup> Sistem finančnih in nefinančnih nagrad, ugodnosti pri delu, etc.

uvajanju določenih tržnih elementov iz gospodarstva v javno oziroma državno upravo, pa ima le-ta navkljub novo postavljenemu plačnemu sistemu na tem področju slabše možnosti od gospodarstva, saj je pri plačah zaposlenih vezana na vnaprej določene proračunske izdatke za ta namen.

#### 5.7.1. Načela sistema nagrajevanja

Plačni sistemi javnih uslužbencev v večini primerov temeljijo na naslednjih načelih:

- enakosti – to načelo napotuje na enako plačilo za enako delo in predstavlja t.i. fiksni del plače. Upoštevajoč to načelo je potrebno uvesti ustrezen razpon plač, ki bi veljal za vse javne oziroma državne službe. Plača javnih uslužbencev se na podlagi načela enakosti določa z uporabo lestvice plačnih koeficientov, v kateri so zajeta delovna mesta in hierarhija nazivov.
- razlikovanja – to načelo upošteva razlike med zaposlenimi in sicer tako uslužbenčev osebni položaj, pogoje v katerih dela<sup>128</sup> ter kakovost in količino individualno opravljenega dela, kar pomeni, da zasleduje t.i. gibki del plače.
- usklajevanja – pri tem načelu je mišljeno predvsem usklajevanje plač z gibanji cen življenjskih stroškov, kakor tudi z gibanjem plač v zasebnem sektorju.

#### 5.7.2. Modeli plačnih sistemov in primerjalni vidik nagrajevanja

»Sodobne ureditve plačnih sistemov v evropskih državah izhajajo iz načela enotnega urejanja plač javnih uslužbencev. Preko skupnih temeljev urejanja tega področja je mogoče vzpostaviti določene okvire reševanja problemov, ki se pojavljajo pri delovanju javnih uslužbencev, pri čemer so mišljeni zlasti kadrovske primanjkljaji določene kategorije javnih uslužbencev, izguba določenih profilov iz javnega sektorja oziroma njihovo zaposlovanje v zasebnem sektorju, etc.« (Klinar, 2002: 312)

Kljub enotnemu izhodišču plačnih sistemov se med državami OECD pojavljajo različni pristopi glede določanja plač, statusa javnih uslužbencev ter uvajanja upravljanja v upravo. Večinoma za vse države velja, da je služba v državni upravi varna služba, da omogoča graditev kariere, sistem napredovanj je vezan na leta službovanja, hkrati pa je plačna lestvica v veliki večini držav enotna. Danes so številne države pri poviševanju plač javnim uslužbencem, zmanjšale vlogo delovne dobe ter delovnega mesta, in se pri poviševanju osredotočile bolj na individualno in tudi skupinsko učinkovitost ter rezultate dela. Kakor pa opažajo v posameznih državah OECD, način plačila po učinku deluje bolj obrobno in ne vpliva kaj dosti na tradicionalen plačni sistem. V Franciji je npr. plačilo po učinku doseglo celo svojo negacijo, saj je izvedeno bolj ali manj avtomatično, ponekod celo vsem zaposlenim v posameznem oddelku. Težave plačila po učinku, ki se zgleduje po načelu plačila po učinku zaposlenih v zasebnem sektorju nastopijo zlasti tedaj, ko poskušajo države v praksi uveljaviti ta dodatek in ko se v zvezi z njim poskušajo opredeliti merila učinkovitosti (Public Service Pay Determination and Pay System in OECD Countries, 1994). Če pri tem upoštevamo tudi dejstvo, da je v večini primerov uspešnost posameznega javnega uslužbenca odvisna tudi od delovnega okolja v katerem dela, od subjektivnosti nadrejenega pri njegovem ocenjevanju ter da gre za

---

<sup>128</sup> Npr. posebni pogoji dela ali posebne naloge in obveznost.

takšno naravo nalog, pri katerih ni mogoče uporabiti objektivnih meril, so težave plačila po učinku toliko bolj realne.

Upoštevajoč primerjalno pravne ureditve plačnih sistemov javnih uslužbencev v državah članicah EU lahko ugotovimo, da razen enotnega urejanja plač javnih uslužbencev, ne moremo govoriti o enotnem evropskem sistemu oziroma modelu, saj vsak posamezni sistem izhaja iz specifičnosti ureditve položajev javnih uslužbencev.

Upoštevajoč sistem kariere<sup>129</sup> in sistem delovnih mest<sup>130</sup> lahko tudi plačni sistem delimo na dva sistema. Za prvega, ki je vezan na kariero v upravi in prevladuje v večini držav EU je značilno počasnejše uvajanje fleksibilnosti plačnega sistema za razliko od drugega, ki je odprt navzven in je značilen za Nizozemsko ter vse skandinavske države, zato mora v večji meri slediti razmeram na trgu in se temu ustrezno prilagajati oziroma uporabljati tudi elemente, ki so sicer značilni za zasebni sektor.

