

**Univerza v Ljubljani**  
**Fakulteta za družbene vede**

**Nataša Gostinčar**

**NAPREDOVANJE IN OCENJEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV V  
REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU PO OSAMOSVOJITVI**

**Magistrsko delo**

Ljubljana, 2010

**Univerza v Ljubljani**  
**Fakulteta za družbene vede**

**Nataša Gostinčar**

**Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček**

**NAPREDOVANJE IN OCENJEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV V  
REPUBLIKI SLOVENIJI V OBDOBJU PO OSAMOSVOJITVI**

**Magistrsko delo**

Ljubljana, 2010

## **Zahvala**

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Miru Hačku za korektno vodenje in pomoč pri nastajanju naloge. Hvala Jakcu, Urošu, obema babicama, Danici in Ani, in ostalim doma, ki so mi vsak na svoj način pomagali, da sem lahko dokončala nalogo.

## **Napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji v obdobju 1991-2009**

Javna uprava se je v zadnjih nekaj letih močno spreminjala. Prilagoditi se je morala spremembah, ki jih je zahtevalo okolje. Pri reformi javne uprave sta imela bistveno vlogo proces demokratizacije in slovensko vključevanje v Evropsko unijo. S sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih leta 2002 je prešla Slovenija na nov uslužbenski sistem, spremenila pa sta se tudi sistem ocenjevanja in napredovanja.

Magistrsko delo »Napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji v obdobju 1991–2009« je raziskovalno delo, ki na podlagi teoretičnih izhodišč, normativne ureditve in izkušenj avtorice pri delu v državni upravi predstavi sistem javnih uslužbencev, kariero ter ocenjevanje in napredovanje v obdobju 1991–2009.

V magistrskem delu so z intervjuji pridobljena mnenja kadrovskih delavcev o problematiki in konceptualnih vprašanjih, povezanih z obravnavano tematiko, ter njihova stališča do najbolj perečih vprašanj oziroma problemov, ki se pojavljajo pri njihovem delu. Na podlagi pridobljenih ugotovitev so podane smernice in oblikovana priporočila za izboljšanje stanja na obravnavanem področju.

**Ključne besede:** javni uslužbenec, sistem, ocenjevanje, napredovanje, karierni razvoj, Slovenija, sistem javnih uslužbencev, ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev, kariera javnega uslužbenca.

### **Civil servant's Promotion and evaluation processes in the Republic of Slovenia after independence**

Unpredictable environmental changes have made public administration vary significantly in recent years. What played an essential role in the public administration reform were the process of democratization and Slovenia's accession to the European Union. By adopting the Civil Servants Act in 2002, Slovenia entered a new civil servants system.

The master's thesis »Civil servant's Promotion and evaluation processes in the Republic of Slovenia after independence« is a research paper, which considering theoretiv platforms, regulative framework, and the author's personal expirience as an Administration employee, provides an insight into civil servant system, career and promotion and evaluation in years 1991–2009.

The master's thesis are interviewed experts in the field on their views of issues and conceptual questions and problems related to the topic, and their position on the most acute dilemmas and potential trends. Based on these findings, guidelines and recommendations to improve the situation in the field are presented.

**Keywords:** civil servant, system, evaluation, promotion, career development, Slovenia, civil servants system, promotion and evaluation of civil servants, civil servants career.

## KAZALO

1	UVOD.....	8
2	METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR NALOGE .....	13
2.1	Metodološki pristop.....	13
2.2	Delovne hipoteze.....	14
2.3	Intervjuji.....	15
2.4	Struktura magistrske naloge .....	17
3	OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV .....	20
3.1	Javna uprava.....	20
3.2	Državna uprava.....	24
3.3	Javni sektor.....	27
3.4	Sistem javnih uslužbencev .....	29
3.4.1	Javni uslužbenec.....	34
3.4.1.1	Funkcionalno in organsko pojmovanje javnega uslužbenca .....	36
3.4.2	Klasifikacija (delovna mesta, nazivi in položaji) .....	38
3.4.3	Sistemizacija.....	43
3.4.4	Kadrovski načrt in načela .....	45
3.4.4.1	Kadrovske evidence.....	50
3.4.4.2	Interni trg dela .....	52
3.4.5	Sistem odgovornosti javnih uslužbencev .....	52
3.4.6	Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev.....	58
4	TEMELJNI MODELI UREJANJA USLUŽBENSKIH RAZMERIJ .....	66
4.1	Javnopravni ali zasebnopravni model .....	66
4.2	Karierni ali pozicijski model .....	67
4.3	Odprti in zaprti model .....	71
5	UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI IN KARIERA .....	73
5.1	Upravljanje s človeškimi viri .....	73
5.2	Novo upravljanje javnega sektorja .....	75
5.3	Kariera.....	78
5.4	Značilnosti učinkovitega sistema plač in nagrajevanja .....	80
6	DELOVNA USPEŠNOST .....	83
6.1	Sistem ravnanja delovne uspešnosti.....	83
6.2	Redni letni razgovor .....	84
6.3	Ocenjevanje delovne uspešnosti.....	86

7	SISTEM NAPREDOVANJA .....	92
7.1	Načelo kariere.....	96
7.2	Spremljanje kariere in strokovnega dela javnih uslužbencev.....	100
8	SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI .....	102
8.1	Reforma uslužbenskega sistema in javne uprave v Sloveniji.....	102
8.2	Reforma sistema javnih uslužbencev .....	106
8.3	Nekdanji sistem javnih uslužbencev .....	111
8.3.1	Ocenjevanje in napredovanje po ZRPJZ in podzakonski akti.....	111
8.4	Sedanji sistem javnih uslužbencev .....	123
8.4.1	Ocenjevanje in napredovanje po ZSPJS in podzakonskimi akti .....	123
9	PRIMERJALNA ANALIZA PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA SISTEMA JAVNE UPRAVE Z VIDIKA NAPREDOVANJA IN OCENJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	140
10	PREVERJANJE HIPOTEZ Z OBRAZLOŽITVAMI.....	150
11	SKLEP .....	161
12	LITERATURA .....	171
13	PRILOGE .....	184

## KAZALO TABEL

Tabela 3.1: Uradniški nazivi v državni upravi .....	41
Tabela 3.2: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave in gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave .....	47
Tabela 3.3: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) in gibanje števila zaposlenih .....	48
Tabela 4.1: Tipični elementi kariernega in pozicijskega sistema .....	67

## KAZALO SLIK

Slika 3.1: Javni sektor .....	28
Slika 3.2: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme .....	31
Slika 6.1: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti .....	82
Slika 6.2: Kriteriji ocenjevanja delovne uspešnosti .....	87



## SEZNAM UPORABLJENIH KRATIC

JU	Javni uslužbenci
MJU	Ministrstvo za javno upravo
OECD	Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj
RS	Republika Slovenija
SKN	Skupni kadrovski načrt
ZDDO	Zakon o delavcih v državnih organih
ZDR	Zakon o delovnih razmerjih
ZDU	Zakon o državni upravi
ZJU	Zakon o javnih uslužbencih
ZKN	Zbirni kadrovski načrt oseb javnega prava
ZRPJS	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti
ZSPJS	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

## 1 UVOD

Ko se je leta 1991 Slovenija osamosvojila, je morala vzpostaviti svoje organe upravljanja, organizirati konstruktivne organe državne uprave, kamor sodi tudi centralna državna uprava. Na dan osamosvojitve je bilo v organih državne uprave zaposlenih 9.773 javnih uslužbencev, danes pa jih je 35.011 (Bagon 2008, 10).

Slovenska javna uprava se že vrsto let sooča s spreminjanjem, posodabljanjem in prilagajanjem evropskim standardom. Začetek reforme javne uprave sega v leto 1991, ko je morala Slovenija kot samostojna država na novo organizirati vrsto služb za lastno delovanje in nudenje določenih uslug državljanom. Z manjšimi popravki se je uprava prilagajala uporabnikom do leta 1997 (Kovač v Brezovšek in Haček 2004, 184), ko se je pričelo intenzivnejše prilagajanje evropskim standardom v javni upravi.

V tem času se je tudi prvič začelo govoriti o novih ciljih, kot so na primer učinkovitost, uspešnost, pravičnost, usmerjenost k rezultatom, uporabnikom, decentralizacija, odprtost uprave, najbolj glasna izmed vseh pa je postala zahteva po zmanjšanju proračunskih sredstev, porabljenih za delovanje javne uprave (Brezovšek 2000, 265). Slovenija je sledila (in sledi) trendom v svetu in se trudi reformirati upravo po načelih novega javnega menedžmenta (Kovač 2000, 281–289). Pri novem javnem menedžmentu gre za okvir, ki zaradi zahtev po večji učinkovitosti, razvoja tehnologij in menedžmenta, fiskalnih pritiskov, vse večjega pričakovanja državljanov, naraščanja obsega funkcij uprave, globalizacije in članstva v vedno večjih mednarodnih organizacijah prenaša najbolj učinkovite mehanizme iz gospodarstva v javni sektor (Kovač 2000, 279). Ta okvir oziroma mehanizme so razvili v Veliki Britaniji (Lynn v Ferlie in drugi 2005, 44) v 70. letih, ga uspešno implementirali v anglosaksonskih državah (Kovač 2000, 286), sedaj pa se uveljavlja po skoraj vseh modernih deželah po svetu (Kickert v Brezovšek 2000, 270). Novi javni menedžment sestavlja deset osnovnih točk, od katerih je vsaka posamezno pomembna, a se hkrati navezuje na ostale (Osborne in Gaebler v Brezovšek 2000, 271): usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in nov način vodenja, uvajanje novih delovnih metod, povečevanje uspešnosti in učinkovitosti, delegiranje in povečanje avtonomije, prenos izvajanja zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter vzpostavitev kompetitivnosti. Iz navedenih osnovnih točk lahko razberemo, da novi javni menedžment

temelji na posamezniku in ne na organizaciji kot celoti. Pomembno je delo vsakega zaposlenega, posameznika, zato tudi usmerjen k rezultatom, novim metodam, načinu dela, avtonomiji, uspešnosti, odgovornosti, tekmovalnosti.

Posameznik v javni upravi je javni uslužbenec in je temelj sistema javne uprave, saj je delovanje uprave odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in opravljajo upravne naloge (Haček in Bačlija 2007, 38). Pojem javni uslužbenec se v upravni teoriji razlikuje od pojma državni uslužbenec (Bekke in drugi 1996, 1). Pojem državni uslužbenec je bil sicer prvič uporabljen – formalno – konec 18. stoletja z namenom razlikovanja civilnega od vojaškega osebja v britanski Vzhodnoindijski družbi in se je nanašal na vse vladne uslužbenice, ki niso bili zaposleni v vojski ali sodstvu (Drewry in Butcher 1993). 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 Bogdanor (1987), »v sodobni upravno-politični znanosti označuje tiste uslužbenice, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade«. Za javnega uslužbenca je značilno predvsem to, da v procesu javne uprave odloča, soodloča oziroma pripravlja odločitve, ki končno usmerjajo ravnanje drugih ljudi. Zakon o javnih uslužbencih v uvodni določbi opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega posameznika, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

Javni uslužbenci delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, ki je eden najpomembnejših delov javne uprave. Sistem javnih uslužbencev lahko opredelimo kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci (Haček in Bačlija 2007, 40). Ena od definicij sistema javnih uslužbencev je tudi naslednja: »Sistem javnih uslužbencev je mediativna institucija, katere cilj je mobilizacija človeških virov z namenom zagotavljanja javnih dobrin in storitev na določenem teritoriju« (Morgan in Perry 1988, 85). To lahko pomeni, da so sistemi javnih uslužbencev neke organizirane strukture, ki s kombinacijo formalnih pravil in avtoritete gradijo most med državno politiko in specifičnimi upravnimi organizacijami (Bekke in drugi 1996, 2).

Lahko rečemo, da je kakovost storitev uprave odvisna od kakovosti dela javnih uslužbencev. »Z zadovoljevanjem potreb zaposlenih lahko postane organizacija bolj produktivna in dobičkonosna« (Birch in Paul 2003, 147). V okviru sprememb, ki so bile v slovenski javni upravi za doseganje tega cilja izvedene, je bila tudi vzpostavitev sodobnega in preglednega

uslužbenskega sistema, ki temelji na standardih, ki jih države članice Evropske unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev sistema javnih uslužbencev. Reforma novega sistema javnih uslužbencev je močno posegla v star uslužbenški sistem, ki je veljal pred sprejetjem Zakona o javnih uslužbencih.

Prav tako je bil v skladu s stališči Evropske komisije eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Na podlagi mnenja Evropske komisije je tako mogoče zaključiti (Fournier 1997, 113):

- Evropska komisija priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področja javnih uslužbencev;
- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije;
- posredno priporoča izenačevanje plač v javnem in zasebnem sektorju.

V letu 2002 je ocena dejanskega stanja kazala, da je Slovenija sicer že imela zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar so bile njihove pravice, obveznosti in odgovornosti urejene zelo razpršeno v splošni delovni zakonodaji (Brezovšek in Haček 2002, 697). Za javne uslužbenca je veljal takrat poseben zakon, ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Ta zakon se je imenoval Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99). Trenutno pa »javni uslužbenški sistem, to je skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, v Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)« (MJU 2009g).

Napredovanje na delovnem mestu je bilo v javni sektor uvedeno leta 1994 z Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ, Uradni list RS, št. 18/94). Na podlagi določil tega zakona so bili po posameznih področjih takratnih negospodarskih dejavnosti sprejeti pravilniki, ki so tvorili zakonsko podlago za napredovanje na delovnem mestu v plačilne razrede. Od leta 1994 je bil s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi uveden sistem napredovanja v višji plačni razred na

delovnem mestu (horizontalno napredovanje). Po najmanj treh letih od nastopa dela ali od zadnjega napredovanja se je za vsakega javnega uslužbenca ugotovilo, ali je v svojem triletnem obdobju zbral dovolj točk z dodatnimi funkcionalnimi znanji (usposabljanje in izpopolnjevanje), interdisciplinarnem usposabljanjem, samostojnostjo in zanesljivostjo ter ustvarjalnostjo, njegov nadrejeni pa je ocenil njegovo delovno uspešnost. Od ocene je bilo odvisno, ali je javni uslužbenec (JU) napredoval. Po Pravilniku se je ocenjevalo trikrat letno, januarja, maja in septembra. Tretje poglavje ZRPJZ z naslovom Napredovanje je obsegalo štiri člene, to je od 12. do 16. člena. Tako je 12. člen določil, da zaposleni lahko napreduje na bolj zahtevno delovno mesto, če je tako določeno z zakonom oziroma aktom o sistemizaciji delovnih mest. Ta člen je določal zakonsko podlago za tako imenovano vertikalno napredovanje.

Od leta 2003, ko se je začel uporabljati ZJU, je uvedeno letno ocenjevanje uradnikov za napredovanje v višji naziv (vertikalno napredovanje). Poleg ZJU pa o napredovanju govori tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), ki je v veljavi od avgusta 2008. Le-ta obravnava napredovanje v višji plačni razred (horizontalno napredovanje).

»Napredovanje pomeni prehod delavca z delovnega mesta z določeno stopnjo zahtevnosti na drugo zahtevnejše mesto. Napredovanje, pa naj si gre za vodoravno ali navpično, morajo spremljati konkretne ugodnosti, sicer nima ustreznega motivacijskega smisla« (Možina in drugi 2002, 411). Pomen napredovanja je pomemben tako za zaposlenega kot za organizacijo; organizacija lahko tako bolje izkoristi potencialne svojega zaposlenega, saj se za delovno mesto, na katerega uslužbenec napreduje, zahtevajo večje sposobnosti, večja odgovornost, samostojnost, na drugi strani pa s tem visoko motivirajo zaposlenega, saj tako dobi priložnost, da se izkaže in s tem zadovolji tudi sebe (Carell in drugi 2000, 286).

Namen ureditve napredovanja je dvojen: motivirati javnega uslužbenca, da pri delu dokazuje svojo sposobnost, in zagotoviti občutek varnosti – zagotovilo, da se bo njegov položaj z daljšo delovno dobo in dobrim delom spreminjal na bolje. Napredovanje pa je posredno tudi v javnem interesu. Pot premikanja in napredovanja javnih uslužbencev predstavlja upravno kariero: osebni strokovni in delovni razvoj uslužbenca, ki ga spremlja tudi izboljšanje njegovega zunanjšega položaja (dohodkov, prestiža) (Virant 1998, 204).

Napredovanje pa je le redko avtomatski sistem, veliko bolj pogosto je napredovanje odvisno od mnogih pogojev, med drugim od izpraznitve delovnega mesta, konkretne izobrazbe, vrlin zaposlenih, delovne uspešnosti javnega uslužbenca. Zato je ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih zelo pomembno (Kerševan 2000, 145).

Izpostaviti je potrebno načelo kariere v državni upravi, po katerem je uradniku omogočeno napredovanje glede na njegovo strokovno usposobljenost, delovne in strokovne kvalitete ter rezultate dela. Iz tega izhaja dvostranska obveznost za uradnika, ki se mora dokazovati z rezultati dela, in nadrejenega, ki mora njegovo delo spremljati (Korade-Purg 2003, 183).

## 2 METODOLOŠKI IN HIPOTETIČNI OKVIR NALOGE

### 2.1 Metodološki pristop

1. Pri pisanju magistrske naloge bomo za preverjanje zastavljenih hipotez uporabili več različnih in dopolnjujočih se raziskovalnih metod in tehnik.
2. Deskriptivna metoda je ena od najpomembnejših metod, ki bo uporabljena v tej nalogi. Ta metoda na splošno podaja opis oziroma oriše meje pojava, ki je predmet analize (Flere 2000). Z njo bomo zarisali teoretični okvir naloge in opisali značilnosti sistema javnih uslužbencev, napredovanja in ocenjevanja po letu 1991.
3. Ključni bosta analiza in interpretacija vsebine relevantnih pisnih primarnih in sekundarnih virov (neempirična metoda raziskovanja). Z zbiranjem, analizo in interpretacijo primarnih virov (zakoni, podzakonski in drugi akti) ter zbiranjem, analizo in interpretacijo sekundarnih virov (knjige, zborniki, razprave, strokovni in znanstveni članki, raziskave in strategije) bodo predstavljena in opredeljena temeljna spoznanja o obravnavni temi.
4. Pridobljeni podatki bodo osnova za oblikovanje izhodišč pri uporabi drugih metod, predvsem za intervju (kvalitativna metoda), ki bo kvalitativno gledano uporabljen v manjši meri, kar pa nikakor ne zmanjšuje njegovega pomena. S pomočjo intervjuja bomo pridobili mnenja kadrovskih in drugih strokovnjakov o raziskovalni temi. Zbiranje podatkov za raziskavo bo potekalo s pomočjo metode polstrukturiranega intervjuja, ki omogoča usmerjen in hkrati odprt razgovor z intervjuvancem.
5. Uporabila bom tudi primerjalno raziskovanje, saj bom primerjala mehanizme napredovanja pred uvajanjem novosti in po njem zaradi prilagajanja državne uprave načelom novega javnega menedžmenta in upravljanju človeških virov. Primerjava bo potrebna tako pri temeljnih zakonih – Zakon o delavcih v državnih organih ter Zakon o javnih uslužbencih – in pri zakonih, ki urejajo samo napredovanje in so nastali na podlagi prej omenjenih ZDDO IN ZJU. To sta ZRPJS in ZSPJS, potrebno bo primerjati tudi pravilnik in uredbi o napredovanju.

## 2.2 Delovne hipoteze

Kot hipotetični okvir naloge bomo postavili dve splošni hipotezi, ki jih bomo preverjali skozi celotno magistrsko nalogo.

Kot omenjeno so bile do leta 2003 za napredovanje javnih uslužbencev ključnega pomena aktivnosti izven rednih delovnih zadolžitev, novejša zakonodaja pa ureja napredovanje kot menedžersko orodje. Napredovanje ni več odvisno od dodatnih aktivnosti uslužbenca, temveč od rezultatov njegovega dela, izpolnjevanja ciljev, aktivnosti na delovnem mestu.