Pri plačni politiki določanja plač ločimo centraliziran in decentraliziran sistem. Prvi sistem zasleduje kontrolo nad porabo proračunskih sredstev za plače, zato išče fleksibilnost plačne politike drugje<sup>131</sup>, drugi sistem pa zasleduje večjo učinkovitost, zato s tem v zvezi prenaša posamezne značilnosti upravljanja zasebnega sektorja v javni sektor, pri čemer je nadzor nad porabo proračunskih sredstev omejen. (Plaznik, 202: 296)

Enotni evropski trend s področja trošenja proračunskih sredstev za plače pa se kaže zlasti v težnji po zagotavljanju javnosti tovrstnih izdatkov ter vse večji težnji pri vključevanju socialnih partnerjev v politike oblikovanja plač.

Na splošno bi lahko rekli, da se večina evropskih držav nad vse večjo porabo proračunskih sredstev, ki so namenjena plačam javnim uslužbencem odziva na dva načina in sicer z zmanjševanjem števila zaposlenih ali z zniževanjem višine plač v javni upravi, lahko pa tudi z obema instrumentoma hkrati. Ker pa se posamezne države kot delodajalci zavedajo, da so plače mehanizem za povečanje učinkovitosti, kakor tudi izboljšanje kvalitete javnih storitev, so številne med njimi spremenile strukturo plač tako, da so uvedle gibkost plačnega sistema, ki ima večjo vlogo kot njegov fiksni del, saj s tem zasledujejo hitrejšo odzivnost na dogajanja na trgu delovne sile (Plaznik, 2002: 307). Znotraj gibkosti plačnega sistema je dobilo večji pomen tudi ocenjevanje učinkovitosti in uspešnosti dela v državni upravi oziroma plačilo po rezultatih dela, ki ni le instrument plačne fleksibilnosti, temveč je hkrati tudi motivacijski faktor ter znak organizacijskih sprememb v upravi. Uvedba gibkosti plačnega sistema, ki upošteva tudi dogajanja na trgu delovne sile je bila uspešna zlasti za Veliko Britanijo in Švedsko, saj je odpravila nesorazmerja med plačami vodilnih uslužbencev v javni upravi in tistimi zaposlenimi, ki so na vodilnih delovnih mestih v zasebnem sektorju. K temu je pripomogla tudi decentralizacija določanja plač, ki je bila prenešana na javne agencije.

---

<sup>129</sup> Gre za zaprt sistem.

<sup>130</sup> Gre za odprt sistem.

<sup>131</sup> Npr. pri določanju plačnih lestvic, večjemu številu dodatkov, v spremembah delovnega časa, etc.

### 5.7.3. Plačni sistem v R Sloveniji

Sistem plač ima temeljni pomen ne le zaradi pridobivanja kvalitetnega kadra, temveč posledično tudi zaradi zagotavljanja kvalitetnih storitev s strani javnih uslužbencev, kakor tudi zaradi javnofinančnih izdatkov.

Regulacija plač v javnem sektorju na splošno zajema dva različna segmenta urejanja, to je plačni sistem ter določitev višine posameznih plač. Plačni sistem je del zakonske ureditve, ki ureja splošna izhodišča določanja in oblikovanja plač. Sistem plač določa tako strukturo plače, način njenega izračunavanja in možnosti zviševanja le-te, hkrati pa lahko določa tudi primere fleksibilnosti plač in sicer njihovega spreminjanja na splošni ravni<sup>132</sup> ali posamezni kategoriji zaposlenih<sup>133</sup>, ter možnosti individualiziranja plače posameznika<sup>134</sup>. Drugi segment regulacije plač v javnem sektorju pa predstavlja določitev višine plač javnim uslužbencem in funkcionarjem v okviru določenega plačnega sistema. Pri tem lahko kot dejavniki, ki vplivajo na določitev posamezne plače nastopajo zlasti ovrednotenje zahtevnosti dela na podlagi predpisanih meril, razmere na trgu delovne sile ter različne politične odločitve. (Kerševan, 2002)

V preteklosti je na področju sistema plač veljal Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (1994, 1996), ki se za javne uslužbence v državni upravi še vedno uporablja. Ob navedenem zakonu so bili na področju plač sprejeti tudi številni drugi področni zakoni ter drugi predpisi heteronomnega in avtonomnega prava, katerih uporaba je pomenila predvsem nepreglednost in razdrobljenost celotnega plačnega sistema, hkrati pa tudi spreminjanje že sprejetih normativov, ki so bili določeni s sistemskim zakonom na tem področju. Zaradi navedene množice drugih predpisov se je uveljavila praksa določanja različnih dodatkov k plačam, ki so dodatno porušili že izoblikovana razmerja v sistemskem zakonu. Vse to in ne nazadnje dejstvo, da se je poleg navedenega izoblikoval povsem ločen sistem plač funkcionarjev, je narekovalo potrebo po vzpostavitvi novega, enotnega sistema plač, takšnega, kakršnega so že poznale tudi druge evropske države, ki so v večini primerov izhajale iz načela enotnosti urejanja plač javnih uslužbencev, sistema, v katerem bi bila določena razmerja med plačnimi skupinami in podskupinami, hkrati pa bi bil prilagodljivejši, bolj pregleden in predvsem obvladljiv z vidika javnih financ.