Temeljni cilj strateškega upravljanja človeških virov je z razvojem pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih pospeševati organizacijsko učinkovitost. Sodobni pristopi teorije o upravljanju človeških virov poudarjajo (v primerjavi s tradicionalno teorijo o delu z ljudmi in poznejšo teorijo o medčloveških odnosih) predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih sposobnosti in zagotavljanju možnosti za udeležbo zaposlenih pri skupnih ciljih, samo usmerjanju in nadzoru (Možina in drugi 1998, 7). Načelo izvajanja dela ne temelji več na dolžnostih, pač pa na ideji samorazvoja, zato je za usmerjanje in motivacijo zaposlenih boljša podlaga sistem spodbud in nagrad namesto sankcij in ukazov (Haček in Bačlija 2007, 121).

Namen novega sistema plač in nagrajevanja je vzpostaviti enoten plačni sistem v javnem sektorju, zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, zagotoviti transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost sistema plač in nagrajevanja z vidika javnih financ ter motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate (Stare 2003, 398–399). Glede na trenutno veljavna zakona, ki urejata ocenjevanje in napredovanje, kolektivno pogodbo in Uredbi, bi lahko sklepali, da je trenutni sistem napredovanja in ocenjevanja v rokah nadrejenega, ki ocenjuje, in neodvisna dokazila v smislu pridobljenih znanj, dodatne izobrazbe ... nič ne vplivajo na ocenjevanje in napredovanje.

**PRVA HIPOTEZA: Nova ureditev mehanizma napredovanja v večji meri kot predhodna temelji na subjektivnih merilih.**

V svetu ter prav tako v Sloveniji sta se izoblikovala dva tipa uslužbenskih sistemov – karierni in pozicijski (Haček 2005, 53).



Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo (bolje rečeno – kjer o posebnem uslužbenskem razmerju v pravnem smislu ni mogoče govoriti, saj je delovno razmerje v javnem sektorju izenačeno z delovnim razmerjem v zasebnem sektorju). Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko opredeljen (Virant 1998, 201). Pozna samo klasifikacijo uradniških mest oziroma položajev in predstavlja nasprotje kariernemu sistemu (Haček 2005, 53).

V kariernem sistemu (le-ta zahteva posebno javnopravno politično ureditev) pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato sčasoma napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno. V kariernem sistemu se običajno javni uslužbenci usposablajo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v javno upravo. Diploma takšne inštitucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Kariera javnega uslužbenca se tako začne po zaključku izobraževanja in po navadi traja do upokojitve (Virant 1998, 208). Pomemben element kariernega sistema je državni izpit, ki je vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Preostali elementi kariernega sistema so: interni natečaj ter sistem izobraževanja in usposabljanja. Zaposleni neprestano pridobivajo tista znanja, ki so potrebna za njihovo kakovostno delo in za njihov strokovni razvoj (Haček 2005, 54).

**DRUGA HIPOTEZA: Sistem javnih uslužbencev se je v letih po osamosvojitvi Republike Slovenije spremenil iz pozicijskega v mešanico elementov kariernega in pozicijskega sistema.**

### **2.3 Intervjuji**

Individualne intervjuje smo opravili s štirimi strokovnjaki, ki so seznanjeni s problematiko, odprtimi vprašanji in konceptualnimi dilemami na področju, ki je predmet našega raziskovanja. Intervjuvance smo izbrali na osnovi predhodnega informiranja o tem, kdo pozna

za raziskavo pomembne informacije, in sicer po metodi »snežne kepe« oziroma vzorčenja preko socialnih mrež<sup>1</sup>.

Metoda »snežne kepe« ima številne prednosti, saj je relativno poceni, hkrati pa omogoča dostop do respondentov, še posebno, kadar je za vzpostavljanje stika in izvedbo intervjuja potrebna določena mera zaupanja (Atkinson in Flint v Brečko 2005, 110).

Ima pa vzorčenje preko socialnih omrežij še eno slabost: temelji namreč na socialnih povezavah, kar lahko pomeni, da v vzorec ne bodo vključeni tisti posamezniki, ki nimajo močnih socialnih mrež oziroma imajo tesna zaprta socialna omrežja, posamezniki z močnimi socialnimi omrežji pa bodo v vzorec vključili več oseb, ki izhajajo iz ene socialne mreže, kar se lahko odraža v njihovih odgovorih. Največja slabost pri vzorčenju snežne kepe je torej reprezentativnost vzorca. Vendar Atkinson in Flint (Brečko 2005, 110) trdita, da se z večanjem vzorca reprezentativnost povečuje. Prav tako lahko vzorčno napako omilimo, če izberemo več izoliranih začetnih respondentov z relativno šibkimi socialnimi omrežji. Atkinson in Flint poročata, da, kadar je namen raziskave eksplorativen, kvalitativen in deskriptiven, ima metoda snežne kepe določene prednosti:

- metoda omogoča dostop do skritih populacij, še posebno, kadar je za vzpostavljanje stika z respondentom in izvedbo intervjuja potrebna določena mera zaupanja;
- je relativno poceni in učinkovita metoda.

Pri izboru intervjuvancev smo izhajali iz želje po relevantnih informacijah s področja, ki ga preučujemo, in ne iz statistične reprezentativnosti (tipičnosti) primera. Iščemo torej relevantne primere, ne reprezentativnosti (Mesec v Špenko 2009).

Pred samo izvedbo intervjujev so bili intervjuvanci opozorjeni, da bodo intervjuvani za namen magistrskega dela in da bodo njihovi odgovori objavljeni v tem delu. Z intervjuvanci smo vzpostavili visoko stopnjo zaupanja, ki je zelo pomemben dejavnik, saj je od tega odvisna kvaliteta dobljenih odgovorov. Predvidevamo, da so intervjuvanci odkrito odgovarjali na vprašanja, saj so bili seznanjeni, da bodo tako sami kot organizacije, kjer so zaposleni, ostali anonimni, če bodo tako želeli.

---

<sup>1</sup> Smiselno smo uporabili t. i. ang. »snow-ball sampling« metodo, ki je v kvalitativnem raziskovanju pogosta metoda izbiranja informatorjev (neslučajnostno vzorčenje). Majhna skupina informatorjev je zaprosena, da pomaga raziskovalcu vzpostaviti stik s ključnimi osebami, v konkretnem primeru z intervjuvanci, ki se ukvarjajo z obravnavano problematiko. Slednji nato sami predlagajo nove informatorje drugih organov, ki so za raziskovalca zanimivi (Brečko 2005).

Vsem intervjuvancem smo zastavili ista vprašanja. Uporabili smo metodo polstrukturiranega intervjuja, za katerega je značilno, da nima vnaprej določenih odgovorov. Takšna oblika intervjuja omogoča usmerjen in hkrati odprt razgovor z intervjuvancem. Njegova prednost je v prilagodljivosti izpraševalca do morebitnih posebnosti intervjuvanca, saj omogoča svobodo pri oblikovanju in postavljanju vprašanj in podajanje izkustva intervjuvanca, istočasno pa ohranja osredotočenost na pomembne teme. Tak intervju zahteva izkušenega izpraševalca ter intenzivno predpripravo (Kogovšek 1998).

Vprašanja so bila pripravljena na podlagi teoretičnih izhodišč, izhajajoč iz veljavne normativne ureditve in upoštevaje osebne izkušnje avtorja naloge s področja, ki je predmet raziskovanja. Vprašanja so se nanašala na postavljene hipoteze v magistrski nalogi, intervjuvanci pa so lahko na posamezna vprašanja prosto odgovarjali, ne da bi bili časovno omejeni. Namen te naloge ni predstavitev numeričnih podatkov oziroma kodiranje, temveč zbiranje in primerjava stališč intervjuvancev.

Intervjuje smo izvedli na sedežu organov, kjer so intervjuvanci zaposleni. Potekali so od 6. do 9. septembra 2010. Vsem sogovornikom je bila pred izvedbo intervjuja poslana struktura le tega, tako da jim je bila omogočena predhodna priprava. Intervju je trajal v povprečju pol ure in je potekal po začrtani strukturi, ki je narekovala smernice pogovora in preprečevala oddaljitev od ključnih informacij za obravnavo teme.

Glede na uporabljeno kvalitativno metodo raziskovanja rezultatov ne moremo posploševati, saj vzorec ni reprezentativen za celotno državno upravo. Kljub temu omogoča raziskava vpogled v ocenjevanje in napredovanje JU v obdobju po osamosvojitvi.

## **2.4 Struktura magistrske naloge**

Struktura magistrskega dela bo razdeljena na trinajst poglavij.

V uvodu in drugem poglavju smo opredelili namen in cilje magistrskega dela, predstavili smo metodološki pristop in delovne hipoteze ter način izvajanja intervjujev. Kot hipotetični okvir naloge bomo postavili dve splošni hipotezi, ki jih bomo preverjali skozi celotno magistrsko nalogo. Predstavili bomo tudi metodo, s katero bomo pridobili strokovnjake, ki bodo odgovarjali na intervjuje.

V tretjem poglavju bomo opredelili temeljne pojme oziroma ključna pojmovno-teoretična izhodišča s področja javne uprave, državne uprave, javnega sektorja in sistema javnih uslužbencev. Poznavanje izhodišč je ključno za razumevanje tematike, s katero se magistrsko delo ukvarja.

V četrtem poglavju bomo predstavili temeljne modele urejanja uslužbenskih razmerij. Predstavili bomo tri modele urejanja uslužbenskih razmerij, in sicer javnopravni ali zasebnopravni model, karierni in pozicijski model ter odprti in zaprti model.

V petem, šestem in sedmem poglavju bomo predstavili upravljanje s človeškimi viri v povezavi s kariero, delovno uspešnost in sistem napredovanja. S pomočjo strokovne literature in zakonodaje bomo predstavili področje upravljanja s človeškimi viri, novo upravljanje javnega sektorja, kariero in značilnosti učinkovitega sistema plač in nagrajevanja, delovno uspešnost. Predstavili bomo kako sistem ravnanja delovne uspešnosti tvorita dva mehanizma in sicer redni letni razgovor s sodelavcem in ocenjevanje uspešnosti javnih uslužbencev. S pomočjo strokovne literature in zakonodaje bomo opredelili tudi sam redni letni razgovor in ocenjevanje delovne uspešnosti. V sistemu napredovanja bomo posebej predstavili načelo kariere in spremljanje kariere ter strokovnega dela javnih uslužbencev.

V osmem poglavju bomo sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji predstavili z vidika reforme javne uprave in reforme sistema javnih uslužbencev. Predstavili bomo tudi nekdanji sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji in ocenjevanje ter napredovanje na podlagi Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti in podzakonskih aktov ter sedanji sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji ter ocenjevanje in napredovanje na podlagi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in podzakonskih aktov.

Deveto poglavje bomo posvetili primerjavi med nekdanjim sistemom javnih uslužbencev in sedanjim sistemom javnih uslužbencev z vidika ocenjevanja in napredovanja.

V desetem poglavju bomo preverili hipoteze in jih obrazložili, v enajstem poglavju pa bomo povzeli celotno magistrsko nalogo v sklepu.

Dvanajsto in trinajsto poglavje pa predstavljata literaturo in priloge.

### 3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

#### 3.1 Javna uprava

Upravo definiramo v med seboj povezanih in prepletajočih dihotomijah:

1. **Organizacijske ali subjektivne definicije** (ki opredeljujejo upravo kot subjekt, del organizacije, ki opravlja upravno dejavnost, tako je javna uprava skupek državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb) in **funkcionalne ali objektivne definicije** (uprava kot dejavnost priprave zakonov, izdaje odločb, nadzora; dejavnost, usmerjena v oblikovanje in zadovoljevanje družbenih potreb),
2. **Materialne** (upravo opredeljujejo vsebinski znaki) in **formalne** (definicija v zakonu) definicije,
3. **Pozitivne in negativne** definicije (kaj uprava je in kaj ni – uprava je dejavnost države, ki ni sodstvo ali zakonodaja) (Kovač v Ferfila 2008, 100).

**Upravni sistem** vključuje elemente državne uprave, lokalne samouprave (način upravljanja družbenih zadev v lokalni skupnosti) in javnih služb (zagotavljanje javnih dobrin in storitev, potrebnih za delovanje družbe, ki jih ni moč zagotoviti na trgu). **Javna uprava** je nejasen oziroma neenoten definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik 1985, 129–130).

Po Bučarju (1969) gre za sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, za celokupnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjer koli in kadar koli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način, in ki so sposobni svoje odločitve uveljaviti.

Ena od značilnosti javne uprave je odsotnost konkurence, kar pogosto vodi stran od optimalne izrabe razpoložljivih virov. Ko že omenjamo učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave, se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi večplastnosti njenih ciljev, storitvene narave upravne dejavnosti in stalnega vpliva politike. Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki odločajo o tem, kaj so družbene koristi in katere je potrebno zadostiti ter kako. Vse te fizične in pravne osebe

morajo biti svoje odločitve sposobne uveljaviti. Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo, so treh vrst:

- organi in organizacije, ki odločajo o družbenih zadevah;
- organi in organizacije, ki opravljajo javno službo;
- strokovno-tehnični organi in organizacije (Bučar 1969, 50–57).

Javna uprava je proizvodnja dobrin in storitev, namenjenih zadovoljevanju potreb potrošnikov – državljanov (Dimock, Dimock in Fox v Haček 2005, 24); je upravljanje javnih programov (Denhardt v Haček 2005, 24). Javno upravo lahko opredelimo kot skupek vseh procesov, organizacij in posameznikov – ki delujejo na uradnih položajih in vlogah – katere naloga je izvrševanje zakonov in drugih pravil, sprejetih oziroma izdanih s strani zakonodajne, izvršilne ali sodne veje oblasti (Gordon in Milakovich v Haček 2005, 24). Večina definicij oziroma opredelitev pojma javna uprava ima vsaj šest skupnih točk:

1. večina avtorjev uvršča sfero javne uprave v izvršilno vejo oblasti (čeprav mnogi poudarjajo njeno povezanost z ostalima vejama oblasti, še zlasti zakonodajno);
2. formulacija in implementacija javnih politik;
3. vpletenost v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;
4. sfera oziroma področje, ki ga je mogoče na več različnih načinov razločevati od zasebnega sektorja;
5. proizvodnja javnih dobrin in storitev;
6. ukoreninjenost v pravni sistem kot tudi zavzemanje za izvrševanje zakonov (Stillman 1996, 3).

Javna uprava je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti organiziranja, ukazovanja, izvrševanja, koordiniranja in nadzorovanja, kar omogoča dosego že sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev družbene skupnosti) ter administrativne in poslovodske funkcije javnega upravljanja (sestavljajo jo dejavnosti neposrednega tehničnega izvrševanja, ki pomenijo zadnjo stopnjo konkretizacije družbenih ciljev) ne glede na to, ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave, ne glede na to ali nastopajo oblastno (Haček 2004, 33). O javni upravi lahko govorimo v formalnem ali v materialnem smislu. Slednja pomeni proces odločanja o javnih zadevah. Javna uprava v formalnem smislu pa je sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, torej o uresničevanju družbenih koristi. Javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o

zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti. Je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih.

Elementi, ki določajo javno upravo, so (Šmidovnik 1998, 1070):

- država deluje preko svoje javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranega znanja in izkušenj,
- uslužbenki sistem .

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij, in sicer iz (Šmidovnik 1985):

1. državne uprave kot osrednjega teritorialnega upravnega sistema in instrumenta države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
2. lokalne samouprave kot načina upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
3. javnih služb kot tistih dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz najrazličnejših razlogov ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
4. javnega sektorja, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Javno upravo lahko opredelimo v ožjem in širšem smislu. V širšem smislu jo razumemo kot funkcionalni in organizacijski pojem, ki opredeljuje naravo državne uprave, lokalne samouprave, javne službe in javnega sektorja. Državna uprava je centralni upravni sistem in instrument države za izvajanje prvenstvenih oblastnih funkcij, s katerimi preko izvajanja prava ureja odnose v družbi. Lokalna samouprava je način upravljanja v družbenih zadevah, ki neposredno izhajajo iz lokalne skupnosti. Lokalna samouprava je normativna institucija. Javna služba je dejavnost, ki zagotavlja dobrine in storitve, nujno potrebne za delovanje družbe, a jih iz različnih vzrokov ni mogoče zagotoviti preko tržne menjave. Zanje velja



poseben pravni režim. V javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na področje (Trpin 1993, 17).

Javna uprava mora zagotavljati dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (na primer osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost), dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javne koristi vsiliti (na primer obvezno zdravljenje, veterinarska služba), dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (na primer komunalne storitve), ter dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (na primer energetika) (Bučar 1969, 45–46).

Naloge sodobne javne uprave je Šmidovnik (1985) razdelil v pet kategorij. Njegova razdelitev nalog vključuje tudi prehod iz tradicionalnega oblastnega razumevanja k modernemu pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije (Brezovšek 1996, 999). Naloge javne uprave po Šmidovniku so zlasti policijske, materialne, infrastrukturne in strokovnooperativne; pospeševalne in razvojne ter skrb za obstoj sistema in ustvarjalna vloga.

- 1 Policijske naloge so najbolj tipične oblastne naloge državne uprave, pri katerih se država osredotoči na nadzor ravnanja državljanov v okviru ustave in zakonov. S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva ...
- 2 Materialne, infrastrukturne in strokovnooperativne naloge javnih služb so nastale z razvojem sodobne družbe v trenutku, ko je država začela opravljati vrsto dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom in so bile izvzete iz okvirov tržnih mehanizmov. S tem so te dejavnosti pomenile pomemben korak v razvoju družb, saj zagotavljajo socialno pravičnost.
- 3 S pospeševalnimi in razvojnimi nalogami sodobna država vse bolj, posredno ali neposredno, posega na različna področja družbenega življenja, saj tržna tekmovalnost nujno ne vodi do večje učinkovitosti in inovativnosti. Država izvaja pospeševalne in razvojne naloge tako v gospodarstvu kot tudi v negospodarstvu. Te naloge so sicer manj vidne, so pa nujni in neločljivi del delovanja javne uprave.
- 4 Skrb za obstoj sistema je pomembna naloga javne uprave, saj mora država oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme za ohranjanje svojega obstoja. K tej nalogi prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, sistem vzgoje in izobraževanja ter drugo delovanje, ki je povezano z obstojem sistema javne uprave (kadrovanje, informiranje, financiranje).

5 Ustvarjalna vloga kot naloga javne uprave je bila v dosedanji zgodovini proučevanja najmanj poudarjena, vendar postaja v sodobni kompleksni družbi vse pomembnejša. Ustvarjalna vloga javne uprave izvira iz kontinuitete in strokovnosti njenega delovanja in tudi iz prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem.

Na delovanje javne uprave pa vplivajo tudi spremembe družbenega okolja, ki se kaže v spremenjenih oziroma novih načelih njenega delovanja, ki so:

- meja med politiko in upravo je vse bolj zabrisana;
- racionalni model odločanja se umika modelu omejene racionalnosti;
- uveljavljanje političnih odločitev od vrha navzdol ni več primerno, zato ni avtomatičnega in samoumevnega izvrševanja določenih ciljev;
- javna uprava se upravlja s pomočjo samoregulatornih skupin;
- delo javnih uslužbencev mora slediti doseganju ciljev in ne sme biti podrejeno sledenju pravil;
- centralizacija v javni upravi lahko vpliva na manjšo realizacijo ciljev, z decentralizacijo dela pa povečujemo njeno storilnost in uspešnost;
- javni uslužbenci nimajo posebne motivacije, temveč delujejo v okviru svojih koristi, ki se izražajo v osebem dohodku, moči in prestižu (Lane v Stanonik 1998, 13).

### 3.2 Državna uprava

**Sistem javne uprave** je sestavljen iz štirih področij:

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

Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živi na določenem območju in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je

aparatus za izvrševanje monopola fizične prisile. Po organizacijski definiciji državno upravo opredelimo kot organizacijo določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij (Rakočević 1991, 15 in naslednje), sestavljena pa je iz sistema upravnih organov (represivna funkcija) in upravnih organizacij (servisna funkcija). Pristojnosti državne uprave so izvrševanje predpisov, odločanje v upravnih stvareh, upravni nadzor, zbiranje informacij in oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter pospeševanje gospodarstva.