Ena izmed dilem, ki se je pojavila v fazi priprave materije s področja plač javnih uslužbencev je bila ta, ali naj sistemski zakon s področja javnih uslužbencev normativno pokriva tudi področje sistema plač, ali naj se to področje uredi povsem samostojno. Sprejeta je bila kompromisna odločitev, da je potreben poseben zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki bo plače urejal enotno za celoten javni sektor in ne le za javno upravo. Kompromis je izhajal iz dejstva, da so številne značilnosti res skupne celotnemu javnemu sektorju<sup>135</sup>, pri čemer imajo največ posebnosti zlasti državni organi in tudi uprave lokalnih skupnosti.

---

<sup>132</sup> Npr. usklajevanje z rastjo življenjskih stroškov.

<sup>133</sup> Npr. spremembe osnovne plače določenih delovnih mest upoštevajoč razmere na trgu delovne sile.

<sup>134</sup> Npr. gibljivi del plače, ki nagraduje delovno uspešnost javnega uslužbenca.

<sup>135</sup> To so »skrb za javni interes, proračunsko financiranje in praviloma monopolen položaj delodajalca na trgu, (če se storitve prodajajo)« (Virant, 2003: 1392).



### 5.7.3.1. Bistvene novosti plačnega sistema

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je zakonodajalec sprejel konec aprila 2002, kasneje pa je bil zakon tudi večkrat noveliran zaradi česar ustvarja določeno nepreglednost. Pri sprejemanju navedenega zakona so se zasledovali naslednji temeljni cilji:

- ureditev skupnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje,
- določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev,
- gibkost plačnega sistema, kjer gre za povezavo višine plače z učinkovitostjo in rezultati dela ter
- preglednost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ.

#### 5.7.3.1.1. Skupni plačni sistem

Skupni plačni sistem pomeni predvsem uporabo skupne plačne lestvice, s katero se določajo osnovne plače vseh javnih uslužbencev in funkcionarjev ter razpon med najvišjimi in najnižjimi osnovnimi plačami za funkcionarje in javne uslužbence v javnem sektorju. Razpon med najvišjo in najnižjo plačo naj bi se z ustrezno določitvijo vrednosti plačnih razredov zmanjševal tako, da v letu 2008 ne bo znašal več kot 1:10. Osnovna plača je poleg plače za delovno uspešnost<sup>136</sup> in dodatkov<sup>137</sup>, eden izmed delov strukture plače, ki jo prejema javni uslužbenec ali funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. V to plačo pa se všteva tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja. (Klinar, 2002: 318)

#### 5.7.3.1.2. Določitev razmerij med plačami

Ustrezna razmerja med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev se določajo s pomočjo plačnih skupin in podskupin, tarifnih razredov ter plačne lestvice oziroma plačilnih razredov. Upoštevajoč raznolikost dejavnosti, ki jih zajema javni sektor je bilo potrebno le-te razčleniti in nato upoštevajoč njihove skupne značilnosti združiti, da se je lahko izoblikovalo deset plačnih skupin<sup>138</sup>, ki se delijo v plačne podskupine znotraj katerih so funkcije, delovna mesta in nazivi razvrščeni v 65 plačnih razredov na plačni lestvici, na podlagi katere je oblikovana osnovna plača, ki se bo praviloma usklajevala enkrat letno. Uradniki, zaposleni v državni upravi se pri tovrstni ureditvi uvrščajo v skupino »C« oziroma plačno podskupino »C2« in sicer v razponu od 5 do 55 plačnega razreda. Osnovne plače javnih uslužbencev pa se določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnega mesta in naziva v ustrezni tarifni razred, ki jih je skupaj

---

<sup>136</sup> Gre za tisti del plače, ki ga lahko prejme javni uslužbenec in funkcionar za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju.

<sup>137</sup> Gre za del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevani pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije. Določba 23. člena ZSPJS (2002) taksativno določa dodatke kot so dodatek za delovno dobo, položajni dodatek, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času, dodatek za nevarnost in posebne obremenitve ter dodatek za manj ugodne delovne pogoje.

<sup>138</sup> Od skupine »A« do skupine »J«.

devet in so razčlenjeni glede na zahtevnost del na delovnem mestu oziroma s tem povezano zahtevano strokovno izobrazbo.