V sistemu delitve oblasti razumemo pod pojmom izvršna oziroma izvršilna oblast tako vladne kot tudi upravne organe, ki jih v širšem smislu poimenujemo tudi s pojmom državna uprava, čeprav je ustrežnejše, da z ožjim pojmom državna uprava označujemo državne upravne organe. Vlada kot nosilec izvršilne veje oblasti svoje funkcije opravlja s pomočjo državne uprave, ki je torej sredstvo za izvajanje njenih (vladnih) politik, pa tudi zakonov in drugih odločitev nosilca zakonodajne veje oblasti. Vlada in državna uprava sta v odnosu usmerjevalca in izvrševalca. Dejavnost državne uprave je v operativnem odločanju in upravnem izvrševanju materialnih predpisov; njena dejavnost se odvija v okviru danih usmeritev. Upravnemu in družbenemu sistemu pa zagotavlja tudi ustrezno pravno stabilnost ob političnih krizah in nestabilnostih (Trpin 1997, 26).

Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave sta njena upravna dejavnost, ki ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti. Tako kot pri definiranju drugih pojmov lahko državno upravo opredelimo kot sistem organov, tj. v organizacijskem smislu ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistematiziranje funkcij državne uprave ločuje med oblastno in neoblastno upravo (Rakočević in Bekeš 1994, 157). Spremenjena vloga države in prevzemanje odgovornosti za družbeni razvoj vse bolj pomenita prehajanje iz oblastnega delovanja uprave v neoblastno delovanje. Državna uprava se sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v svoji dejavnosti in nosilec javnih služb. Oblastveno upravo lahko poimenujemo tudi upravnopravna dejavnost, neoblastveno pa zunajpravna upravna dejavnost (Trpin 1998).

Spremenjena vloga državne uprave (atributi oblasti niso osnovna vsebina upravne dejavnosti države) je prispevala k temu, da se namesto pojma državna uprava vse pogosteje uporablja pojem javna uprava, ki pomeni v tem kontekstu širše polje od pojma državna uprava in obsega tudi oblike nedržavnega, družbenega upravljanja. Funkcije državne uprave logično

izhajajo iz njene vloge znotraj upravnega sistema. Najsplošnejše bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji, in sicer izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti ter pripravo strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (Rakočević in Bekeš, 1994).

Rakočević in Bekeš znotraj teh dveh temeljnih funkcij ločita eksekutivno, kurativno in servisno funkcijo. Prva zajema izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev, druga skrb oziroma odgovornost za upravno področje, servisna pa strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti (priprava strokovnih podlag za politične odločitve).

Z vidika izvajanja posameznih nalog državne uprave Rusch razlikuje tri vidike uprave, in sicer:

1. Intervencijsko upravo, ki izhaja iz tradicije liberalne ustavne države 19. Stoletja, ko je bila osnovna naloga uprave ohranjanje pravne varnosti in reda ter zaščita pred naravnimi nesrečami. Danes pa vsebina intervencijske uprave predstavlja vse splošne funkcije policije ter natančno predpisane upravne naloge.
2. Storitveno usmerjeno upravo, ki predstavlja prehod funkcije uprave od ščitenja in kontrole posameznika k skrbi za zagotavljanje socialne blaginje in družbenega napredka z zagotavljanjem storitev na različnih področjih (transport, komunalna infrastruktura).
3. Načrtovalno, fiskalno in nabavno upravo, katere cilj je na osnovi usmerjenega dodeljevanja, razporejanja in načrtovanja javnih sredstev izboljšanje pogojev dela na različnih področjih. Fiskalna uprava s pobiranjem davkov zagotavlja sredstva, nabavna uprava pa oskrbuje ostale upravne funkcije z resursi za izvajanje njihovih nalog (Rusch 1998, 474–475).

Virant loči pet vrst dejavnosti:

- 1 regulativna (izdajanje predpisov in priprava strokovnih podlag za izdajanje predpisov vlade in zakonov ter drugih aktov zakonodajnega organa);
- 2 kontrolno-nadzorna (nadzor nad izvajanjem predpisov; primer je inšpekcijski nadzor);
- 3 operativna (izdajanje posamičnih pravnih aktov, opravljanje upravnih dejanj, izvajanje upravnih ukrepov);
- 4 študijsko-analitična ter

5 represivna (Virant 1998).

### 3.3 Javni sektor

Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje (Kovač v Ferfila 2008, 96). Avtorji navajajo več kriterijev definicij, kot so na primer vir financiranja, subjekti, status zaposlenih ... Trpin (1993) pravi, da v javni sektor sodi vse tisto, kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja. Za javni sektor so značilni pojavi javne odgovornosti, velikosti in kompleksnosti upravnega aparata, delovna intenzivnost upravne panoge, velika pripadnost zaposlenih in etika javnega dela s politično nevtralnostjo, lojalnostjo, nepristranskostjo in nepodkupljivostjo (Farnham in Horton v Kovač 2007, 96). Javni sektor je zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem (Setnikar-Cankar 1997a, 73).

Javni sektor obstaja zaradi potreb po dostopu do javnih dobrin (po načelu državljske pripadnosti in ne ekonomske moči) in pokrivanja eksternalitet javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov z državno intervencijo in regulacijo. Vlada oblikuje javne ekonomske politike zaradi relativne redkosti dobrin in storitev s ciljem usmerjanja alokacije resursov, povečanja stabilnosti v alokativnem in distribucijskem procesu ter s splošnim namenom boljšega zadovoljevanja človekovih potreb (Ferfila 1994, 8).

Javne dobrine so stvari ali upravičenja, ki jih skupaj troši več potrošnikov tako, da potrošnja enega v ničemer ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega (Ferfila 1994, 19–20); dodatni uporabnik koristi javnih dobrin torej ne povzroči dodatnih stroškov. To lastnost javnih dobrin imenujemo nerivalstvo. Javne dobrine imajo tudi drugo lastnost – neizključenost; zaradi katere je posameznika težko ali nemogoče izključiti od uživanja javne dobrine, zato ni možno določiti cene dobrine. Privatni trgi prav tako ne morejo producirati javnih dobrin, ker ne morejo izključiti neplačnikov.

Javni mehanizmi za doseganje ciljev javnega sektorja so:

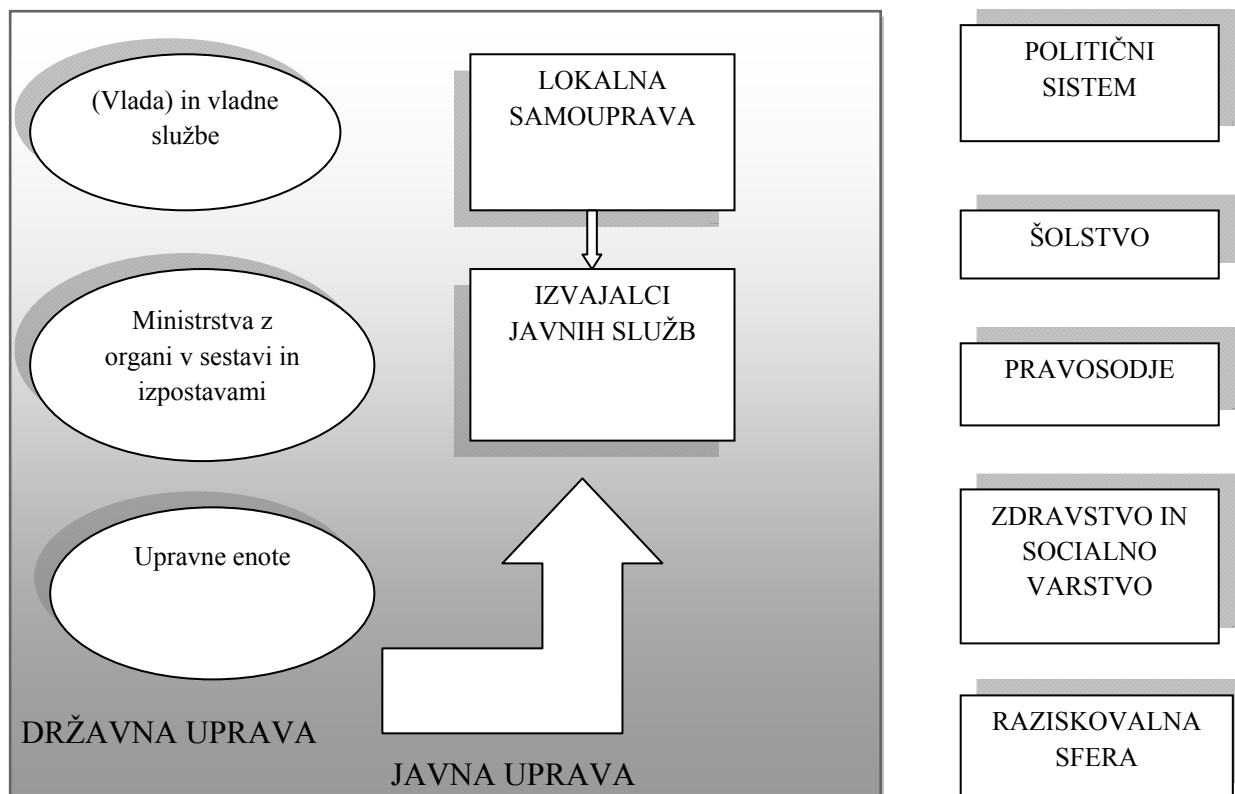
1. (javna) lastnina,
2. proračunsko financiranje,

3. državna (javnopravna in zasebnopravna) regulacija,
4. dodatno tudi pogodbeni management.

Javna lastnina pomeni, da se razprši nevarnost tveganja neuspeha na celotno populacijo in celo na naslednjo generacijo, kar pomeni zelo majhen delček rizika za posameznika (Flynn 1993, 83). Vladni sektor tako zagotavlja storitve in dobrine, ki jih privatni trgi ne morejo ali nimajo interesa (sodni in obrambni sistem), prepove blago, kjer bi bil velik profit, a negativni učinki (narkotiki), prepove uporabo določenih produkcijskih tvorcev (otroško delo), omeji ali nadomesti uporabo določenih tehnologij (ekološko škodljivo), spodbuja tehnološki napredek s financiranjem temeljnih raziskav, omogoča uporabo resursov, ki bi sicer ostali nezaposleni (javna dela) ... (Ferfila 1994, 8).

Običajno javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Gre za splet dejavnosti, ki skupaj z gospodarstvom oziroma zasebnim sektorjem sestavlja celoto družbenega življenja (Ferfila 2008, 99).

Slika 3.1: Javni sektor



Vir: Kovač (2008, 100)

### 3.4 Sistem javnih uslužbencev

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavnejše definirali kot poseben upravni sistem znotraj okvira javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci. Pojem sistem se nanaša predvsem na formalne strukture avtoritativnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, programov oziroma aktivnosti (Thompson v Haček 2001, 43).

Element sistema javne uprave je sistem javnih uslužbencev<sup>2</sup>. Bekke, Perry in Toonen (1996, 5) razumejo sistem javnih uslužbencev kot sistem, kjer se prepletajo tri ravni: operativnost (ang. Operational), kolektivna izbira (ang. Collective choice) in ustavna izbira (ang.

<sup>2</sup> Sistem javne uprave tvorijo štiri področja: 1. Državna uprava – ki je del izvršilne veje oblasti, katere bistvena naloga je izvrševanje upravnih nalog; 2. Lokalna samouprava – njena naloga je upravljanje javnih zadev, pri katerih neposredno ali posredno (preko izvoljenih predstavnikov) sodelujejo prebivalci določene teritorialne skupnosti, ki je ožja od države (Virant 1998a, 161); 3. Javne službe – naloga teh je zagotavljanje javnih dobrin in javnih storitev, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema; 4. Javni sektor – obsega kriterij lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti (Haček 2001, 29).

Constitutional choice). Te tri ravni zajemajo mnogovrstne vloge, ki jih sistemi javnih uslužbencev igrajo v upravnem sistemu. Razumevanje vloge in medsebojnih vplivov je pomembno za celovito sliko sistema javnih uslužbencev.

Ena od definicij sistema javnih uslužbencev je tudi naslednja: »Sistem javnih uslužbencev je mediativna institucija, katere cilj je mobilizacija človeških virov z namenom zagotavljanja javnih dobrin in storitev na določenem teritoriju« (Morgan in Perry 1988, 85). Kar lahko pomeni, da so sistemi javnih uslužbencev neke organizirane strukture, ki s kombinacijo formalnih pravil in avtoritete gradijo most med državno politiko in specifičnimi upravnimi organizacijami (Bekke in drugi 1996, 2).

Sistem javnih uslužbencev obsega centralno raven (raven unitarne oziroma federalne države) in lokalno raven oblasti (raven lokalne (samo)uprave) (Haček 2001, 43).

Strokoven sistem javnih uslužbencev, ki je v osnovnih potezah že spominjal na današnje sisteme javnih uslužbencev, se je prvič pojavil leta 1883 s t. i. Pendletonovo listino, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, katerega izhodišče je bilo strokovnost in usposobljenost vseh zaposlenih (merit sistem). Pendletonova lista je imela dva temeljna cilja: prvi cilj je bil odstranitev političnega vpliva iz administracije, drugi

pa zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev predvsem v skladu s političnimi merili (Haček 2001, 43).

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh oziroma v treh podsistemih (Haček 2001, 44-45):

#### 1 Institucionalna raven:

V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji, institucionalni ravni. Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture, njena osrednja vloga pa je posredovanje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom in političnim okoljem. Sistem javnih uslužbencev črpa iz političnega okolja tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik nujno potrebujejo za učinkovito in uspešno delovanje. Pomembna vira birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni sta javna podpora in javno mnenje. Na tej ravni so pomembna tudi pravila vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč za delovanje celotnega sistema javnih uslužbencev



in za opredeljevanje vloge javnih uslužbencev v tem procesu. Javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti le izvajalske vloge, ampak morajo v postavljanje ciljev in posledično oblikovanje politik tudi dejavneje posegati.

## 2. Operativna raven

V sistemu javnih uslužbencev poteka proces upravljanja s prve ravni upravljanja na nižjo raven, v kateri se operacionalizira politika. Operativna raven je utemeljena na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide, močno razvejano strokovno raven upravljanja. Na tej ravni teče proces upravljanja po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo za neposredno izvajanje. Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev, saj je za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni nujno treba vzpostaviti celoten kadrovski oziroma personalni sistem, ki bo naloge tudi operacionaliziral.

## 3. Simbolna raven

Simbolna raven je prav tako pomembna kot prvi dve ravni upravnega delovanja, čeprav je manj vidna in otipljiva. Z opredeljevanjem, kaj je družbeno sprejemljivo in kaj ne v sistemu delovanja javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo. Tovrstna določnost je razvidna iz vsebine politik in stila delovanja uprave. Oboje je potrebno za uspešno vladanje.

Upravno delovanje sistema javnih uslužbencev poteka hierarhično od institucionalne ravni do operativne ravni, ter ob vplivu simbolne ravni, ki ni tako vidna kot prvi dve, je pa prav tako pomembna.

Slika 3.2: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (perosnalni oziroma kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
- pravice in dolžnosti JU	- klasifikacijski sistem JU	- etika v sistemu JU
- sistem odgovornosti	- upravljanje človeških virov	- upravna kultura
- javno mnenje	- sistem zaposlovanja JU	
- policy vloga JU in (a)političnost JU		

Vir: Haček (2001,45)

Javni uslužbenški sistem, to je skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, razen sistema plač v javnem sektorju, v Sloveniji ureja Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Pri sprejemanju ZJU je zakonodajalec sledil standardom, ki so se razvili v evropskem pravu in jih države članice Evropske unije upoštevajo pri oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev. Ti standardi zahtevajo od posameznih nacionalnih ureditev, da vzpostavijo takšen sistem uprave, ki bo deloval po načelih kakovosti in učinkovitosti. Zavzemajo se za približevanje javne uprave uporabnikom z vzpostavljanjem javnega in odprtega delovanja, za smotrno organizacijo dela v upravnih organizacijah in učinkovito upravljanje s človeškimi viri, za vzpostavitev takšnega sistema, ki bo omogočal razvijanje strokovnosti kadrov in polno odgovornost pri opravljanju delovnih nalog, ter za vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Tradicionalno opredeljevanje uslužbenskega razmerja kot enostranskega javnopravnega razmerja izhaja iz stališča, da se služba v državi ne more enačiti s službo pri zasebnem delodajalcu. Država nastopa v uslužbenskih razmerjih iz pozicije suvereno, ki poleg tega, da podeljuje pooblastila za odločanje v upravnih zadevah, ureja tudi pravice in obveznosti javnih uslužbencev, ki izhajajo iz opravljanja upravne dejavnosti kot njihovega poklicnega dela.

Razvoj upravnih sistemov v zadnjih dvajsetih letih je vplival tudi na zaposlitveni režim v javni upravi. Zaradi krčenja področij, kjer je potrebna intervencijska vloga države, in umika države s posameznih področij s procesi privatizacije in deregulacije, je prišlo do izločitve velikega števila zaposlenih v javni upravi iz javnopravnega režima v zasebnopravni režim. Tudi uvajanje prilagojenih managerskih metod in tehnik, značilnih za zasebni sektor, v sistem

upravljanja javnega sektorja je vplivalo na zaposlitveni režim v javni upravi: sistem plač, uvajanje fleksibilnejših oblik zaposlovanja, struktura delavskega predstavništva in kolektivnega dogovarjanja, decentralizacija ...

ZJU definira javne uslužbence kot posameznike, ki sklenejo delovno razmerje v javnem sektorju, pri čemer loči uradnike od drugih javnih uslužbencev (t. i. strokovno-tehničnih javnih uslužbencev). Funkcionarji v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani) niso javni uslužbenci. –

Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju. V državnem organu je to Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost. V imenu delodajalca nastopa predstojnik, ki so mu zaupane naloge v zvezi z odločanjem o zaposlovanju in drugih zadevah upravljanja s človeškimi viri. Kadrovsko odločanje je torej v domeni upravnih managerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (na primer določanje skupnih izhodišč za sistemizacijo).

Novo zaposlitve morajo biti predvidene v kadrovskih načrtih. Delovno razmerje v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se sklepa s pogodbo o zaposlitvi, praviloma za nedoločen čas in na podlagi izvedenega javnega natečaja. Vsa delovna mesta so razvrščena na uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta. Uradniki opravljajo delo v nazivu. Nazivov je šestnajst, število tipov uradniških mest pa se skrči na sedem tipov delovnih mest (referent I–IV, višji referent I–III, svetovalec I–III, višji svetovalec I–III, podsekretar, sekretar in višji sekretar) in vodstvene položaje. Tako lahko uradnik opravlja naloge na določenem delovnem mestu v enem izmed možnih nazivov (na primer na delovnem mestu referenta v nazivih referent I, referent II, referent III in referent IV), kar omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

Javnim uslužbencem je sicer dovoljeno opravljanje pridobitne dejavnosti, vendar le tiste, ki niso nezdržljive z njegovim delom in niso v nasprotju s konkurenčno prepovedjo, ne vplivajo na nepristransko opravljanje dela in niso v škodo ugledu organa.

Napredovanje javnih uslužbencev je povezano z ocenjevanjem strokovnih in delovnih kvalitet zaposlenega. ZJU loči med napredovanjem v višji naziv, ki je namenjeno le uradnikom, in napredovanjem v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za ostale javne uslužbence. Predvideva tudi podeljevanje priznanj javnim uslužbencem, ki dosegajo pri delu

izjemne uspehe in prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov.

### 3.4.1 Javni uslužbenec

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

Pojem javni uslužbenec se v upravni teoriji razlikuje od pojma državni uslužbenec (Bekke in drugi 1996, 1–2). Najbolj široka definicija državnega uslužbenca je prav gotovo definicija, ki jo je leta 1931 postavila organizacija Tomlin Commission. Tam so prišli do ugotovitve, da je državni uslužbenec človek, ki ni del politične ali sodne veje oblasti, ampak je izključno del civilnega dela oblasti, kateremu parlament določa plačo. Izraz državni uslužbenec pa je bil prvič uporabljen konec 18. stoletja v indijskem podjetju, kjer so želeli ločiti navadne uslužbence od vojaškega osebja (Drewry in Butcher 1991, 13). V sodobni upravno-politični znanosti pa s pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbence, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade (Bogdanor 1987, 104). Državni uslužbenec kot pojem se je na evolucijski lestvici razvil torej pred pojmom javni uslužbenec.

Korenine pojma državni uslužbenec lahko zasledimo že v času, ko so bili uradniki personalni uslužbenci monarha ali vladarja oziroma zastopniki krone, to je v 13. stoletju. Pomembna so leta od 1780 do 1880, saj se je v tem času zabeležilo rojstvo modernega javnega uslužbenca. V tem času se uporaba pojma državni uslužbenec v Veliki Britaniji omeji le na tiste civilne uradnike, ki so zaposleni v vladnih ministrstvih<sup>3</sup>. Dandanes pojem državnega uslužbenca v večini sodobnih držav ne zajema le uradnikov, zaposlenih v vladnih ministrstvih, pač pa tudi vse uslužbence, ki so zaposleni v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzi ... Za slednje, med seboj zelo različne kategorije zaposlenih v javnem sektorju, se zato v večini sodobnih držav na splošni ravni uporablja pojem javni uslužbenec, medtem ko je pojem državnega uslužbenca obdržal poseben in omejen pomen, ki se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega

---

<sup>3</sup> Glej Bekke, Perry in Toonen 1996, 68-99.

političnega sistema (Bogdanor 1987). Trpin opredeljuje v okviru najsplošnejše definicije javnega uslužbenca »kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Trpin 1996, 397–398). Definicije pojma poklicnega uradnika, tako doktrirane kot tudi normativne, se razlikujejo predvsem glede na širino obsega pojma, saj vse osebe, ki opravljajo svoj poklic v upravni organizaciji po svojem položaju, pristojnostih in nalogah, ki jih opravljajo, niso enake in se zaradi tega po različnih kriterijih uvrščajo v posebne kategorije<sup>4</sup>, poleg tega pa se njihov položaj razlikuje tudi glede na vrsto upravne organizacije (Haček 2004, 53).

Za razvoj javnih uslužbencev je pomemben Webrov model birokratske organizacije, katerega ena temeljnih značilnosti je način rekrutacije javnih uslužbencev. Javne uslužbence bi naj izbirali na osnovi kriterija doseženega delovnega uspeha in kriterija sposobnosti, ne pa na osnovi askriptivnih kriterijev, kot so rasa, spol ali jezik. Tovrsten način izbire javnih uslužbencev se imenuje izbira na osnovi »nevtralne pristojnosti«. Kriteriji, na osnovi katerih naj poteka izbor javnih uslužbencev, so po Webru torej bodisi usposobljenost in strokovno znanje na točno določenem področju bodisi splošna intelektualna sposobnost. (Haček 2004, 56). V 19. stoletju je veljal Webrov britanski 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 storiti ničesar, kar bi lahko vzbudilo dvom o njegovi nepristranskosti (Zupan Novak 2007, 23).

Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se razlikujejo od opravljanja političnih nalog (Haček 2004, 52). Druga vrsta definicij opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in v organskem smislu (Bučar 1969, 592) o čemer bomo pisali podrobneje v nadaljevanju.

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

---

<sup>4</sup> Na primer upravi delavci, administrativno osebje, pomožno osebje, uradniki in nameščenci.

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

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

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

Javni uslužbenci opravljajo delo (Zaviršek 2004, 24):

- na delovnem mestu: delovno mesto je v organizacijski strukturi najnižja organizacijska enota, ki ima v okviru delovnega mesta ali poklicnega področja predvidene glavne naloge;
- v nazivu: naziv je poimenovanje, ki ga javni uslužbenec (uradnik) pridobi z imenovanjem, izvolitvijo, podelitvijo ali napredovanjem v skladu z zakonom;
- na položaju: položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

#### **3.4.1.1 Funkcionalno in organsko pojmovanje javnega uslužbenca**

Temeljni element vsake organizacije je zaposleni oziroma njegovo delovno mesto, kar velja tudi za organizacije javne uprave. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje teorija javne uslužbenice. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, kar se seveda razlikuje od opravljanja političnih nalog (Haček in Bačlija 2007, 39). Druga vrsta definicij opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in v organskem pomenu (Bučar v Haček 2001, 41).

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 kakršno koli 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. Parlamentarni poslanci in tudi predsednik države, posredno pa sodniki, državni tožilci in drugi pravosodni funkcionarji so v tradicionalni kontinentalni evropski pravni ureditvi neposredno voljeni. Po svojem pravnem položaju se ti javni funkcionarji od profesionalnih uslužbencev razlikujejo, 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 statusni kriterij in v tem pogledu so med profesionalnimi uslužbenci v ožjem smislu velike razlike, ki vplivajo na njihov pravni položaj (Novak 2007, 13).

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 kakršno koli dejavnost za kateri koli javni organ. Lahko gre pri tem za trajno, prehodno ali občasno dejavnost oziroma delo. To pa je 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 pa je opravljanje državne službe nezdružljivo z opravljanjem kakšne druge službe ali dejavnostjo in je zato izrecno predpisano, da državni uslužbenec ne more imeti dveh stalnih služb (Novak 2007, 13).

Iz zgoraj navedenega lahko izhajamo, da je uporabnejše in ustrežnejše pojmovanje javnega uslužbenca v najširšem funkcionalnem pomenu. Da lahko celovito razumemo organizacijo in kompleksnost delovanja javne uprave, je namreč potrebno upoštevati tudi ljudi – posameznike, ki delajo v javni upravi. Iz tega razloga je potrebno uporabljati pojem javni uslužbenec v najširšem funkcionalnem pomenu, saj takšno pojmovanje vključuje tudi izvoljene ali imenovane funkcionarje.

Zaradi doslednosti in jasnosti pa je potrebno v pojem javnega uslužbenca vključiti tudi 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 izključevala.

### **3.4.2 Klasifikacija (delovna mesta, nazivi in položaji)**

Klasifikacija (razvrščanje) javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje pravo javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Smisel klasifikacije je v zagotavljanju organizacijske preglednosti, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi, organizacijsko racionalizacijo in poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih. Poleg tega klasifikacija omogoča vzpostaviti sistem napredovanja in plačilni sistem (Virant 2004, 197).

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

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

Klasifikacija ima cel niz pozitivnih učinkov (Bučar v Haček in Bačlija 2007, 99):

- a) z razdelitvijo na posamezna delovna mesta ugotovimo, koliko delovnih mest imamo, in s tem tudi število javnih uslužbencev, ki jih potrebujemo,



- b) če želimo ugotoviti, kakšne delavce potrebujemo, smo prav tako vezani na oceno delovnih mest,
- c) zaradi nujnosti racionalizacije moramo za enaka delovna mesta uporabiti iste kriterije in isto kvalifikacijo pri sprejemu med posameznimi uslužbenci, tako dobimo kriterije za napredovanje, omogočeno pa je tudi pravičnejše nagrajevanje,
- d) klasifikacija omogoča uporabo iste terminologije, za iste nazive, ker oblikovanje delovnega mesta zahteva točen opis nalog, ki jih je treba na določenem delovnem mestu opraviti, s tem pa je dana večja možnost izvajanja odgovornosti.

ZDDO je temeljil na klasifikaciji delovnih mest in je razvrščal javne uslužbence v tri kategorije – višje upravne delavce, upravne delavce in strokovno-tehnične delavce. Višji upravni delavci so se imenovali za pomoč pri vodenju dela v upravnih organih in za opravljanje najzahtevnejših del<sup>5</sup>.

Imeti so morali univerzitetno izobrazbo ali visoko upravno šolo, če ni bilo enakega programa za pridobitev univerzitetne izobrazbe. Upravni delavci so se imenovali za opravljanje strokovnih del<sup>6</sup>.

Strokovno tehnični delavci pa so opravljali dela, s katerimi so se zagotavljali splošni, tehnični in drugi pogoji za delo (spremljajoča dejavnost)<sup>7</sup>. Javni uslužbenec se je lahko zaposlil na nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katero je izpolnjeval predpisane pogoje. Akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest ministrstva oziroma organov v njegovi sestavi je izdajal minister s soglasjem vlade.

Javni uslužbenci so se tudi v prejšnji uslužbenski ureditvi morali med trajanjem delovnega razmerja strokovno izpopolnjevati, kar je urejal poseben zakon<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Nazivi višjih upravnih delavcev so bili: generalni sekretar upravnega organa, podsekretar, pomočnik predstojnika, svetovalec predstojnika, svetovalec vlade, načelnik upravne enote, pomočnik načelnika upravne enote, svetovalec načelnika upravne enote, vodja notranje organizacijske enote, vodja izpostave v upravni enoti in višji svetovalec.

<sup>6</sup> Nekaj nazivov upravnih delavcev: svetovalec, višji referent, višji sodelavec, sodelavec, referent, inšpektor.

<sup>7</sup> Strokovno-tehnični delavci so bili: strokovni sodelavec, finančni referent, pisarniški referent, administrator, manipulant ...

<sup>8</sup> Gre za Zakon o pripravništvu, strokovnih izpitih in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list SRS 35/85.

Delovno mesto je najmanjša enota organizacije državnega organa ali uprave lokalne skupnosti (Korade-Purg 2004, 103), pri čemer obstoječi Zakon o javnih uslužbencih loči uradniška in strokovno -tehnična delovna mesta.

Uradniška delovna mesta, so delovna mesta, na katerih uradniki opravljajo javne naloge. Hkrati pa so uradniška delovna mesta tudi tista delovna mesta, na katerih se opravljajo najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih (na primer delovna mesta vodij kadrovske, finančne, pravne službe, službe za informatiko, glavne pisarne in službe za odnose z javnostmi) ter tista zahtevnejša delovna mesta, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za opravljanje, katerih je zahtevano poznavanje javnih nalog organa ter najmanj visoka strokovna izobrazba.

Delovna mesta, na katerih javni uslužbenci opravljajo druga, večinoma spremljajoča dela, so strokovno-tehnična delovna mesta. Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci.

Tako uradniška kot strokovno tehnična delovna mesta se razvrščajo glede na zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in pogojev za opravljanje dela in druge okoliščine delovnih razmer (ZJU, 78. člen). Razvrstitev obeh kategorij delovnih mest je pomembna zaradi pravilne priprave aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest.

Sistem javnih uslužbencev je poleg razčlenitve delovnih mest na uradniška in strokovno-tehnična uvedel tudi pregleden sistem nazivov in položajev. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu. Položaji v državni upravi so (ZJU, 80. člen):

- v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot,
- v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot,
- v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot,
- v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta, lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri, ki jih

morajo uradniki na najvišjih položajih pridobiti v petnajstih mesecih od dneva imenovanja na položaj (ZJU, 81. člen).

V novem sistemu javnih uslužbencev so novost nazivi. Uradnik izvršuje javne naloge na uradniškem delovnem mestu v nazivu, ki je vezan na njegov osebni status<sup>9</sup>. V uradniški naziv so imenovani le uradniki, ki se izberejo na podlagi javnega natečaja, medtem ko uradniki, ki so zaposleni za določen čas, niso imenovani v uradniški naziv.

Naloge na uradniškem delovnem mestu se lahko opravljajo v treh nazivih posameznega kariernega razreda, z izjemo prvega in petega kariernega razreda ter položajev. Uradnik pridobi naziv z imenovanjem po izbiri na javnem natečaju<sup>10</sup>. V višji naziv je mogoče napredovati na podlagi letnih ocen delovne uspešnosti ali s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto.

---

<sup>9</sup> Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj (od referenta IV do višjega sekretarja) v petih kariernih razredih. V organizacijo je možno vstopiti na delovna mesta v vseh kariernih razredih. Uradnik se po izbiri na javnem natečaju imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na delovnem mestu, za katerega sklenu pogodbo o zaposlitvi.

<sup>10</sup> V skladu s 57. členom ZJU se postopek za novo zaposlitev uradnika za nedoločen čas izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, ki je določen z Zakonom o delovnih razmerjih.

Tabela 3.1: Uradniški nazivi v državni upravi

<b>Karierni razred</b>	<b>Stopnja</b>	<b>Naziv</b>
1	1	Višji sekretar
	2	Sekretar
	3	Podsekretar
2	4	Višji svetovalec I
	5	Višji svetovalec II
	6	Višji svetovalec III
3	7	Svetovalec I
	8	Svetovalec II
	9	Svetovalec III
4	10	Višji referent I
	11	Višji referent II
	12	Višji referent III
5	13	Referent I
	14	Referent II
	15	Referent III
	16	Referent IV

Vir: Povzeto po ZJU, 85. člen

Po 86., 87., 88. in 89. členu ZJU so pogoji za pridobitev naziva naslednji:

- predpisana izobrazba in delovne izkušnje,
- obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv<sup>11</sup>,
- znanje uradnega jezika,
- drugi pogoji (državljanstvo RS; da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in da ni bila

<sup>11</sup> V prvotnem besedilu Zakona o javnih uslužbcih je bil kot pogoj določen strokovni izpit za imenovanje v naziv (državni izpit iz javne uprave oziroma strokovni upravni izpit), ki ga je moral izbrani kandidat opraviti najkasneje v enem letu od sklenitve delovnega razmerja. S 15. julijem 2008 (novela ZJU, Uradni list RS, št. 65/2008) je stopila v veljavo določba, po kateri mora uradnik, ki je imenovan v naziv, najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi opraviti obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv.

obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev; da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti).

Pridobljeni naziv lahko uradniku ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja, z napredovanjem v višji naziv, z razrešitvijo (na primer ugotovitev nesposobnosti) ter v drugih primerih, ki so določeni z zakonom.

### **3.4.3 Sistemizacija**

Vsaka organizacija ureja svojo notranjo organiziranost, da bi zagotovila učinkovito delovanje in izvajanje nalog, zaradi katerih je ustanovljena. Celotno delovanje je usmerjeno k doseganju ciljev, pri čemer sta posebej izpostavljena kvaliteta delovanja ter odnos do uporabnikov storitev in celotnega okolja, v katerem organizacija deluje. Navedene zahteve so še posebej aktualne v javnem sektorju, kjer je vloga uporabnikov storitev zelo poudarjena, kvalitetno in učinkovito izvajanje nalog organizacij pa je cilj, ki mu mora javni sektor slediti. Za zagotavljanje navedenih ciljev je torej potrebno oboje, ustreza organiziranost in tudi sistemizacija delovnih mest, ki sta medsebojno povezana, čemur sledi tudi akt, ki vključuje oboje, tako notranjo organizacijsko strukturo kot tudi sistemizacijo delovnih mest (Korade-Purg 2008, 2009, 3–4).

Organizacijsko shemo v organizaciji je potrebno pretvoriti v pisno obliko, v dokument Sistemizacija delovnih mest (Ivanuša-Bezjak 2006, 32).

Sistemizacija je akt, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog v javnem sektorju, z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih ter plačni razredi (ZSPJS, 6. člen).

Že v prvem delu ZJU je navedeno, da mora vsak subjekt javnega sektorja imeti akt o sistemizaciji delovnih mest. Glede na to, da gre za zakonsko določbo, mora predstojnik oziroma poslovodni organ to obveznost spoštovati. Sistemizacijo mora sprejeti po predpisanem postopku, pri čemer je potrebno upoštevati, da je postopek za različne subjekte javnega sektorja različen.

Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta (ZJU, 21. člen). Delovno razmerje se sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Izven sistemizacije se lahko sklene delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja (ZJU, 55. člen).

S sistemizacijo se določi število in vrsta uradniških delovnih mest po organizacijskih enotah, vključno z delovnimi mesti za določen čas in delovnimi mesti pripravnikov, pri čemer se v primeru, da je v isti organizacijski enoti več enakih delovnih mest, navede število le-teh. Iz povzetkov bistvenih splošnih določb predpisov glede vsebine akta o sistemizaciji delovnih mest lahko kot njene osnove navedemo (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, 44–46. člen):

- delovno področje organizacije, organa oziroma uprave lokalne skupnosti;
- notranje organizacijske enote z opisom njihovih delovnih področij;
- način vodenja notranjih organizacijskih enot in razmerja med njimi;
- delovna mesta z naslednjimi elementi:
  - poimenovanje delovnega mesta, določitev nazivov, če se naloge na delovnih mestih opravljajo v nazivih,
  - pogoji za zasedbo (predpisana izobrazba in delovne izkušnje, strokovni izpit, posebno znanje ali usposobljenost),
  - posebnosti glede dela v posebnih delovnih razmerah (delo v izmeni, deljen delovni čas),
  - opis nalog delovnega mesta, pri čemer je treba upoštevati splošni opis nalog in predpisov, ki so podlaga za oblikovanje notranje organizacije in sistemizacije delovnih mest (primer: uredba, ki ureja notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest), v konkretnem aktu o sistemizaciji delovnih mest pa je treba dodati oziroma dopolniti opis glede na posamezno delovno področje,
  - tarifni razred, plačno skupino in podskupino ter plačni razred delovnega mesta oziroma naziva in dodatke k osnovni plači,
  - ali se delo opravlja s krajšim delovnim časom od polnega delovnega časa,
  - morebitne posebnosti glede razporeditve delovnega časa,
  - katerih nalog skladno s predpisi ne smejo opravljati ženske in mladina,
  - katere naloge lahko opravljajo invalidi,

- oznaka skupine, v katero spada delovno mesto glede na oceno tveganja skladno z zakonom, ki ureja varstvo in zdravje pri delu,
- morebitna posebna pooblastila,
- morebitno dodatno obvezno pokojninsko zavarovanje,
- pooblastilo za dostop do tajnih podatkov,
- po potrebi druge posebnosti delovnega mesta.

#### 3.4.4 Kadrovski načrt in načela

Za potrebe kadrovanja novih delavcev po Možini in Stanleyu (Možina in drugi 2002, 55) večkrat uporabljamo načrt pridobivanja kadrov (ang. Recruitment plan), ki vsebuje število in vrsto potrebnih delavcev, opis načina kadrovanja in eventuelno navedbo problemov, ki bi jih kazalo upoštevati pri kadrovanju.

Osnovna ideja, ki je podlaga planiranju je, da prihodnost lahko sooblikujemo in ji nismo zgolj izpostavljeni. Planiranje definiramo kot razmišljanje o prihodnosti, lahko pa ima več namenov. Njegov osrednji namen je sicer priprava podatkov, ki pomagajo managerjem pri sprejemanju odločitev o prihodnosti. Posredovane informacije lahko služijo tudi pri zmanjševanju rizikov in negotovosti pri promoviranju učinkovitosti (Fitz-en 1984, 47).

V teoriji se pojavlja vrsta definicij, ki opredeljujejo planiranje kadrov:

- Planiranje kadrov obsega planiranje, realizacijo in kontrolo vseh aktivnosti, povezanih z »uporabo« človeških virov, upoštevajoč cilje organizacije in individualne cilje vpletenih oseb (Kühlman 2004, 1).
- Organizacija kot skupek ljudi in materialnih substratov lahko uspešno deluje zgolj takrat, kadar so njeni napor pravilno usmerjeni in kadar vpleteni razumejo in odobravajo natančno definirane naloge. Da bi to dosegla, je torej potrebno planiranje, pri čemer naj sodeluje večina zaposlenih (Gladt 1993, 39).
- Planiranje kadrov je sistematični in kontinuiran proces analiziranja kadrovske potrebe v organizaciji v kontekstu stalnega spreminjanja pogojev gospodarjenja in dolgoročnega prilagajanja kadrovske politike učinkovitosti organizacije. Je integralni del procesa planiranja in financiranja organizacije skozi dejstvo, da so kadri na eni strani strošek in na drugi strani dolgoročni vložek (Coushway v Ivanuša-Bezjak 1999, 40).

- Planiranje človeških virov je proces postavljanja pravega števila kvalificiranih kadrov na prava delovna mesta ob pravem času. Z drugimi besedami povedano, gre za primerjavo interne in eksterne ponudbe delovne sile s pričakovanji o povpraševanju po kadrih v določenem časovnem obdobju. Naloga planiranja kadra je tako prevod organizacijskih načrtov in ciljev v časovno opredeljene potrebe po delovni sili (Byars 2003, 116).