#### 5.7.3.1.3. Gibkost plačnega sistema

Gibkost plačnega sistema predstavlja protiutež osnovni plači, ki jo zasleduje zakon s področja plač v javnem sektorju. Če je osnovna plača tista, ki je vezana na delovno mesto, naziv in funkcijo, je gibki del plače tisti del, ki je vezan na osebni kriterij vsakega javnega uslužbenca oziroma funkcionarja posebej in je povezan s horizontalnim napredovanjem, delovno uspešnostjo in dodatki. Gibki del plače pomembno prispeva h končni višini plače vsakega posameznika, hkrati pa predstavlja tudi njegovo motivacijo za doseganje določene delovne uspešnosti oziroma motivacijo za dodatne obremenitve.

#### 5.7.3.1.4. Preglednost in obvladljivost plačnega sistema

Velik delež proračunskih sredstev predstavljajo tudi izdatki za plače javnih uslužbencev in funkcionarjev zato ne preseneča dejstvo, da je javnost, tudi zaradi plačevanja davkov tista, ki je zainteresirana za objavo tovrstnih podatkov. Tako je bila v sistemskem zakonu s področja plač, ob potrebnem upoštevanju določb, ki jih ureja zakon s področja varstva osebnih podatkov, sprejeta določba, da so plače v javnem sektorju javne, pri čemer so javnosti dostopni vsi podatki o delovnem mestu, nazivu ali funkciji, o osnovnih plačah, o dodatkih ter delu plače za delovno uspešnost, pri čemer je izvzet le podatek o dodatku za delovno dobo (38. člen ZSPJS), saj gre pri tem za osebni podatek, ki je vezan na vsakega posameznika posebej.

## 6. SKLEP

Javni uslužbenci so pglavitni element oziroma predpogoj za delovanje državne uprave in to je tudi razlog za specialno urejanje njihovega statusa, ki se kaže v sistemu javnih uslužbencev. Kljub temu so danes prisotne težnje po vse bolj enotnem urejanju statusa zaposlenih tako v zasebnem kot v javnem sektorju z enakimi temeljnimi pravicami in obveznostmi.

Različni družbenopolitični sistemi prinašajo različne ureditve sistema javnih uslužbencev, pri čemer je le-ta v večini primerov predmet vsebin upravnih sistemov. Gledano zgodovinsko, sistem javnih uslužbencev ni novost v našem geografskem prostoru, saj je na teritoriju sedanje države že obstajal. Marsikaj od novo pridobljenega sistema je bilo regulirano že v preteklosti, kasneje pa je bilo, s prihodom nove politične elite razveljavljeno, ter danes, v novih politično-gospodarskih razmerah ponovno vzpostavljeno. S posebnim sistemskim zakonom se namreč ohranja posebnost ureditve delovanja in status javnih uslužbencev v državni oziroma javni upravi, čeprav je na nekaterih področjih, ob danih ekonomskih in drugih pogojih, vse bolj zaznavno približevanje zasebnemu sektorju tudi v smislu zniževanja pravic iz naslova stalnosti zaposlitve ter socialne varnosti, prav tako pa je tudi normativna ureditev v določenih segmentih pomanjkljiva, nedosledna in jo bo potrebno v prihodnosti, z večjim izkoristkom javnih politik, še izboljšati. Enega izmed razlogov pomanjkljivosti sistema javnih uslužbencev bi lahko našli v konfliktnosti interesov, saj se s posebno ureditvijo na eni strani zasleduje javni interes, na drugi strani pa tudi interes posameznika, javnega uslužbenca.

Globalizacija je dejavnik, ki pomembno vpliva na strukturo in delovanje javne uprave. Za razliko od povojnega obdobja, za katerega je bila značilna rast t.i. intervencijske države blaginje, s katero sta država in njena javna uprava pridobivali na obsegu in pomenu, se je danes trend razvoja obrnil. Danes ima pri urejanju uslužbenskih razmerij vse bolj pomembno vlogo trg. Kljub globalizaciji in vse večji evropeizaciji javne uprave pa primerjalnopravni pregled posameznih nacionalnih sistemov javne uprave kaže, da obstajajo pomembne razlike tako pri vsebini regulacije kot pri strukturi javne uprave. Čeprav je EU tista organizacija, ki je prispevala k razvoju slovenskega in tudi drugih nacionalnih sistemov javne uprave, se njena skupna evropska pravila v različnih državah uresničujejo na različne načine, kar pa ne ogroža enovitosti sistema EU.

V okviru širših sprememb javne uprave je posameznik tisti, ki je pridobil svoje določeno mesto. Njegov položaj nasproti javni upravi se vse bolj krepi, saj so bili cilji reforme sistema javnih uslužbencev tudi uvajanje elementov kariernega sistema, ki motivira sposobne posameznike, da vstopajo v uradniško službo in hkrati preprečuje odliv sposobnih kadrov, zagotavljanje pogojev za oblikovanje vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev, zagotavljanje odprtosti delovanja javne uprave ter zagotavljanje takšne izbire uradnikov, ki bo temeljila na objektivnih merilih strokovne usposobljenosti, hkrati pa bo tudi zaostriła pogoje za vstop v uradniško kariero.