Kadrovski načrt je pomemben instrument transparentnega in uspešnega načrtovanja in v državni upravi omogoča uresničevanje pomembnega cilja, to je zmanjšanje števila zaposlenih. Sprejeti kadrovski načrt je tudi podlaga za izvajanje ostalih kadrovskih funkcij (napredovanja, premeščanja javnih uslužbencev ...) (Špenko 2009, 89).

Planiranje potrebnega števila javnih uslužbencev s pripravo kadrovskih načrtov posameznih organov, skupnih kadrovskih načrtov organov državne uprave ter zbirnih kadrovskih načrtov oseb javnega prava je podlaga za proračunsko planiranje ter hkrati osnova za pripravo sistemizacij delovnih mest in realizacijo novih zaposlitev (Špenko 2009, 89).

Kadrovski načrt je v okviru uslužbenskega sistema uvedel ZJU, vendar je za upravo že pred tem obstajal načrt delovnih mest, ki je pomenil načrtovanje dovoljenega števila zaposlenih. Je pomemben akt v poslovanju uprave, saj pomeni podlago za izvajanje kadrovskih postopkov, tako v državnih organih kot tudi v upravah lokalnih skupnosti.

V preteklosti je zakonodaja določala, da mora biti število sistemiziranih delovnih mest enako številu dovoljenih zaposlitev. Sedaj temu ni več tako, kar omogoča bolj fleksibilne kadrovske postopke. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko število zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu javnih uslužbencev za obdobje dveh let (ZJU, 42. člen). Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela.

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitvev kadrovskih načrtov (Uradni list RS, št. 60/2006 in naslednji; Pravilnik) v 2. členu podrobneje določa podlage za pripravo predloga kadrovskega načrta, ki so:

- razvojne usmeritve organa in njegov delovni program za obdobje dveh let,
- načrtovanje spremembe v smeri organizacije in racionalizacije poslovnih procesov,



- predvidene spremembe obsega javnih nalog,
- dejanska delovna zmožnost zaposlenih in njihove razvojne zmožnosti.

Organi morajo pri oblikovanju predloga kadrovskega načrta upoštevati izhodišča, usmeritve in okvire proračunske porabe, ki jih določi vlada, število zaposlenih po veljavnem kadrovskem načrtu in utemeljene spremembe v številu zaposlenih, ki izhajajo iz spremenjenega obsega nalog in programa dela organa.

Organ sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. V državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ga sprejme predstojnik. Za organe državne uprave, sodišča, državna tožilstva in državna pravobranilstva se prejme skupni kadrovski načrt (SKN), in sicer ga za organe državne uprave sprejme vlada, za sodišča Vrhovno sodišče RS, za državna tožilstva Državno tožilstvo RS in za državna pravobranilstva Državno pravobranilstvo RS. Skupni načrt je sestavljen iz zbirnih podatkov (skupnih kvot) in iz načrtov posameznih organov (ZJU, 43. in 44. člen). Ločen zbirni kadrovski načrt (ZKN) se pripravi za javne agencije, javne sklade, Zavod za zdravstveno zavarovanje Republike Slovenije, Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje in Zavod Republike Slovenije za šolstvo (ZJU, 22. člen). Štipendiste organa se lahko zaposluje tako, da je kadrovski načrt presežen, vendar je organ dolžan v najkrajšem možnem času zaposlitve spraviti v okvir kadrovskega načrta (Vudler 2009, 27).

Kadrovski načrt se lahko med proračunskim obdobjem spremeni, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, in so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve (ZJU, 45. člen). Predstojnik organa v tem primeru posreduje predlog za spremembo kadrovskega načrta Ministrstvu za javno upravo, ki predlog preuči in ga nato posreduje v obravnavo na Vlado RS.

Pravilnik o vsebini in postopkih za pripravo in predložitvev kadrovskih načrtov v 8. členu določa vsebino predlogov kadrovskih načrtov. Predlog kadrovskega načrta ima tabelarni del in obrazložitev in se pripravi na predpisanem obrazcu. V tabelarnem delu predloga kadrovskega načrta se navede število zaposlenih na dan 31. december preteklega leta, dovoljeno število zaposlenih na dan 31. december iz kadrovskega načrta za tekoče leto (v letu

2008 izjemoma tudi na dan 1. julija 2008) in predlog dovoljenega števila zaposlenih za naslednji dve proračunski leti<sup>12</sup>.

Ob nastopu svojega mandata je decembra 2004 Vlada RS sprejela cilj, da bo zmanjšala število zaposlenih za 3 % v civilnem delu organov državne uprave (brez zaposlenih v Slovenski vojski in na Policiji) do 1. julija 2008. Ob nastopu mandata Vlade RS je bilo v civilnem delu organov državne uprave dovoljenih 17.998 zaposlitev, kar je bilo izhodišče za 3-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih. V kolikor bi bil cilj dosežen, bi prvič po letu 1990 prišlo do zmanjšanja števila zaposlenih v državni upravi.

Tabela 3.2: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave in gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave

<b>Obdobje veljavnosti SKN (po letih)</b>	<b>SKN (dovoljeno število zaposlenih)<sup>13</sup></b>	<b>Dejansko število zaposlenih (na dan 1.januarja tekočega leta)</b>
<b>2005</b>	35.418	34.372
<b>2006</b>	35.222	34.387
<b>2007</b>	35.127	33.866
<b>2008</b>	35.407	34.134
<b>2009</b>	34.757	34.220

Vir: Državni portal RS (ISPO) 2009 in MJU 2009h

Iz zgornje tabele je razvidno, da je število dovoljenih zaposlitev po SKN na ravni celotne državne uprave od leta 2005 do 2008 ostalo praktično nespremenjeno. Število dovoljenih zaposlitev po SKN za leto 2008 (35.407) se je v primerjavi s številom dovoljenih zaposlenih za leto 2005 (35.418) zmanjšalo za 11 oziroma za 0,03 odstotka.

<sup>12</sup> V skladu s Pravilnikom se v skupno dovoljeno število zaposlitev (8. člen) štejejo: funkcionarji; javni uslužbenci, ki so zaposleni za določen čas trajanja funkcije funkcionarja (kabinetni javni uslužbenci); javni uslužbenci, zaposleni za nedoločen čas; javni uslužbenci za določen čas, razen tistih, ki nadomeščajo začasno odstotne javne uslužbenke (daljša odsotnost zaradi bolezni ali porodniškega dopusta) in tistih, ki se financirajo iz evropskih sredstev.

<sup>13</sup> Dovoljeno število zaposlenih po SKN (skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave) morajo organi doseči na dan 31. decembra tekočega leta

Iz tabele je tudi razvidno, da SKN v prikazanem obdobju ni bil presežen. Kar precejšne število dovoljenih zaposlitev organi državne uprave niso realizirali. Vzroke gre iskati v dolgih izbirnih postopkih in v veliki fluktuaciji zlasti v Slovenski vojski in Policiji. V vojski se je število zaposlenih v letu 2007 v primerjavi z letom 2006 zmanjšalo za 210 oziroma za 2,9 % (MJU 1999/2007 – Kadrovsko poročilo za leto 2007).

Tabela 3.3: Veljavni skupni kadrovski načrt organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) in gibanje števila zaposlenih

<b>Obdobje veljavnosti SKN (po letih)</b>	<b>SKN (dovoljeno število zaposlenih)</b>	<b>Dejansko število zaposlenih</b>
<b>2005</b>	17.998	17.864
<b>2006</b>	18.012	17.665
<b>2007</b>	17.733	17.555
<b>2008</b>	17.772	17.485 <sup>14</sup>
<b>2009</b>	16.650	16.416
<b>2010</b>	16.328	/

Vir: MJU 2008

Iz zgornjih podatkov je razvidno (MJU 2008), da Vladi RS v obdobju od 2005 do 2008 na ravni SKN organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) ni uspelo zmanjšati števila zaposlenih za načrtovane 3 %. Skupni kadrovski načrt civilnega dela organov državne uprave (brez Slovenske vojske in Policije) se je v štiriletnem obdobju zmanjšal za 226 zaposlenih oziroma 1,26 % dovoljenih zaposlitev.

Se pa postavlja tudi vprašanje smotnosti, uspešnosti in učinkovitosti glede načrtovanega zmanjšanja števila zaposlenih, saj sta bili iz ciljnega zmanjšanja izvzeti tako Slovenska vojska in Policija (skupno več kot 17.000 zaposlenih). Prav tako niso določeni jasni finančni cilji, ki bi jih s tem ukrepom dosegli. Kljub zmanjšanju števila zaposlenih se namreč vsako leto povečujejo sredstva za plače javnih uslužbencev (Špenko 2009, 92).

<sup>14</sup> V analizi Vlade RS, ki je bila predstavljena decembra 2008, podatek o številu zaposlenih na dan 31. decembra 2008 še ni bil znan, zato smo uporabili stanje na dan 1. januarja 2009 (podatek pridobljen na Državnem portalu RS – ISPO 2009).

#### **3.4.4.1 Kadrovske evidence**

Zakon o javnih uslužbencih v prvem odstavku 46. člena določa, da se za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave. Upravljelec centralne kadrovske evidence je ministrstvo, pristojno za upravo. Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov.

V skladu z 202. členom ZJU v zvezi z 2. točko 173. člena je centralno kadrovsko evidenco državne uprave do 31. marca 2005 vodila Kadrovska služba Vlade RS, od 1. aprila 2005 dalje pa na podlagi 8. člena Zakona o spremembah in dopolnitvah Zakona o državni upravi (Uradni list RS 132/2004) Direktorat za organizacijo in kadre Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije.

ZJU v 47. členu določa, da se za javne uslužbenke v centralni kadrovski evidenci vodijo naslednji podatki: identifikacijski podatki (ime in priimek, naslov prebivališča ter EMŠO); podatki o delovnem razmerju (vrsta delovnega razmerja – za določen čas ali nedoločen čas, datum sklenitve delovnega razmerja); podatki o sedanjem delovnem mestu oziroma položaju in o prejšnjih delovnih mestih oziroma položajih v organih; podatki o sedanjem delovnem mestu oziroma položaju in o prejšnjih delovnih mestih oziroma položajih v organih; podatki o imenovanjih, napredovanjih in veljavnem nazivu; podatki o stopnji izobrazbe, funkcionalnem in specialnem znanju, udeležbi na različnih oblikah izpopolnjevanja in usposabljanja in o opravljenih strokovnih izpitih in preizkusih znanja ter drugi podatki o strokovni usposobljenosti; podatki o izkušnjah na področju evropskih zadev; podatki o prejšnjih delovnih razmerjih, delovni dobi, pokojninski dobi in službeni dobi; podatki o izvrševanju funkcij, o sodelovanju v projektnih skupinah in o opravljanju drugega dela v interesu delodajalca; podatki o letnih ocenah; podatki o priznanjih in nagradah; podatki o dokončno ugotovljeni disciplinski in odškodninski odgovornosti; podatki o dokončani ugotovitvi nesposobnosti; podatki o prenehanju delovnega razmerja; kratek življenjepis, če tako želi oziroma soglaša javni uslužbenec; podatki o dovoljenju za dostop do tajnih podatkov; podatki, potrebni za obračun plače in drugi podatki v skladu z zakonom.

Zbirka dokumentov, ki se nanašajo na podatke iz prejšnjega odstavka, se vodi v organu, kjer javni uslužbenec dela, lahko pa tudi v centralni kadrovske evidenci.

Kadrovske evidence pomenijo podlago za ustrezno načrtovanje potrebnega obsega javnih sredstev ter podlago za spremljanje in načrtovanje števila zaposlenih v javnem sektorju (Korade-Purg 2009, 11).

Med kadrovskimi evidencami poznamo (Korade-Purg 2009):

- **Evidenca o zaposlenosti**, ki je evidenca o dejanski zasedenosti mest, ki je v javnem sektorju obvezna. Državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava na področju javnega sektorja, kjer je vzpostavljen sistem nazivov, vodi tudi evidenco o strukturi javnih uslužbencev po nazivih.
- **Centralno kadrovska evidenca**, ki je namenjena izvajanju politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij.
- **Evidenca o strokovnih izpitih**, ki jo je vodilo ministrstvo, pristojno za upravo, za izvajanje obveznosti delodajalca in zaradi racionalne rabe proračunskih sredstev. Podatke iz te evidence so lahko pridobili kandidat, predstojnik, javni uslužbenec, ki v organu opravlja organizacijsko-kadrovske naloge in javni uslužbenec ministrstva, pristojnega za upravo, ki opravljajo naloge v zvezi z organizacijo in izvedbo strokovnih izpitov. V skladu z Zakonom o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, 65/2008) se je **strokovni izpit za imenovanje v naziv z dnem 15. julijem 2008 ukinil in nadomestil z obveznim usposabljanjem**.

Pristojne kadrovske službe lahko v skladu z načeli javne uprave, ki se nanašajo na usmerjenost uprave k uporabniku, na prijaznost in dostopnost, same pridobivajo določene podatke in javnim uslužbencem ni treba posredovati dokazil ali listin o dejstvih, o katerih se vodijo evidence. Omogočeno je torej pridobivanje določenih podatkov, potrebnih za izvedbo postopka ugotavljanja izpolnjevanja pogojev kandidatov za sklenitev delovnega razmerja. Pristojni javni uslužbenci, ki vodijo postopek zaposlitve, od kandidatov tako ne zahtevajo dokazil, saj so organi dolžni tovrstna dokazila oziroma podatke pridobiti bodisi sami iz uradnih evidenc, ki jih vodijo, bodisi z medsebojno izmenjavo podatkov iz uradnih evidenc med organi. Zakon o splošnem upravnem postopku prav tako določa, da lahko uradna oseba

za ugotavljanje dejanskega stanja pridobiva tudi podatke, ki se štejejo za občutljive osebne podatke, vendar pod pogojem, da stranka poda izrecno pisno privolitev oziroma dovoljenje. Podatke iz centralne kadrovske evidence lahko pridobi predstojnik, vodja kadrovskega poslovanja, druga oseba, ki odloča o pravicah in obveznostih javnega uslužbenca, ter javni uslužbenec, ki opravlja naloge, vezane na obračun plač, za kar so seveda nujno potrebni določeni podatki iz navedene evidence (Korade-Purg 2009, 15–20).

#### **3.4.4.2 Interni trg dela**

Interni trg dela je posebna evidenca, ki jo vodi Ministrstvo za javno upravo za državno upravo v kateri se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah. ZJU omogoča, da se priključijo tudi drugi organi in uprave lokalnih skupnosti tako, da sklenejo poseben dogovor z Vlado RS. Vključitev v interni trg omogoča, da javni uslužbenci iz teh organov sodelujejo v internem trgu dela, torej, da kandidirajo na internih natečajih ali so lahko neposredno premeščeni. Izbor takega javnega uslužbenca na internem natečaju za delovno mesto v drugem organu pomeni, da javni uslužbenec lahko na uradniškem delovnem mestu obdrži višji naziv in ni nujno, da je ob premestitvi na drugo uradniško mesto imenovan v najnižji naziv, kot je to določeno pri javnih natečajih (Korade-Purg 2009, 23–24).

#### **3.4.5 Sistem odgovornosti javnih uslužbencev**

Razprava o začetkih etike v javnem sektorju sega tja do srca filozofije o ameriškem vladanju, začevši z deli pisatelja Johna Locka, očeta liberalizma. John Locke-ovo delo Dve razpravi o vladanju je močno vplivalo na politični ustroj oblasti v ZDA. Locke je trdil, da so vlado ustvarili ljudje in je zato odgovorna njim. Vlada ima moč sprejemati in uveljaviti zakone, vendar le v javno dobro (Cohen in Eimicke 1995, 98).

V poznem 19. in zgodnjem 20. stoletju se je začela odgovornost in velikost administracije hitro povečevati, zato so se začeli teoretiki osredotočati na to, kako bi jih odgovorno razrešili odgovornosti oziroma nalog. Woodroov Wilson, Luthur Gulick, Frederick Taylor in nasledniki njegovega znanstvenega managementa so se strinjali, da je treba javno administracijo voditi učinkovito, uspešno, s strokovnim znanjem in izkušnjami ter nevtralnimi izvrševanjem njihovih nalog (Cohen in Eimicke 1995, 98).

Sistem etičnih sestavin je bil v prejšnjem uslužbenskem sistemu povezan s sistemom odgovornosti javnih uslužbencev, ki je gotovo eden od najpomembnejših sistemov v upravi. Javni uslužbenci so imeli tako dolžnost objektivne, subjektivne ter politične in profesionalne odgovornosti (Haček in Bačlija 2007, 108). Objektivna odgovornost pomeni odgovornost do nekega kolektivnega telesa, do nekaterih nalog, podrejenega osebja, doseganja ciljev, do javnosti. Subjektivna odgovornost pa je ukoreninjena v osebnem prepričanju vsakega javnega uslužbenca posebej in določa lojalnost ter identificiranje z določeno »stranko« (Cooper 1998, 66–84). Pri politični odgovornosti gre za učinkovito uresničevanje potreb in interesov državljanov. Profesionalna odgovornost se nanaša na strokovno oblikovanje ciljev, nalog in zahtev vladajoče opcije ter državljanov (Harmon v Haček in Bačlija 2007, 108).

Zakonsko, področje javnih uslužbencev in državne uprave ureja kar nekaj zakonov in predpisov, ki jih morajo javni uslužbenci pri delu spoštovati, in so pomembni pri njihovem poslovanju z državljani – strankami. Med njimi so:

- Ustava Republike Slovenije,
- Zakon o splošnem upravnem postopku,
- Zakon o javnih uslužbencih,
- Uredba o omejitvah in dolžnostih javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril,
- Zakon o dostopu do informacij javnega značaja,
- Zakon o preprečevanju korupcije,
- Resolucija o preprečevanju korupcije v Republiki Sloveniji,
- Zakon o nezdržljivosti funkcij,
- Uredba o upravnem poslovanju,
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev<sup>15</sup>,
- Zakon o državni upravi.

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

---

<sup>15</sup> Poleg Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev so bili posebej sprejeti tudi etični kodeksi, ki pokrivajo določena področja javne uprave, med drugim je bil sprejet tudi Etični kodeks Vlade Republike Slovenije.

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so:

- **Načelo enakopravne dostopnosti**, po katerem se mora zaposlovanje javnih uslužbencev izvajati tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu.
- **Načelo zakonitosti** zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.
- **Načelo strokovnosti** tvori celoto z načelom zakonitosti in zapoveduje javnim uslužbencem, da izvršujejo javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu morajo ravnati po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposabljeni in izpopolnjevati, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec. Načelo uvaja konkurenčnost med javnimi uslužbenci in jih spodbuja k stalnemu strokovnemu izpopolnjevanju in usposabljanju, kar zagotavlja uporabnikom javnih storitev kvalitetnejše obravnavanje.
- **Načelo častnega ravnanja**, po katerem mora javni uslužbenec ravnati pri izvrševanju javnih nalog častno, v skladu s pravili poklicne etike, zagotavlja uporabnikom spoštljivejše obravnavanje.
- **Načelo zaupnosti** zapoveduje javnim uslužbencem varovanje tajnih podatkov, ne glede na to, kako so jih izvedeli. Načelo je izvedeno iz narave izvrševanja nalog v javnem interesu ter iz standarda lojalnosti zaposlenih do delodajalca.
- **Načelo odgovornosti za rezultate** sili javne uslužbenke, da kvalitetno, hitro in učinkovito izvršujejo zaupane javne naloge, in vzpostavlja odgovornost za rezultate njihovega dela.
- **Načelo dobrega gospodarjenja** uvaja tudi na področje javne uprave princip dobrega gospodarjenja, ki je značilen za zasebni sektor. Javni uslužbenec mora gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva, s ciljem doseganja najboljših rezultatov ob enakih stroških oziroma enakih rezultatov ob najnižjih stroških.
- **Načelo varovanja poklicnih interesov** izhaja iz neodvisnega delovnega statusa javnega uslužbenca in ga ščiti pred vsakršnimi posegi v njegovo delo, ki je opravljeno v skladu s predpisi. Tako mora delodajalec omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne



naloge izvršene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja.