V uvodu izpostavljenim hipotezam lahko z uporabo multimetodske analize potrdimo. Sistemska nenatančnost in kotradiktornost uslužbenske zakonodaje,

zaradi katere se ne povečuje racionalizacija pri uvajanju uslužbenskih razmerij se poleg segmentov, navedenih v prejšnjih poglavjih, kaže tudi skozi množico vprašanj, ki jih posamezni organi državne uprave posredujejo ministrstvu, pristojnemu za javno upravo, kot ključnemu nosilcu sistema uslužbenskih razmerij. Pristojno ministrstvo skozi posredovana mnenja sicer oblikuje določeno prakso delovanja državnih organov tako na področju zaposlovanja kot na področju ocenjevanja in napredovanja, vendar gre kljub temu, upoštevajoč obsežni uslužbenški sistem, za določene pravne praznine, ki so predvsem posledica premalo poglobljenih študij ter izvedenih javnih politik in so hkrati tudi vzrok za pogosto dopolnjevanje in spreminjanje sistema oziroma že obstoječih norm na tem področju.

Karierni razvoj posameznika, ki je predpogoj za uspešno in učinkovito izvrševanje javnih politik, je ne glede na obstoječe institute, najprej odvisen od njega samega in sekundarno od upravljanja s kadrovskimi viri. Sistem namreč temelji na posamezniku, njegovih pravicah in obveznostih, sposobnostih, znanju, izkušnjah ter motiviranosti. Z vsem naštetim pa se individualno odpirajo tudi možnosti kariernega razvoja. Dobro delovanje je odvisno od posameznika, ustreznega sistema ter usposobljenosti in ravnanja nadrejenih, da vsestransko usmerjajo posameznike in njihovo delo, saj le s kumulativno izpolnitvijo vsega navedenega lahko pričakujemo uspešno in učinkovito organizacijo, katere temelj je vsak posameznik. Zadovoljstvo ob delu, ki ga posameznik opravlja ter zadovoljstvo s položajem, ki ga ima, se kaže zlasti v učinkovitem izvrševanju javnih politik. To pa v nadaljevanju pomeni, da je uspešno in učinkovito izvrševanje javnih politik še kako odvisno tudi od upravljanja s kadrovskimi viri oziroma od strokovnega znanja, izkušenj in pristopom nadrejenih. Fluktuacija javnih uslužbencev zaradi nezmožnosti napredovanj, lahko pa tudi zaradi njihovega neizvajanja, njim samim omogoča predvsem vertikalni karierni razvoj, posameznim organizacijam v državni upravi pa povzroči predvsem manjšo učinkovitost dela in doseganja zastavljenih ciljev.

Obstoječi sistem ocenjevanja in napredovanja pri uradnikih poraja nezaupanje zaradi subjektivnega ocenjevanja nadrejenih, ki ga je poleg tega tudi težko preizkusiti. Podobno velja tudi za druge instrumente s pomočjo katerih se lahko uresničuje upravna kariera. Ves karierni razvoj, ob dejstvu, da je najprej odvisen od vsakega posameznika posebej, temelji tudi na vodjih. Oni so namreč tisti, ki so s pomočjo danih instrumentov v sistemu, soodgovorni za zagotavljanje možnosti razvoja kariere zaposlenega. Ob tem se zastavlja vprašanje kvalitete vodstva ter potreba po ustreznem sankcioniranju menedžmenta, če temu ni tako oziroma, če zaposleni kljub vsem institutom, ki jih nudi sistem in ki naj bi jim pomagali pri ustvarjanju njihove lastne kariere, zaradi slabega menedžmenta, določene kariernne oblike ne morejo razviti. Hkrati bi bilo potrebno korigirati sistem ocenjevanja tako, da bi se teža iz subjektivnega merjenja uspešnosti prenesla na uporabo objektivnejših metod vrednotenja dela zaposlenih. Za javno upravo je v celoti značilna inflacija dobrih ocen, to velja še posebej za vodstvene oziroma položajne javne uslužbenke. Zaradi navedenega dejstva bi bilo potrebno na sistemski ravni uvesti metodo, ki bi pri ocenjevanju nadrejenih zahtevala, da ima zgolj določen delež zaposlenih najboljšo in najslabšo oceno, saj bi na ta način med vodji znižali inflacijo dobrih ocen in to kljub temu, da uspešnost marsikje ni opazna. To bi pomenilo potrebo po

vsakokratnem ugotavljanju, kdo je zares dober in kdo je najslabši, vendar zahteva po »povprečnosti« to zaenkrat še ne dopušča.