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

- **Načelo javnega natečaja** zapoveduje za uradnike obvezen izbirni postopek preko javnega natečaja, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v javni upravi pod enakimi pogoji in s tem preprečuje pojave, kot so zveze in poznanstva, politično kadrovanje in korupcija.
- Po **načelu politične nevtralnosti in nepristranskosti** mora uradnik izvrševati javne naloge v javno korist, politično nevtraln in nepristransko. To načelo ščiti uradnike pred nedovoljenimi posegi politike v njihov položaj in v področje njihovega strokovnega dela ter jim narekuje, da izvršujejo naloge nepristransko in v korist vseh državljanov.
- **Načelo kariere** omogoča uradniku kariero z napredovanjem. Odvisna je od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa.
- **Načelo prehodnosti** zagotavlja možnost, da je pod zakonsko določenimi pogoji javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov. S tem zakon pospešuje mobilnost zaposlenih, ki je v korist tako javnih uslužbencev kot delodajalcev. Omogočena je premestitev po želji javnega uslužbenca in premestitev zaradi delovnih potreb mimo njegove volje.
- **Načelo varovanja poklicnih interesov**, ki se vsebinsko prekriva z istoimenskim skupnim načelom sistema javnih uslužbencev, zapoveduje varstvo uradnika pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč uradniku ali nekdanjemu uradniku v sodnih postopkih, ki so sproženi zoper tistega, ki je pri delu oziroma v zvezi z delom uradnika storil dejanje, s katerim je bil oškodovan uradnik ali njegov ožji družinski član; delodajalec lahko zavrne plačilo pravne pomoči, če oceni, da je postopek sprožen iz neutemeljenih razlogov. Če se v sodnem postopku uradniku stroški pravne pomoči povrnejo, jih uradnik povrne delodajalcu.

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

V 29. členu ZJU je napisano tudi načelo kariere, ki posebej poudarja, da je kariera posameznika odvisna od rezultatov njegovega dela. Na omenjenih dveh načelih temeljijo tudi številne druge določbe zgoraj navedenega zakona, ki omogočajo sankcioniranje slabega dela javnega uslužbenca, in sicer:

- javni uslužbenec lahko napreduje izključno na podlagi ocene delovne uspešnosti (ZJU, 111. člen),
- v primeru ugotovljene nesposobnosti za opravljanje nalog uradniku preneha položaj (ZJU, 83. člen), je lahko premeščen na drugo uradniško oziroma strokovno-tehnično delovno mesto (ZJU, 149. člen) oziroma se mu zaradi nedoseganja pričakovanih delovnih rezultatov redno odpove pogodbo o zaposlitvi (ZJU, 159. člen).

Prav tako velja za javne uslužbence Zakon o delovnih razmerjih, ki v 111. členu določa, da lahko delodajalec delavcu zaradi hujše kršitve pogodbene ali druge obveznosti iz delovnega razmerja, ki jo je storil naklepoma ali iz hude malomarnosti, izredno odpove pogodbo o zaposlitvi.

Zakon o javnih uslužbencih v posebnem poglavju uveljavlja tudi odškodninsko odgovornost javnih uslužbencev (XVIII. poglavje, 135. člen) v skladu s katero je javni uslužbenec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo naklepno ali iz hude malomarnosti protipravno povzroči delodajalcu pri delu ali v zvezi z delom. Za škodo, ki jo na delu ali v zvezi z delom protipravno povzroči javni uslužbenec tretji osebi, je nasproti tej osebi odškodninsko odgovoren delodajalec, ki, če je škodo izplačal, lahko uveljavlja regresni zahtevek za poplačilo celotne poplačane odškodnine. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki ji je protipravno povzročil škodo, če je bila škoda povzročena naklepno.

Do sklenitve kolektivne pogodbe na ravni dejavnosti se še vedno uporabljajo določbe Zakona o javnih uslužbencih o disciplinski odgovornosti (XVII. poglavje), kjer je kot lažja oziroma težja disciplinska kršitev navedeno med drugim nedostojno vedenje do strank, nezakonito in nenamensko razpolaganje z javnimi sredstvi, kršitev načela nepristranskosti in politične

neutravnosti in podobno. Disciplinska ukrepa za lažje disciplinske kršitve sta opomin in denarna kazen, za težje disciplinske kršitve pa denarna kazen, odvzem položaja oziroma razrešitev s položaja, razrešitev naziva in imenovanje v eno stopnjo nižji naziv.

Zakon o javnih uslužbencih v XXVI. poglavju vsebuje kazenske določbe, kjer je v 183. členu za predstojnika oziroma pooblaščen osebe določena globa za različne prekrške, kot prekršek, ki se kaznuje z globo, pa se v skladu s tem členom na primer šteje nepravočasna izdaja pravnih posamičnih aktov iz delovnega razmerja. Podobne kazenske določbe so običajno vključene tudi v drugih zakonih in se nanašajo na predstojnika, ki potem posledično ukrepa zoper javnega uslužbenca.

Vzorčni model etike javnih storitev je pripravila SIGMA<sup>16</sup>, katere etična infrastruktura (angl. ethics infrastructure) sestoji iz naslednjih elementov (OECD 1996, 6):

1. politična podpora,
2. učinkovita pravna zgradba,
3. učinkoviti mehanizmi nadzora in odgovornosti,
4. navodila oziroma etični kodeksi za izvajanje upravnih nalog,
5. poklicna socializacija, zlasti usposabljanje in zgledno ravnanje vodstva,
6. podporno okolje in pogoji (relativno dobre plače in prava mera varnosti dela),
7. koordinacijska in nadzorna telesa za etična vprašanja, ki preverjajo, svetujejo, nadzorujejo in promovirajo etično ravnanje,
8. dejavna civilna družba z informacijsko odprtostjo in sistemskim prostorom za pritožbe zaradi neetičnega ravnanja javnih uslužbencev.

Slovenska uprava je dobila svoj kodeks v letu 2001, managerji pa se lahko v okviru posebnosti javne uprave ozirajo tudi na slovenski managerski kodeks, to je Kodeks društva Manager (Kovač v Ferfila in drugi 2002, 248).

Albert Hirschman (1970) v knjigi *Exit, Voice and Loyalty* identificira tri izbire, ki jih ima javni uslužbenec, v kolikor se ne strinja z dano nalogo. Lahko zapusti organizacijo (ang. exit), lahko javno nasprotuje (ang. voice) ali pa je tiho (ang. loyalty). Njihove odločitve so lahko

---

<sup>16</sup> Organizacija znotraj OECD, ang. Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastn European Countries.

enake, v kolikor se gre za nestrinjanje, osnovano na etičnih načelih. Res je, da delovanje v resničnem svetu vsebuje kompromise in prilagajanje, vendar mora vsak nekje potegniti črto.

Javni uslužbenci ne bodo dolgo javni uslužbenci, če bodo v vsaki nalogi videli odločitev, ki temelji na etičnih načelih.

Carol Lewis je predlagala 21 pravil, po katerih naj bi se javna administracija etično ravnala, Cohen in Eimicke (Cohen in Eimicke 1995, 108) pa sta jih skrčila na 5 pravil:

- ubogaj in implementiraj zakone,
- služi javnemu interesu,
- izogibaj se delanja slabega,
- prevzemi individualno odgovornost za proces in prevzemi posledice,
- jemlji nesposobnost kot zlorabo položaja.

#### **3.4.6 Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev**

ZJU v 55. členu določa, da se delovno razmerje sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji in da se izven sistemizacije lahko sklene delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.

V nadaljevanju ZJU v 56. členu določa, da o zaposlitvah odloča predstojnik in da se odločitev o zaposlitvi sprejme, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- če se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opraviti z obstoječim številom javnih uslužbencev, oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- če ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- če je delovno mesto določeno v sistemizaciji, razen v primerih iz drugega odstavka 55. člena tega zakona;
- če je delovno mesto prosto oziroma so podane okoliščine, iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto in
- če je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom.

Eno pomembnejših kadrovskih opravil znotraj upravljanja človeških virov je izbira novih sodelavcev. Gre za dejavnost, ki ima lahko dolgoročne pozitivne ali pa negativne posledice.

Različni avtorji s področja kadrovske dejavnosti opozarjajo, da gre za tvegane odločitve oziroma po svoje tudi za dolgoročne investicije, ki niso nujno tudi ustrezne oziroma ne dajejo pravih rezultatov. Zato je za doseganje ustreznih rezultatov na tem področju zelo pomemben sam postopek izbire, ki je sestavljen iz več faz: priprava na začetek postopka z opredelitvijo delovnega mesta, zahtevane strokovne izobrazbe, izkušenj, znanj in morebitnih drugih zahtev, ki jih pričakujemo od kandidatov, oblikovanje meril za izbiro ter izvedba postopka izbire (Korade-Purg 2005, 1709).

V preteklosti sta se uveljavila dva sistema izbire pri zaposlovanju javnih uslužbencev: tako imenovani »merit« in »spoil« sistem. Prvi temelji na zaposlovanju po merilih strokovnosti, drugi pa na zaposlovanju po političnih kriterijih oziroma, slikovito rečeno, na »delitvi plena«, oziroma »patronažni sistem« (Virant 2004, 198 in Haček in Bačlija 2007, 113). Če je v javni upravi uveljavljen sistem delitve plena, po zamenjavi na oblastnih položajih (v parlamentu in vladi oziroma na predsedniškem položaju, če gre za državo s predsedniško obliko državne oblasti) pride do velikih sprememb vsaj glede javnih uslužbencev na najvišjih mestih. Sistem delitve plena ima številne negativne posledice (Virant 2004, 198): zmanjšuje se strokovnost dela v javni upravi, saj merilo izbire javnih uslužbencev ni strokovnost; poleg tega takšen sistem zaposlovanja povzroči nestabilnost službe v javni upravi. To pa ima še dodatno negativno posledico, saj relativna nestabilnost demotivira ljudi pri zaposlovanju v javni upravi. Neposredne menjave na najvišjih mestih v upravi tudi preprečujejo kontinuirano delo uprave. Po drugi strani »merit system« zagotovi izbiro strokovno usposobljenih oseb in trajnost (varnost) uslužbenčevega položaja ter varuje vrednoto enake dostopnosti do službe v javni upravi. Zagotovi tudi kontinuirano delovanje uprave, ki je politične spremembe (menjave na oblasti) ne prenesejo.

Pri najvišjih mestih v javni upravi se pogosto uporablja kombiniran sistem izbire po političnih in strokovnih kriterijih, saj so na teh mestih pri odločanju močno prisotni tudi vrednostni (politični) elementi. Obstajajo nekateri argumenti, da morajo imeti osebe, ki delajo na teh delovnih mestih, enako vrednostno (politično) orientacijo kot njihovi predstojniki, ki so del strukture politične oblasti (na primer minister), sicer lahko pride med njimi do trenj, ki imajo negativne posledice za delovanje upravnega organa (Virant 2004, 198).

Tako v prejšnjem kot tudi v aktualnem slovenskem uslužbenskem sistemu je (bil) odločilen kriterij strokovnosti, saj ne poznamo tako imenovanih političnih uradnikov. Politični kriteriji

pridejo do izraza v glavnem pri zasedanju funkcionskih položajev, pri čemer velja obratnosorazmerno načelo, da višji, ko je funkcionski položaj, bolj so politični kriteriji poudarjeni (Haček in Bačlija 2007, 113). Sistem napredovanja na temelju strokovnosti in sposobnosti je kot nasprotje patronažnemu sistemu veliko bolj primeren za sodobno javno upravo, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih uslužbencev, trajnost zaposlitve in neprekinjeno delovanje upravnega sistema tudi ob večjih političnih spremembah.

Kandidat, ki se je v prejšnjem uslužbenskem sistemu prijavil na javni razpis oziroma javni natečaj, je moral ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje, ki jih je določal 4. člen Zakona o delavcih v državnih organih. Ta je – podobno, kot je to določeno tudi ob imenovanju v naziv v drugem odstavku 88. člena aktualnega ZJU – navajal, da v državnem organu lahko sklene delovno razmerje tisti, ki ob splošnih pogojih, določenih z zakonom, izpolnjuje še posebne pogoje, in sicer:

- državljanstvo Republike Slovenije;
- dopolnjena polnoletnost;
- neobsojenost za kaznivo dejanje, ki po zakonu ovira sklenitev delovnega razmerja z državnim organom;
- za uslužbenca, katerih delo je vezano na delo s strankami, je obvezno tudi aktivno znanje slovenskega jezika.

Poudariti je potrebno, da se delavec v državnem organu oziroma organu lokalne skupnosti praviloma zaposli za nedoločen čas. Le izjemoma je mogoča zaposlitev za določen čas. Te izjeme je v prejšnjem sistemu določal 8. člen ZDDO, in sicer kadar je šlo na primer za začasno povečanje obsega dela organa, nadomestitev začasno odsotnega delavca, dela, ki so projektno organizirana ... Tudi v teh primerih je bila zaposlitev za določen čas dopustna le, če opravljanje nalog državnega organa ni bilo smotrno zagotoviti s spremembami akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, s prerazporeditvijo ali z odreditvijo dela delavcem na drugih delovnih mestih v istem ali drugem državnem organu.

Novela Zakona o delavcih v državnih organih iz leta 1997 pa je prinesla novost: v 5. členu je omogočila zaposlovanje za določen čas, in sicer za čas trajanja funkcije ministru, izjemoma pa tudi delavcu, ki v kabinetu ministra opravlja strokovno-tehnične in najzahtevnejše pospeševalne ter razvojne naloge uprave, vezane na ministrove funkcije vodenja ministrstva. Na predlog ministra je tako Vlada Republike Slovenije določila kriterije zahtevnosti in število

takih delovnih mest v kabinetu ministra. Zakon je tudi določal, da se sistemizirano delovno mesto objavi, če poseben zakon ne določa drugače; objava pa ni bila potrebna, če se je izkazalo, da je na nezasedenem delovnem mestu mogoče zaposliti delavca iz drugega organa javne uprave. Za ugotovitev kandidatove usposobljenosti za delo se je lahko opravil predhodni preizkus, ki je bil obvezen za vse osebe, ki so se prvič zaposlovale v javni upravi.

ZJU pa v svojem 68. členu opredeljuje, kdaj se lahko sklene delovno razmerje za določen čas:

- 1 za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu);
- 2 za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca;
- 3 za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki po svoji naravi traja določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
- 4 za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- 5 za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine;
- 6 v primerih, ko je v organu pričakovati spremembo obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev, pri čemer se takšna delovna mesta v sistemizaciji posebej označijo.
- 7 v primerih, ko gre za zaposlitev vrhunskega športnika ali trenerja zaradi podpore in promocije vrhunskega športa.

V drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti.

Glede omejitve sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas in glede posledic kršitev določb prvega odstavka tega člena se uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja. Določbe o delovnih razmerjih v kabinetih se lahko smiselno uporabljajo tudi za delovna razmerja v uradu predsednika republike, kabinetu predsednika vlade, vključno s položajem direktorja tega kabineta, in za delovna mesta v državnem zboru in državnem svetu, na katerih se opravlja delo za poslanske oziroma svetniške skupine.

Pogodba o zaposlitvi za določen čas se lahko sklene, če so zagotovljena finančna sredstva.

Od načel, ki se neposredno nanašajo na trenutni uslužbenski sistem, je na prvem mestu **načelo enakopravne dostopnosti do službe v javni upravi** (ZJU, 7. člen). Na podlagi tega temeljnega načela mora biti zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, pri čemer mora biti zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na določenem delovnem mestu. To načelo je izvedeno iz 122. člena Ustave RS, ki določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na podlagi javnega razpisa, razen v primerih, ki jih določa zakon (Trpin 2006, 1239).

Poglavitni namen tega načela je bil preprečiti zaposlovanje v upravi na podlagi politične pripadnosti, sorodstvenih ali prijateljskih vezi ali drugih okoliščin, ki postavljajo posameznega kandidata za določeno delovno mesto (Trpin 2006, 1239). Trpin (2006) pravi, da je takšen kriterij nedvomno sprejemljiv, saj je poleg cilja enakopravne dostopnosti na podlagi enakega objektiviziranega kriterija njegov cilj tudi povečanje strokovnosti uprave. Vendar pa je na drugi strani relativno težko izvedljiv, ker ni enotnih kriterijev, posebej pa še ne meril, na podlagi katerih bi lahko povsem objektivno ugotovili, kdo je dejansko najbolj usposobljen za posamezno delovno mesto. Če bi to hoteli zares ugotoviti, bi morali imeti za vsako delovno mesto izdelan natančen katalog znanj, osebnih sposobnosti, in osebnih lastnosti, ki bi najbolj ustrezale izvajanju nalog na posameznem delovnem mestu.

Ob pomanjkanju meril se moramo tako zadovoljiti z osnovnim kriterijem, to je formalno izobrazbo. Ta je povsem preprost, poleg tega pa tudi ni v ničemer problematičen, saj je neposredno vezan na klasifikacijski sistem javnih uslužbencev, ki ga določa zakon. Kriterij formalne izobrazbe je povsem objektivni in ne dopušča subjektivne ocene, njegova kršitev pa pomeni neposredno kršitev zakona. Glede na to ga lahko opredelimo kot prvi pogoj za zaposlitev v upravi, ki pa sam po sebi še nič ne pripomore k rešitvi vprašanja, kateri od kandidatov, če vsi izpolnjujejo ta temeljni pogoj, je najbolj strokovno usposobljen za določeno delovno mesto (Trpin 2006, 1239).

ZJU je na podlagi 122. člena Ustave uredil **postopek javnega natečaja** za uradniška delovna mesta, pri čemer je predlagatelj zakona v obrazložitvi med drugim zapisal, da javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi pod enakimi pogoji, zmanjšuje obseg



pojavov tako imenovanega družbenega parazitizma (zveze, poznanstva, politično kadrovanje, korupcija) in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov (Predlog ZJU – prva obravnava).

Postopek javnega natečaja izvaja razpisna komisija, ki jo imenuje predstojnik ali oseba, ki jo predstojnik pooblasti za vodenje izbirnega postopka (ZJU, 27.člen). Pravilo javnega natečaja je, da se izmed prijavljenih kandidatov, ki izpolnjujejo razpisne pogoje, izberejo tisti, ki so strokovno najboljše usposobljeni. To pomeni, da izbirni postopek poteka v dveh fazah, in sicer je treba najprej ugotoviti, kateri kandidati izpolnjujejo razpisne pogoje, nato pa, kateri izmed njih so strokovno najboljše usposobljeni za opravljanje dela. Postopek praviloma vodi razpisna komisija, ki pri svojem delu uporablja različne metode izbire, in sicer preverjanje strokovne usposobljenosti kandidatov na podlagi predložene dokumentacije, pisni preskus usposobljenosti ali/in ustni pogovor.

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. Strokovnjaki namreč danes ugotavljajo, da so formalna znanja oziroma formalni pogoji, ki jih dokazujemo z diplomami, certifikati ali drugimi listinami, le osnova oziroma tisti minimum, ki ga je treba izpolniti za uvrstitev v nadaljnji postopek izbire (Korade-Purg 2005, 1710). Čedalje pomembnejše namreč postajajo druge lastnosti oziroma sposobnosti posameznika, s katerimi dokazuje, da bo ustrezno, kakovostno in učinkovito opravljal naloge ter pripomogel k uresničevanju ciljev organizacije. Praksa žal kaže, da večina kandidatov še vedno meni, da sta formalna izobrazba oziroma dokazovanje izpolnjevanja formalnih pogojev z ustreznimi listinami njihova prednost, ki bi jim morala zagotoviti tudi končno izbiro.

Korade-Purgova (2005) meni, da glede na dejstvo, da težimo k učinkovitemu in fleksibilnemu upravljanju človeških virov v upravi, da je prav, da več pozornosti namenimo postopkom izbire novih kadrov. Ustrezno izveden postopek bo lahko posledično pomenil pozitivno odločitev za obe strani – za izbranega kandidata, ki bo deloma že vnaprej spoznal, kakšna pričakovanja organizacije, kamor prihaja, ter za organizacijo, ki bo pridobila strokovnega sodelavca, ki bo povezal svoje osebne razvojne cilje s cilji organizacije.