Danes so v ospredju trendi k hitri, fleksibilni in učinkoviti delovni sili, ki sodeluje pri pripravljajanju najpomembnejših odločitev za državo. Temelj vsakega sistema javnih uslužbencev je zagotovo v dobri zakonski ureditvi tega sistema, ki je rezultat predhodno dobro izvedenih javnih politik in ki med drugim daje tudi možnost, da se sposobni in ambiciozni kadri začnejo zanimati za delovna mesta v javnem sektorju oziroma državni upravi in tako doprinesejo k konkurenčnosti okolja, ter uspešnosti organizacije tudi navzven. To pa je tudi razlog, da na področju javnih uslužbencev obstaja poseben sistem, saj v javni oziroma državni upravi, ki omogoča delovanje države, ne more in ne sme biti vse vezano na dobiček, hkrati pa so potrebni tudi instrumenti, ki pripomorejo k zaposlovanju sposobnih in v karierni razvoj usmerjenih javnih uslužbencev. Vendar pa lahko vidimo, da pravna regulativa zagotovo ni edini oziroma tisti instrument, s katerim bi lahko rešili vse probleme in hkrati do popolnosti izboljšali sistem. Tu so še zaposleni, javni uslužbenci, ki lahko s svojimi vrednotami in sposobnostmi, sami doprinesejo k izboljšanju svojega položaja toliko bolj tudi zato, ker so njihove pravice in obveznosti danes veliko bolje sistematično urejene kot je bilo to v preteklosti, ter upravni menedžment, ki bi moral razvijati integrativne funkcije motiviranja zaposlenih.

Oblikovanje javnih politik sledi potrebam razvoja in ga tudi spodbuja, pri čemer je uzakonitev cilj političnega odločanja. Zakonodaja s področja sistema javnih uslužbencev, kot produkt potreb razvoja, z nenehnim spreminjanjem in dopolnjevanjem, izgublja svojo verodostojnost, moč in prepričanje vseh zaposlenih v javnem sektorju oziroma državni upravi, da je bil prvoten oziroma novo pridobljeni sistem sploh pravilno, predvsem pa popolno zastavljen. Kljub temu pa mora tudi izpopolnjen sistem imeti določene potrebe po spremembah, kajti stalno je potrebno iskati pravo smer razvoja ter s tem v zvezi ustrezen strokoven kader, ki bo zastopal javno upravo ter bo imel možnosti kariernega razvoja.

Sedanji sistem je dobra podlaga za uvajanje in izvajanje sodobnih instrumentov upravljanja kadrovskih virov, pri čemer pa ne gre več za politične ali pravne izzive, temveč za organizacijske in poslovne izzive. To pa konkretno pomeni, da je za dobro kakovost kadrov potrebno uporabiti vse razpoložljive instrumente, s katerimi razpolaga sistem, saj le-ta, zaradi vse večjega zavedanja dejstva, da so zaposleni tudi ključni dejavnik za uspešno in učinkovito izvajanje nalog, na področju človeških virov vzpostavlja novo dinamiko učinkovitega upravljanja človeških virov ter razvoja zaposlenih.

Ker je delovanje državnega aparata in v njem zaposlenih javnih uslužbencev odvisno od celotnega družbenega razvoja ter upravne kulture nasploh, ne gre za proces, ki bi se lahko hitro menjal, temveč proces, ki za spremembo delovanja potrebuje tudi svoj čas.

## 7. LITERATURA IN VIRI

### 7.1. Literatura

Armstrong, M. (1987): Human Resource Management: A case of Emperor's New Clothes? Personal Management.

Bagon, J., Sitar, C. (2002): Model upravljanja človeških virov v upravi, str. 20-23; Kadrovske informacije Kadrovske službe Vlade RS, 8/2002.

Bagon, J. (2003): Letni pogovor s sodelavcem; gradivo Kadrovske službe Vlade RS, 12/2003, <http://sigov.si/kasv/>.

Bagon, J. (2003): Karierni razvoj v upravi, str. 11-16; gradivo Kadrovske službe Vlade RS, 3/2003, <http://sigov.si/kasv/>.

Brečko, D. (2004): Ozaveščanje o kariernih potrebah v upravi, str. 23-27; Kadrovske informacije Kadrovske službe Vlade RS, 2/2004.

Brečko, D. (2006): Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom; Planet GV, Ljubljana.

Brezovšek, M. in Haček, M. (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko Unijo, Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691-704.

Brezovšek, M. (2003): Državna uprava v procesih globalizacije. V: Brezovšek, M., Haček, M.: Globalizacija in državna uprava; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 71-87.

Brezovšek, M. (2004): Upravna kultura v Sloveniji med preteklostjo in prihodnostjo. V: Brezovšek, M. In Haček, M., Upravna kultura; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 253-273.

Bučar, F. (1969): Uvod v javno upravo, ČZ Uradni list RS, Ljubljana.

Bučar, F. (1981): Upravljanje; Cankarjeva založba, Ljubljana.

Bučar, F. (1999): Uslužbenci v javni pravi: nekatera načelna izhodišča za zakonsko ureditev; Dignitas – Revija za človekove pravice, št. 2.

Bugarič, dr. B. (2005): Ločitev politike in uprave: mit ali realnost?; Zbornik referatov, XII dnevi slovenske uprave Portorož, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.

Dimovski, V., Penger, S. In Žnidaršič, J. (2004): Udejanjanje učeče se organizacije v javni upravi; Dnevi upravnega prava, Portorož.

Dobrin, T. (1994): Enotnost ali dualizem v delovnopravni ureditvi, str. 1164-1176; Podjetje in delo, št. 8/1994/XX.

Ferfila, B. (2002): Javni (vladni) sektor – oblikovanje politik. V: Ferfila, B., (et al), (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 14-81.

Haček, M. (2001): Sistemi javnih uslužbencev; FDV Ljubljana 2001, str. 81-105.

Haček, M. (2004): Politizacija javnih uslužbencev kot dejavnik upravne kulture. V: Brezovšek, M. In Haček, M., Upravna kultura; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 129-147.

Haček, M. (2005): Politika birokracije; Modrijan založba, Ljubljana.

Hellriegel, D. (1992): Management; Addison – Wesley Publishing Company, New York.

Ivanko, Š. (2003): Novi trendi v razvoju in organiziranosti sodobnih organizacij, 91- 103; Uprava, letnik I, 1/2003.

Kanter, R. M. (1989): Careers and the welth of nations: A macro Perspective on the structure and implications of careers forms. V: Arthur, M. B., Hall, D. T. and Lawrence, B. S: (ur.); Handbook of Career Theory, New York, Cambridge University Press.

Kerševan, E. (1998): Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj, str. 655-676; Javna uprava, let. 34, 4/1998.

Kerševan, E. (2001): Plačni sistemi v javnem sektorju; Podjetje in delo, št. 6-7/2001.

Klinar, I. (2002): Sistem plač v javnem sektorju v R Sloveniji. V: Ferfila, B., (et al), (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 311-344.

Konrad, E. (1991): Prilagajanje posameznika spremembam na trgu delovne sile. V: Kako iz krize dela do zaposlitve, VI. Študijski dnevi kadrovskih delavcev Slovenije, Portorož.

Korade Purg, Š. (2005): Kako do učinkovitejšega in fleksibilnejšega upravljanja sistema človeških virov v javni upravi, str. 1707-1716; Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož 2005; Podjetje in delo, št. 6-7/2005.

Kovač, P. (2000): Javna uprava v znamenju ljudi, str. 279-293; Teorija in praksa, let. 37, 2/2000.

Kovač, P. (2002): Podjetniški koncepti v upravljanju slovenske javne uprave. V: Ferfila, B., (et al), (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 144-272.

- Končar, P. (1993): O novi delovni zakonodaji in delovnem pravu, str. 402-403; Podjetje in delo, št. 5-6/1993.
- Korade Purg, Š. (2004): Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. V: Brezovšek, M. In Haček, M., Upravna kultura; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 97-126.
- Korošec, V. (1987): Rimsko pravo I. del, Časopisni zavod UL SRS, Ljubljana.
- Koželj, B. (2004a): Natečaji in napredovanja javnih uslužbencev, str. 10-14; Pravna praksa, 13/04.
- Koželj, B. (2004b): Postopek pred zasedbo prostega delovnega mesta, str. 28-31; Kadrovske informacije Kadrovske službe Vlade RS, 12/2004.
- Koželj Sladič, B. (2005): Poseben status javnih uslužbencev, str. 1717-1724; Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož 2005; Podjetje in delo, št. 6-7/2005.
- Krbek, I. (1950): Osnovi upravnog prava FNRJ, Izdavački zavod Jugoslavenske akademije znanosti i umjetnosti, Zagreb.
- Kušej, G., Pavčnik, M., Perenič, A. (1996): Uvod v pravoznanstvo, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Lane, Jan, E. (1995): The Public sector, Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Liebel, H., J., Oechsler, W., A (1994): Handbuch Human Resource Management; Wiesbaden, str. 287-292.
- Lipičnik, B. in Mežnar, D. (1998): Ravnanje z ljudmi pri delu, Gospodarski vestnik, Ljubljana.
- Mazmaninan, A. D. in Sabatier, P. A. (1989): A Framework for Implementation Analysis. V: Mazmaninan, A. D. in Sabatier, P. A.: Implementation and Public Policy. University press of America, str. 18-48.
- Miglič, G. (2004): Izhodišča za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev. V: Brezovšek, M. In Haček, M., Upravna kultura; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 151-172.
- Možina, S. in drugi: (1998): Management kadrovskih virov, Založba FDV, Ljubljana.
- Plaznik, A. (2002): Plačni sistem v državni upravi. V: Ferfila, B., (et al), (ur.), Ekonomski vidiki javne uprave; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 282-308.
- Pogačar, J. (1999): Uslužbensko pravo, Javna uprava, letnik 35, št. 3, str. 515.