Trpin (2005) ugotavlja, da poleg nedorečenosti meril za ugotavljanje strokovne usposobljenosti načelo enakopravne dostopnosti tudi sistemsko ni dosledno izpeljana. Prva

izjema od tega načela je 57. člen ZJU, ki daje prednost notranjemu trgu delovne sile. Za vsako zaposlitev v upravi je treba najprej preveriti, ali ne bi bilo mogoče prostega delovnega mesta zasesti s premestitvijo že zaposlenega javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa<sup>17</sup>. To pomeni, da se izvede samo notranja konkurenca oziroma primerjava strokovne usposobljenosti za določeno delovno mesto, medtem ko so zunanji kandidati iz tega izključeni in lahko pridejo na vrsto šele v drugem krogu, če delovnega mesta ni bilo mogoče zasesti z notranjimi premestitvami. Namen te določbe je sicer jasen in je usmerjen na preprečevanje naraščanja števila zaposlenih v javni upravi, vendar pa kljub temu ta izjema toliko odstopa od vsebine načela enakopravne dostopnosti, da bi jo težko imenovali samo izjema, temveč gre dejansko za sistemski odstop od samega načela (Trpin 2006, 1242).

Na tem mestu je potrebno omeniti, da je Vlada RS dne 9. julija 2009 sprejela nov, znižan Skupni kadrovski načrt organov državne uprave, po katerem bo v nekaterih organih državne uprave potrebno zmanjšati število zaposlenih glede na stanje zaposlenih na dan 7. julija 2009. Da bi to dosegli, je v 4. točki navedenega sklepa (št. 10002-14/2009/20 z dne 9. 7. 2009) obvezala organe, da prosta delovna mesta zasedejo v okviru dovoljene kvote zaposlitev na podlagi premestitev med organi. Če s premestitvijo ni možno zasesti prostega delovnega mesta, mora organ izvesti interni natečaj. Če tudi na internem natečaju ni izbran ustrezeni kandidat, lahko organ izvede javni natečaj za prosto uradniško delovno mesto oziroma objavi prosto strokovno tehnično delovno mesto (MJU 2009e).

Ureditev pred ZJU je sicer poznala institut javnega natečaja, vendar ta ni bil izpeljan do konca, saj neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni bilo podvrženo sankcijam. Javni natečaj je izjemno pomemben mehanizem in temelj za vzpostavitev strokovne in profesionalne uprave. Zaposleni v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se glede na naloge, ki jih opravljajo, ločijo na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence, postopek izbire kandidatov pa je odvisen od tega, za katero od navedenih dveh vrst delovnega mesta gre.

---

<sup>17</sup> 57. člen ZJU govori o postopku pred novo zaposlitvijo, in sicer določa, da preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, predstojnik oceni, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Drugi odstavek 57. člena ZJU določa, da če prostega delovnega mesta ni mogoče zasesti na način iz prejšnjega odstavka, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa – za ta namen se lahko izvede interni natečaj. Interni natečaj v organih državne uprave se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti, o čemer sklenejo državni organi in lokalne skupnosti poseben dogovor. Za organe državne uprave sklene dogovor vlada. Postopek izvedbe internega natečaja za vse organe določi vlada z uredbo. Če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev.

Uradnik, ki izvršuje javne naloge v nazivu, mora biti izbran na podlagi javnega natečaja. To potrjuje tudi zakonska določba, v skladu s katero se uradniški naziv lahko pridobi le na dva načina, in sicer po izbiri na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Pri zaposlovanju za določen čas se osebe na uradniška delovna mesta lahko zaposlijo tudi brez predhodne izvedbe javnega natečaja, vendar pa v skladu z 71. členom tak uradnik pod nobenim pogojem ne more skleniti delovnega razmerja za nedoločen čas brez predhodnega javnega natečaja (Koželj-Sladič 2005, 1718).

Posebnost pa je javni natečaj za najvišje uradniške položaje, ki ga zakon obravnava ločeno od javnega natečaja za »nepoložajno« uradniško delovno mesto. V nasprotju s prejšnjo ureditvijo ZJU v kombinaciji z Zakonom o državni upravi dosledno izpeljuje ločitev političnih funkcij in visokih uradniških položajev v izvršilni veji oblasti. Krog političnih funkcionarjev je zožen na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev, politična struktura pa je ločena od uradniške strukture, ki zajema tudi najvišje uradniške položaje, tako imenovane upravne menedžerje. Gre za generalne direktorje in generalne sekretarje na ministrstvih, predstojnike organov v sestavi ministrstev, predstojnike vladnih služb in načelnike upravnih enot. Javne natečaje za te položaje izvaja posebna razpisna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Gre za rešitev, ki po eni strani zagotavlja, da na ključne uradniške položaje pridejo ljudje skozi zahtevne selekcijske postopke, na drugi strani pa ima politični funkcionar vendarle možnost, da izbere tistega, s katerim bo lahko delal. Uradniki na navedenih položajih so imenovani za pet let z možnostjo podaljšanja mandata brez javnega natečaja.

## **4 TEMELJNI MODELI UREJANJA USLUŽBENSKIH RAZMERIJ**

Položaj javnega uslužbenca je specifičen v družbi, saj je v nekaterih pogledih vloga javnega uslužbenca drugačna od položaja osebe, ki je zaposlena v zasebnem sektorju. To sicer ne pomeni, da zanj veljajo čisto drugačna pravila kot za zaposlene v zasebnem sektorju, posebej so lahko urejene le posebnosti njegovega statusa, v preostalem delu pa je lahko njegov položaj urejen s splošnimi predpisi s področja delovnih razmerij.

### **4.1 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 pripori sebi ustrezne pogoje dela, predvsem pa tudi posamezne določbe, ki se nanašajo na višino plačila za opravljeno delo. Ta model 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.

Javnopravno urejanje delovnih razmerij pa pomeni, da 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, ki upoštevajo dejstvo, da niso vsi elementi oziroma instituti urejeni drugače. Ena izmed glavnih značilnosti tega modela je tudi dejstvo, da ni dopuščena kakršna koli pogodbeno svoboda pri vzpostavljanju individualnih uslužbenskih razmerij. To pa zna biti tudi razlog, da predstavlja takšen model tudi varovanje interesov zaposlenih oziroma prednost pred zasebno sfero. Zlasti velja to za preteklo obdobje, za katerega je značilen izrazit državni intervencionalizem na področju dela in socialne varnosti, saj v zasebni sferi pravice delavcev niso dosegle ravni javne sfere. Tako Beaumont (Haček 2001, 53) poudarja pomen vloge države – delodajalca kot modelnega oziroma vzorčnega delodajalca v preteklem obdobju za razvoj industrijskih razmerij tudi v zasebnem sektorju.

Klasično pojmovanje uslužbenskih razmerij kot enostranskih javnopravnih razmerij se 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).

## **4.2 Karierni ali pozicijski model**

V svetu sta uveljavljena dva uslužbenska sistema:

- karierni in
- pozicijski (predlog ZJU – prva obravnava).

Karierni sistem temelji na posebnih izobraževalnih inštitucijah, pri katerih se po pridobitvi izobrazbe odpre pot v upravo. Posameznik se za to zgodaj odloči in zgodaj vstopi, po vstopu pa mu je služba zagotovljena dolgotrajno. Vstop je možen le na začetku. Karierni nazivi so ločeni od položaja – obstajata dve piramidi:

1. piramida uradniških nazivov,
2. piramida uradniških mest.

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 kateri koli stopnji in za katerega koli kandidata, zaradi česar ne moremo govoriti o posebnem sistemu napredovanja. Posamezne značilnosti in pogoji za delovna mesta so stvar individualne pogodbe o zaposlitvi.

Karierni model ima določene prednosti in slabosti; slabosti in prednosti pozicijskega modela so njihova zrcalna slika. Prvi model omogoča izkoriščanje kadrovskih kapacitet znotraj uprave, načrtovanje osebnega strokovnega razvoja in napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila »upravnega strokovnjaka«. Pozicijski model pa je bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskih virov tudi iz zasebnega sektorja (Virant 1998, 202). Slabosti kariernega sistema so njegova togost, upadanje produktivnosti in izgubljanje stalnosti. Togost kariernega sistema se lahko razbije s pogodbenimi delavci na najvišjih položajih. Slabost pozicijskega sistema je (možna) prevelika pretočnost zunanjih sodelavcev in posledično izgubljanje stalnosti in trdnosti.

Tabela 4.1: Tipični elementi kariernega in pozicijskega sistema

	<b>Karierni sistem</b>	<b>Pozicijski sistem</b>
Vstop v službo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vstopno uslužbenko mesto določene kariere</li> <li>- posebne izobraževalne institucije</li> <li>- določena najvišja starost</li> <li>- usposabljanje in/ali poskusno delo na začetku kariere</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- vstop na katero koli mesto</li> <li>- ni potrebne posebne izobrazbe, samo posebne sposobnosti, ki so potrebne za določeno delo</li> <li>- ni določene najvišje starostne meje</li> <li>- ni usposabljanja na začetku kariere</li> </ul>
Razvijanje kariere	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistem napredovanja</li> <li>- ne priznava izkušenj izven javnega sektorja v namen napredovanja in spodbujanja kariere</li> <li>- omejena mobilnost</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ni sistema napredovanja</li> <li>- priznavanje strokovnih izkušenj tudi izven javnega sektorja</li> <li>- veliko priložnosti za mobilnost</li> </ul>
Usposabljanje	<ul style="list-style-type: none"> <li>- obvezno usposabljanje posebej za napredovanje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ni obveznega usposabljanja</li> </ul>
Preglednost uprave	<ul style="list-style-type: none"> <li>- javna objava prostih delovnih mest</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ni nujna objava prostih delovnih mest</li> </ul>
Pravice in obveznosti	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zaposlitev za vse življenje</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ni zaposlitve za vse življenje: zaposlitev na podlagi pogodbenih določil, kot v privatnem sektorju</li> </ul>
Plačni sistem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonsko predpisana</li> <li>- po določenem času višje plačilo</li> <li>- napredovanje s starostjo ni plačila, povezanega z uspešnostjo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kolektivna pogodba/individualno plačilo</li> <li>- višja plača glede na pogajanja</li> <li>- ni napredovanja s starostjo</li> <li>- plačilo povezano z uspešnostjo</li> </ul>
Pokojninski sistem	<ul style="list-style-type: none"> <li>- zakonsko predpisane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kolektivne pogodbe</li> </ul>

	<b>Karierni sistem</b>	<b>Pozicijski sistem</b>
	sheme - posebne sheme	- odvisno od prispevkov
Disciplinska zakonodaja	- določena z zakonom	- ni posebnih regulacij za javni sektor
Delovna zakonodaja	- posebna zakonodaja, ki regulira sodelovanje sindikatov pri odločanju glede delovnih pogojev ... javnih uslužbencev	- delovni pogoji javnih uslužbencev so postavljeni skozi pogajanja med vladami in sindikati in zapisani v kolektivnih pogodbah - sodelovanje sindikatov tako kot pri zasebnem sektorju

Vir: Adomonis 2008

Kombinacija obeh sistemov se uporablja v državah Evropske unije (Adomonis 2008, 7) in prav tako v Sloveniji (Virant 2004, 202). Pri nas posebnih institucij, od koder bi se avtomatično rekrutirali uslužbenci v javno upravo in katerih diploma bi bila pogoj za vstop v uslužbenko razmerje, nimamo. Napredovanje je zakonsko urejeno in zakon daje prednost napredovanju in prerazporejanju javnih uslužbencev pred zaposlovanjem novih. ZDDO je tako določal v drugem odstavku 7. člena, da »mora pred odločitvijo o zasedbi prostega sistemiziranega delovnega mesta z novimi delavci predstojnik ugotoviti, ali je mogoče na tako delovno mesto razporediti delavca iz drugega državnega organa«. V 3. členu Uredbe o postopku za sklenitev delovnega razmerja za nedoločen čas v državnih organih pa je določeno, da je mogoče novo delovno razmerje za nedoločen čas skleniti, če opravljanja nalog ni mogoče zagotoviti z ustreznimi prerazporeditvami delavcev v organu. 57. člen<sup>18</sup> ZJU govori o postopku pred novo zaposlitvijo, in sicer določa, da preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, predstojnik oceni, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa. Drugi odstavek 57. člena ZJU določa, da če prostega delovnega mesta ni mogoče zasesti na način iz prejšnjega odstavka, se lahko delovno mesto zasede s premestitvijo javnega uslužbenca iz drugega organa. Za ta namen se lahko izvede interni natečaj. Interni natečaj v organih državne uprave se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti, o čemer sklenejo državni organi in lokalne skupnosti poseben dogovor. Za organe državne uprave sklene dogovor vlada. Postopek izvedbe internega natečaja za vse organe določi vlada z uredbo. Če se na prosto delovno

<sup>18</sup> Na podlagi 57. in 60. (izvedba javnega natečaja) člena ZJU je vlada izdala Uredbo o postopku za zasedbo delovnega mesta v organih državne uprave in v pravosodnih organih, ki ureja postopke za zasedbo prostega delovnega mesta – ureja notranjo seznanitev, interni natečaj in javni natečaj.

mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev.

Virant (2004) je v svoji knjigi Pravna ureditev javne uprave zapisal, da je ekspertna skupina PHARE (ki jo sestavljajo prof. dr. Rajko Pirnat, dr. Wolfgang Rusch in dr. Gregor Virant) predlagala kombinacijo med obema sistemoma. Karierni sistem (v vseh elementih razen sistema izobraževanja) naj bi veljal za vsa uslužbenska mesta razen najvišjih vodstvenih in strokovnih delovnih mest, kjer naj bi se zagotovila odprtost do zasebnega sektorja. To pomeni, da naj bi se na podlagi javnega natečaja zaposlovali uslužbenci na vstopnih mestih posameznih karier, na višja mesta pa naj bi napredovali na podlagi internih natečajev, izvedenih znotraj javne uprave. na najodgovornejša vodstvena in strokovna uslužbenska mesta pa naj bi se znova zaposlovalo na podlagi javnega natečaja, kar bi omogočilo odprtost v tistem delu javne uprave, ki zahteva posebno sposobne in ustvarjalne ljudi. Kot alternativa pa je predlagan sistem javnih natečajev za vsa prosta uslužbenska mesta, pri čemer pa bi javnim uslužbencem (osebam, ki že delajo v javni upravi) lahko zagotovili določeno izhodiščno prednost pri izbiri.

Elementi kariernega sistema v novi ureditvi po ZJU so ločitev od delovnih mest in položajev, možnost napredovanja tudi na delovnem mestu (v nazive), interni natečaj ter sistem usposabljanja in izpopolnjevanja, ki je koncipiran tako, da pridobiva javni uslužbenec tista znanja, ki so potrebna za kakovostno delo v upravi. Sistem omogoča vstop v upravo od »zunaj« (značilnost pozicijskega sistema), vendar postavlja določene varovalke, s tem ko omogoča, da se predhodno preveri notranje potencialne v organih državne uprave – interna premestitev (Predlog ZJU – prva obravnava).

Element kariernega sistema je tudi letni razgovor vodij z zaposlenimi. Nadrejeni mora po zakonu spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, 105. člen).

Pomemben element kariernega sistema je bil tudi državni izpit iz javne uprave (Brezovšek in Haček 2002, 701), ki pa je bil z novelo ZJU leta 2008 črtan. Za nazive, za katere je predpisana univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba, je bil obvezen državni izpit iz javne uprave, za druge nazive pa strokovni upravni izpit. Te obveze ni več, nastala pa je nova: obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv. Po imenovanju v naziv mora javni uslužbenec



najpozneje v enem letu od sklenitve pogodbe o zaposlitvi opraviti usposabljanje, na katero ga napoti predstojnik.

Javni uslužbenci na položaju (imenovani na podlagi 82. člena ZJU) so z 81. členom ZJU zavezani, da si v 15 mesecih od dneva imenovanja na položaj pridobijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov. Program usposabljanja za najvišje vodilne javne uslužbenke predpiše minister za javno upravo.

### **4.3 Odprti in zaprti model**

Pri ureditvi napredovanja se kaže razlikovanje med odprtim in zaprtim modelom. Ali so višja delovna mesta v javni upravi oziroma državni upravi dosegljiva le tistim uslužbencem, ki so v javni upravi že zaposleni, ali pa so morda dostopna tudi širši družbeni javnosti – zaposlenim v zasebnem sektorju – je tu glavno vprašanje.

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 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.

Pri klasičnem kariernem sistemu pa 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 zaprtih kariernih 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.

## **5 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI IN KARIERA**

### **5.1 Upravljanje s človeškimi viri**

Pomen človeških virov za organizacijo se je s časom spreminjal. Najprej so ljudi administrativno vključevali v sistem (angl. Personnel Administration), potem so izbirali ljudi, ki so sposobni teamsko delati (angl. Personnel Management), vse bolj pa se zanimajo za človeške zmožnosti kot vire in manj za ljudi kot vire (angl. Human Resource Management) (Lipičnik in Mežnar 1998, 45).

Upravljanje človeških virov je zelo širok pojem, ki zajema mnogo procesov, vezanih na kadre, in zajema cel sklop dejavnosti v smislu interesov organizacije in posameznika. Prvotna kadrovska funkcija (personalni management) je bila dosti manj obsežna. Razvoj sodobne družbe pa je prinesel tudi obravnavo zaposlenih (kadrov) kot pomembnega vira, v katerem se skriva največja moč organizacije. Danes govorimo o upravljanju človeških virov (Human Resource Management), za katerega je v literaturi mogoče zaslediti različne definicije.

S človeškimi viri opredeljujemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanje, motiviranost, vrednote ter tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo ter pripravljenost za sodelovanje ... O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencialne, kot investicijo in ne kot strošek (Možina in drugi 2002, 7).

V sodobnem pomenu postavlja upravljanje človeških virov v ospredje zaposlene in jih obravnava kot največje bogastvo organizacije. Vodstvo se vedno bolj usmerja k ljudem. (Možina in drugi 1998, 474). Tovrstna nova filozofija ravnanja s človeškimi viri predstavlja tudi bistveno nalogo vodilnih delavcev in ima prioriteto tudi pri reformi slovenske javne uprave (Brejc 2000, 22). Upravljanje s človeškimi viri v sodobnih organizacijah je usmerjeno k akciji, k posamezniku, k sodelovanju zaposlenih, k celostnemu delovanju in s tem večji kakovosti (Lipičnik in Mežnar 1998, 44).

V javnem sektorju je okrog 60 do 80 % stroškov nastalih zaradi zaposlenih, zato je ravnanje s človeškimi viri celo pomembnejše na področju javne uprave kot pa v zasebnem sektorju.

Organizacije javnega in zasebnega sektorja imajo nekatere skupne značilnosti, na primer, potrebno je upoštevati stranke, vzdrževati osebje čimbolj učinkovito, treba pa je upoštevati tudi finančne izdatke (Brejc 2004, 26).

Armstrong (2001, 4) definira upravljanje človeških virov (HRM) kot strateški in skladni pristop k upravljanju najpomembnejših virov organizacije – ljudem, ki delajo v sami organizaciji ter individualno in timsko prispevajo z dosežki k ciljem. Glavne karakteristike pristopa k upravljanju človeških virov so:

- izpolnjevanje potrebe k strateškemu pristopu k upravljanju človeških virov, s tem dosega ujemanje med poslovno strategijo in strategijo človeških virov;
- sprejemanje celovitega in usklajenega pristopa za zagotavljanje medsebojne podpore politike zaposlovanja in prakse, skozi razvijanje vključevanja politike in prakse upravljanja človeških virov;
- poudarjen je pomen obveznosti oziroma zavezanosti k poslanstvu in vrednotam organizacije ;
- zaposleni so sredstvo človeškega kapitala, v katere je potrebno vlaganje skozi zagotavljanje priložnosti za učenje in razvoj učeče se organizacije;
- človeški viri so obravnavani kot vir konkurenčne prednosti v skladu s konceptom strategije človeških virov;
- pristop k odnosu do zaposleega je unitarističen in ne pluralističen – verjame se, da zaposleni deli z delodajalcem iste interese, ni pa nujno, da ti interesi sovpadajo;
- uspešnost in izvajanje upravljanja človeških virov je odgovornost vodilnih managerjev.