- Pusič, dr. E. (1993): Nauka o upravi, X. Dopolnjena izdaja; Školska knjiga Zagreb.
- Rakočević, S. in Bekeš, P. (1994): Državna uprava; ČZ Uradni list Ljubljana.
- Ravnikar, T. (2002): Dnevi kadrovskih delavcev, strokovno gradivo; GV izobraževanje, str. 41-51.
- Rman, M. (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnosti za upravni management. V: Brezovšek, M. In Haček, M., Globalizacija in državna uprava; Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 135-150.
- Rman, M. (2005): Standard vlaganja v ljudi tudi v državni upravi, str. 25; Kadrovske informacije Kadrovske službe Vlade RS, 15/2005.
- Rouban, L. (2003): Politisation of the Civil Service V: Guy Peters B. In Pierre J. (ur.): Handbook of Public Administration, London: sage, 2003, str. 310-319.
- Rus, V., Arzenšek, V. (1984): Rad kao sudbina i kao sloboda, Podjela i alienacija rada; Sveučilišna naklada Liber, Zagreb.
- Schein, Edgar H. (1987): Culture as an Environment Context for Careers. V: Motivation and Work Behavior; McGraw-Hill Seres in Management, Ney York.
- Stare, J. (2003): Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi, str. 389-402; Zbornik referatov, X dnevi slovenske uprave Portorož, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Šmidovnik, J. (2003): Pomen znanja in izobraževanja upravnih kadrov v kontekstu razvoja države in njene uprave, str. 10-15; Uprava, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo, letnik I, 1/2003.
- Trpin, G. (2005): Ločitev politike in stroke: stvarnost ali iluzija?; Zbornik referatov, XII dnevi slovenske uprave Portorož, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za upravo.
- Trstenjak, V. (1996): Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji, str. 541-553; Javna uprava, let. 32, 4/1996.
- Van Mannen, John, Edgar H. Schein (1977): Career development. V: Hackman, Tichard J.; Improving life at work. Goodyear publishing company, Santa Monica, California.
- Virant, dr. G. (1998): Pravna ureditev javne uprave, Visoka upravna šola, Univerza v Ljubljani, Ljubljana.
- Virant, dr. G. (2003): Delovna razmerja v javni upravi, str. 1392-1399; Dnevi slovenskih pravnikov, Portorož 2003; Podjetje in delo, št. 6-7/2003.
- Vodovnik, Z. (1996): Disciplinska odgovornost delavcev na razpotju; Zbornik varstvo pravic delavcev ter odgovornost v prehodnem obdobju.

Ziller, J. (1993): Administrations comparees; Les systemes politico – administratifs de l'Europe des Douze, Montchrestien, Paris.

## 7.2. Viri

Bagon, J. (2003): Poročilo o strokovnem posvetu »Upravljanje človeških virov v upravi«, <http://www.gov.si/ksv/poročilo.htm>.

Čater, N. (2004): Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci,; Finac založba, Ljubljana.

Hojker, S. (2004): Nova pravna ureditev položaja javnih uslužbencev v luči reforme javne uprave, diplomska naloga.

Predlog Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (delovno gradivo).

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94 s spremembami).

Zbirno gradivo delovne skupine za uvedbo upravljanja človeških virov v upravo, Kadrovska služba Vlade RS, 2002.

Navodilo za ocenjevanje uradnikov po ZJU, vsem organom državne uprave, Kadrovska služba Vlade RS, št. 011-2/04, 1/2004.

Letni pogovor s sodelavcem, Ključni elementi razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi; Kadrovska služba Vlade RS, 12/2003.

Public Service Pay Determination and Pay System in OECD Countries, Public Management Occasional Papers, SIGMA/PUMA, Paris, 1994.

Leksikon Pravo, Cankarjeva založba, 1987.

Ustava RS (Uradni list št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04).

Predlog uredbe o porazdelitvi ocen uradnikov v organih državne uprave.

Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 2/91-I, 4/93, 18/94, 70797 in 38/99).

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01 in 30/02).

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02).

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 35/05 – UPB1).

Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 113/05).

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 32/06 – UPB2).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02).

Zakon o razmerjih plač v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih (Uradni list RS, št. 18/94, 36/96).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 32/06 – UPB 5).

Predlog Zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, str. 3-16, (Poročevalec Državnega zbora, št. 31/2001).

Predlog zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, str. 3-117, (Poročevalec Državnega zbora, št. 57/2005).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02).

Zakon o varstvu osebnih podatkov (Uradni list RS, št. 86/04).

Zakon o tajnih podatkih (Uradni list RS, št. 135/03 – UPB 1, 28/06).

Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Uradni list RS, št. 69/05 - UPB1).

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 113/05 UPB 4).

Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (Uradni list RS, št. 58/03).

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02).

Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 58/03).

Uredba o internem natečaju za javne uslužbence v organih državne uprave, državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 58/03).

Uredba o postopku za zasedbo prostega delovnega mesta v organih državne uprave in pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 22/04, 57/05, 93/05, 10/06).

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 43/04, 58/04, 112/05).

Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov (Uradni list RS, št. 63/03, 75/05 in 78/05).

Pravilnik o določitvi upravnih opravil, ki jih lahko opravljajo strokovno-tehnični uslužbenci (Uradni list RS, št. 35/06).

<http://www.lus.info.si>

<http://www.mju.gov.si>