Upravljanje človeških virov obsega načrtovanje kadrovske politike – priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrtov zaposlovanj, načrtov usposabljanj – štipendiranje, zaposlovanje – javni razpisi, imenovanja, sklepanje pogodb, razporejanja – motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje, izpopolnjevanje in izobraževanje – načrtovanje, oblikovanje, izvajanje in vrednotenje, varstvo pri delu, vodenje uradnih evidenc in analiz, razvoj sistema participacije (Kovač 2000a, 18).

Farnham in Horton utemeljujeta naslednje dejavnosti upravljanja človeških virov v javnem sektorju:

- pridobivanje kadrov,
- strukturiranje dela,
- nagrajevanje kadrov,
- nadzor kadrov, usposabljanje in izobraževanje,
- sodelovanje kadrov,
- prenehanje dela.

Javne organizacije imajo v nasprotju z zasebnimi organizacijami, ki pretežno zaposlujejo ljudi kot vire, tudi širše socialne naloge do zaposlenih. Le-ti niso samo viri, temveč tudi tisti, ki zagotavljajo državno blaginjo in osnovne storitve za skupnost, ter nato šele državljani, ki predstavljajo državo. Država kot delodajalec mora biti na področju upravljanja človeških virov zgled zasebnim organizacijam (Farnham in Horton 1996, 32).

Upravljanje človeških virov obsega raznovrstne vsebine in sega od načrtovanja kadrov, do zaposlovanja, motiviranja, razvijanja kariere in napredovanja, vodenja, ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja ter usposabljanja in izpopolnjevanja. Upravljanje človeških virov poteka z namenom, da bi na eni strani zagotovili večjo motiviranost, zadovoljstvo z delom in uspešnost posameznika pri delu, na drugi strani pa izboljšali učinkovitost organizacije. Bistvo uspešnega upravljanja človeških virov je združitev obeh ciljev kot povezanih in medsebojno odvisnih (Špenko 2009, 38).

## **5.2 Novo upravljanje javnega sektorja**

Na Webrovih teoretičnih izhodiščih temelječ, klasičen model delovanja uprave ima že skoraj stoletno tradicijo in lahko bi rekli, da določena izhodišča še dandanes veljajo za delovanje javne (državne) uprave. Taka izhodišča so predvsem »hierarhija, strokovnost in politična nevtralnost javne (državne) uprave«, katera deluje preko zakonov, ki jih sprejema »demokratsko predstavniško telo« (Bugarič 2001, 52). Imamo pa na drugi strani izhodišča, ki ne dohitevajo več družbenega razvoja in postajajo zastarela za sodobno družbo. Taka izhodišča so »rutinizirana delitev dela, deperonilizacija zaposlenih ter formalizirano komuniciranje« (Rus v Kovač 2000, 280).

Moderni pristopi teorije o ravnanju z ljudmi poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih predvsem popolno uporabo

človeških virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli (Možina in drugi 1998, 7).

Fernham in Horton (1996) opredeljujeta trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega upravljanja javnega sektorja k novem javnem menedžmentu (angl. New Public Management):

1. Kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne.
2. Stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega.
3. Večja fleksibilnost pri zaposlovanju.
4. Odnosi med delodajalci in delojemalci so bolj enakovredni kot prej.
5. Država kot delodajalec povzema pristope zasebnega sektorja.

Koncepti novega upravljanja javnega sektorja (ang. New Public Management, NPM) se danes štejejo za optimalni odgovor na zahteve upravnega okolja po večji učinkovitosti in demokratičnosti uprave in so ideološka podlaga vseh modernih reform, tudi slovenske (Kovač in Stanonik 2000, 317). Novi javni management je skupek načel, ukrepov in metod, prevzet iz zasebnega v javni sektor, ki so od konca osemdesetih let 20. stoletja spremenili upravo po vsem svetu. Gre za nov način upravljanja javnega sektorja, ki uvaja privatne managerske metode dela in tržne (konkurenčne) mehanizme, kar je posledica potreb po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem proizvodu ter večjem uveljavljanju glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Ker je delovanje javne uprave determinirano z javnim interesom, je ta mejnik pri uvajanju usmerjenosti k strankam ter učinkovitosti in uspešnosti. Novi javni management so pri svojih reformah uporabile različne države, najbolj učinkovito Nova Zelandija, Združene države Amerike, Velika Britanija, Nizozemska, Nemčija, Švedska. Če primerjamo upravne reforme po Evropi in pri nas, ugotovimo, da smo pri uvajanju novega javnega managementa še na začetku poti, vendar vztrajno napredujemo (Kovač 2004, 177).

Cilj modernejših pristopov javnega sektorja pri upravljanju človeških virov je na pospeševanju učinkovitosti zaradi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Iz vsakodnevnega delovanja življenja je razvidno, da obstaja v Sloveniji, tako v zasebnem kot javnem sektorju, velik razkorak med teorijo in prakso modernega upravljanja človeških virov. Leskovar-Špacapan (Kren 2007, 63) navaja nekaj razlogov, za to:

- napačna predstava o neomejenosti količine in strukture človeških virov,

- tradicionalni odpor do zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (pojmovanje kadrov kot stroška in ne investicije),
- nizek status kadrovske funkcije v primerjavi s finančno, proizvodno in marketinško funkcijo,
- odpor do uporabe IKT (informacijske tehnologije) in informacijskih metod analize in prognoze, zato slabša kvaliteta odločitev.

Leta 2002 je Šmidovnik zapisal, da je za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave ključen sistem javnih uslužbencev, ki samostojni Sloveniji in drugim vzhodnoevropskim državam drastično manjka. Gre za režim delovnih razmerij in sistema plač v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja sestavlja funkcionalno vezivo javne uprave (Šmidovnik 1998, 1078). Ravno reforma uslužbenskega sistema pomeni odločujočo priložnost nadaljnje transformacije države s profesionalno državno upravo. Celoten sistem javne uprave se vedno bolj odmika od Webrovih splošnih načel delovanja, zaposleni pa s prepoznavanjem pomena organizacijske kulture, sposobnostjo njenega spreminjanja in preoblikovanja predstavljajo glavnega mobilizatorja nadaljnjih sprememb v javni upravi. Odprta, transparentna in učinkovita javna uprava je torej rezultat usmerjenega součinkovanja organizacijske kulture, klime in upravljanja s človeškimi viri. Procesi upravljanja človeških virov so tisti, ki pomembno določajo odnose in vrednote, notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, lojalni, zadovoljni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve in proizvoda (Brezovšek in Haček 2004, 136–141).

Uvajanje načel novega javnega managementa spodbuja organizacije k uvajanju sodobnejših oblik delovnih procesov, k opredelitvi in razmejitvi odgovornosti ter pristojnosti. Poudarja tudi povečanje avtonomije organizacije in posameznika v organizaciji ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga 1997, 259).

Elementi novega javnega managementa po Žurgi so: usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, povečanje učinkovitosti in uspešnosti, delegiranje in povečevanje avtonomije, prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter vzpostavitev konkurenčnosti. Uvajanje teh elementov naj bi prineslo premik miselnosti od delovanja v zaledju zakonitosti k učinkovitemu delovanju za doseganje zastavljenih ciljev organizacije (Žurga 2001, 49–50).

### 5.3 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 Parsonova 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).

Pojem napredovanja je močno povezan s kariero posameznika. Enotne definicije pojma kariera ni, obstaja pa nekaj privzetih definicij, tako tujih, kot domačih strokovnjakov (Cvetko 2002, 46). Možina kariero označuje kot življenjsko pot posameznika z vidika delovnih izkušenj, znanj (delovnih mest, služb, napredovanj) (Možina in drugi 1998, 492). Nadaljuje, da je načrtovana ali nenačrtovana razvojna pot posameznika, sestavljena iz zaporedja del in dejavnosti, ki vključujejo prvine usposabljanja, napredovanja, samouresničevanja, skratka osebnega razvoja v določenem času v skladu z opredeljenimi cilji (Možina in drugi 2002, 74).

Douglas T. Hall in Philip H. Mirvis (1995) sta mnenja, da je kariera zaporedje več krajših učnih ciklov oziroma »mini faz«, ki so razporejene skozi celotno življenje zaposlenega, ne pa sistematično dolgo kopičenje izkušenj.

Kariera je zgodovina razvoja položaja, vloge, nalog in strokovnih izkušenj, s katerimi se je zaposleni soočal v času svojega dela v organizaciji (Arnold v Comanescu 2009, 32). Glede na to, ali avtor poudarja sestavine kariere ali sam proces, se definicije razlikujejo (Cvetko 2002, 46). Schein (Schein v Cvetko 2002, 47) opredeli kariero kot notranjo in zunanjo kariero. Notranja je sestavljena iz niza korakov ali stopenj, ki sestavljajo posameznikov lastni koncept napredovanja znotraj določenega poklic, zunanja pa je povezana z objektivnimi kategorijami,



ki jih širša družba in organizacije uporabljajo za določitev napredovanja po lestvici znotraj določenega poklica.

Sistematičen razvoj kariere v organizaciji mora biti prilagojen posamezniku in njegovim potencialom na način, da se potencialne možnosti zaposlenih čim bolj povečajo in da se potencialne pomanjkljivosti minimalizirajo, s ciljem čim večjega povečanja sposobnosti zaposlenih za prispevek k organizacijskim ciljem. Podjetje mora sistematično in načrtno razvijati zaposlene glede na njihovo delovno mesto in glede na zahtevnost del in nalog, ki jih opravljajo (Mihalič 2006, 199–200).

Karierni razvoj vseh zaposlenih v organizaciji pomeni (Mihalič 2006, 199):

- izpopolnjevanje in usposabljanje,
- izvajanje permanentnega izobraževanja,
- razvoj kompetenc zaposlenih,
- razvijanje potencialov in prednosti zaposlenih,
- upravljanje kariernih poti zaposlenih,
- napredovanje zaposlenih,
- motiviranje,
- nagrajevanje,
- stimuliranje,
- informiranje,
- koordiniranje ...

Upravljanje s človeškimi viri je ena izmed ključnih dejavnosti v organizaciji in zajema pridobivanje, motiviranje, razvoj ter usmerjanje človeških virov v skladu s strategijo in kulturo organizacije (Možina 2002, 8–9). Razvoj človeških virov je del njihovega upravljanja, ki ga McLagan opredeli kot »integrirano uporabo usposabljanja, razvoja kariere ter organizacijskega razvoja z namenom izboljšanja posameznikove in organizacijske uspešnosti« (McLagan v Egan in drugi 2006, 443). Glede na McLaganovo definicijo bi lahko predvidevali, da zavzema razvoj kariere znotraj področja razvoja človeških virov pomembno vlogo. Vendar mnogi raziskovalci na tem področju (McDonald in Hite 2005, Egan in drugi 2006) ugotavljajo, da je proces razvoja kariere v organizacijah pogosto prezrt kot potencialno sredstvo človeških virov. Vzroki za to so med drugim v domnevno visokih stroških k posamezniku usmerjenih programov razvoja kariere; vse večjem poudarku na posameznikovi

odgovornosti za lastno kariero, posledica česar je (postopen) umik mehanizmov razvoja kariere s strani organizacije; pomanjkanju teoretičnih temeljev, ki bi povezovali razvoj človeških virov in razvoj kariere; uporabi različne terminologije na tem področju v literaturi; ter v razvoju kariere kot odnosa izključno med zaposlenimi ter neposredno nadrejenimi (McDonald in Hite v Egan in drugi 2006, 444). Po drugi strani pa razvoj kariere združuje interese ter odgovornosti različnih ravni oziroma akterjev (tako posameznika kot organizacije), kar daje opazovanemu prijemu poseben pečat večplastnosti. Slednje je pomembno zlasti pri bolj poglobljenem razumevanju organizacijskega življenja. Tako razumevanje poudarja »vpliv organizacijskega konteksta na dejanja ter percepcije posameznikov, kot tudi vpliv teh dejanj ter percepcij posameznikov na organizacijski kontekst« (Klein in drugi v Egan in drugi 2006, 470). Načrtno oblikovan sistem razvoja kariere vodi tudi do oblikovanja konkurenčnih prednosti organizacije s tem, ko zaposleni ter organizacija skozi karierni proces medsebojno uskladita razvojne želje ter potrebe.

#### **5.4 Značilnosti učinkovitega sistema plač in nagrajevanja**

DeCenzo in Robbins (1998, 402–409) menita, da mora učinkovit sistem plač in nagrajevanja temeljiti na določenih lastnostih.

1. Ponujena nagrada mora za posameznika imeti neko vrednost. Pri tem mora manager ugotoviti in ne zgolj ugibati, kaj si zaposleni želijo in kako vrednotijo določene nagrade. Kakšen pomen ima posamezna nagrada za zaposlenega, je odvisno od starosti, zakonskega stanu in števila otrok. Tako si mlajši želijo več denarja, medtem ko starejši preferirajo ugodnosti s področja pokojninskega zavarovanja. Zato mora biti učinkovit sistem nagrajevanja zasnovan tako, da zaposlenim ponuja raznovrstne nagrade, ki so prilagojene njihovim željam. Teorija pričakovanj narekuje, da je motivacija optimalna takrat, ko nagrade zadovoljujejo potrebe zaposlenih.
2. Zaposleni želijo, da se jim nagrade dodelijo po načelu pravičnosti in enakosti. To pomeni, da morajo biti zaposleni pri nagrajevanju enako in pravično obravnavani. Teorija enakosti govori o tem, kaj se zgodi, če posameznik zazna neravnovesje med svojimi prejemki in vložki glede na razmerje pri referenčni osebi. Če ugotovi, da je njegovo plačilo za delo prenizko v primerjavi s plačili drugih, se lahko pojavi odsotnost z dela ali zmanjšan vložen napor in upor sistem. Vsekakor se moramo zavedati, da na motivacijo ne vplivajo

samo absolutne vrednosti nagrad, pač pa tudi relativne vrednosti v primerjavi z nagradami in vložki drugih zaposlenih.

3. Nagrade morajo biti vidne, da se jih zaposleni zaveda, sicer nanj nimajo pravega motivacijskega učinka. Kot vidnost nagrad smatramo tudi to, da jih opazijo drugi zaposleni. S tem so potrebe zaposlenih po priznanju in spoštovanju zadovoljene. Managerji lahko vidnost nagrad izboljšajo tako, da jih združijo v večjo vsoto, ki jo enkratno izplačajo, na primer letno, namesto da manjše zneske porazdelijo skozi vse leto. Nagrade se lahko tudi javno podelijo. Tretji način, ki je tudi najbolj kontroverzen, je ukinitvev trajnosti plač. Zagovorniki tega pristopa argumentirajo, da tajnost plač dejansko demotivira zaposlene. Tajnost lahko vzbudi napačne predstave o plači in s tem nezadovoljstvo zaposlenega. Seveda bi z odpravo tajnosti zaposleni lahko primerjali svojo plačo s komer koli v podjetju, razkrile bi se neenakosti, ki so posledica človeškega faktorja v sistemu nagrajevanja, prišlo bi do nezadovoljstva, pritožb, konfliktov in občutka nepravilnosti, saj večina ljudi misli, da so boljši od drugih. Po drugi strani pa odprt sistem nagrajevanja odraža zaupanje managementa v sistem nagrajevanja, preko tega pa povečuje tudi zaupanje zaposlenih v organizaciji.
4. Učinkovit sistem nagrajevanja se mora prilagajati spremembam v uspešnosti posameznika. V skladu s tem bi se morale nagrade za uspešnost v tekočem letu prilagajati tudi navzdol, če se je v prejšnjem letu uspešnost zaposlenega zmanjšala. Učinkovite nagrade so fleksibilne po svoji velikosti in selekciji pri podelitvi nagrad. Dober primer so letni bonusi za uspešnost, ki so fleksibilni po svoji velikosti, hkrati pa so lahko tudi selektivni. Fleksibilnost nagrade pomeni, da njena pomembnost ob kontinuirani uporabi ne upada. Pogosto podeljevanje nagrad ohranja zunanjo motivacijo, a obstaja nevarnost, da pogostost njene uporabe povzroči padec pomembnosti nagrade in s tem njene motivacijske moči. Slednje naj bi veljalo za pohvalo, ki je fleksibilna nagrada po kvantiteti in je lahko tudi selektivna, vendar s prepogosto uporabo njen motivacijski učinek upada.
5. Pomembna lastnost učinkovitega sistema nagrajevanja so nizki stroški. Nagrade namreč niso zastoj, zato mora delodajalec pretehtati stroške in koristi vsake posamezne nagrade. Nagrada, ki za organizacijo predstavlja visok strošek, ne sme biti prepogosto podeljena zaposlenim, saj s tem zmanjša učinkovitost organizacije. Zato so take nagrade s strani managementa nezaželene.

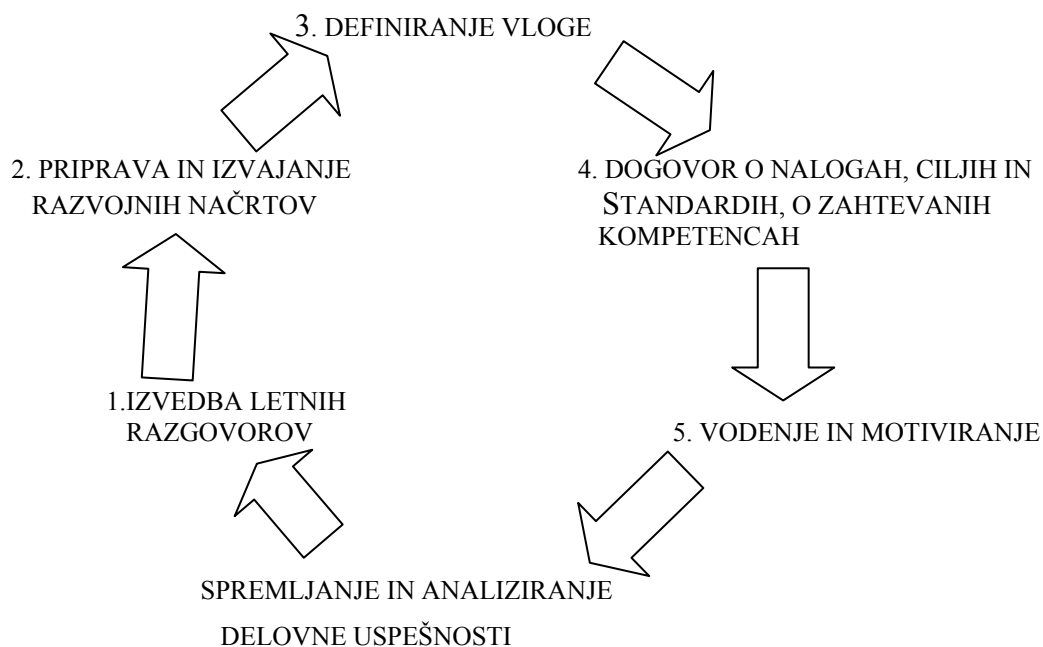
Na podlagi napisanega lahko sklepamo, da idealna nagrada, ki bi zadovoljevala vse pogoje, ne obstaja. Plača zadovoljuje vse pogoje, vendar organizaciji povzroča visoke stroške. Napredovanje in delo za nedoločen čas nista fleksibilni nagradi, poleg tega pa organizaciji predstavlja velik finančni zalogaj. Zaposlitev za nedoločen čas je lahko samo enkratni motivator, saj ta nagrada s podelitvijo izgubi vso motivacijsko moč. Posebne nagrade, kot so pohvale in priznanja, so sicer stroškovno učinkovite, a ne zadovoljujejo vselej kriterija pomembnosti nagrad. Tudi ugodnosti pri delu povzročajo visoke stroške podjetju, obenem tudi niso selektivne, saj jih dobijo vsi zaposleni ne glede na svojo uspešnost.

## 6 DELOVNA USPEŠNOST

### 6.1 Sistem ravnanja delovne uspešnosti

Sistem ravnanja delovne uspešnosti tvorita dva mehanizma, in sicer redni letni razgovor s sodelavcem ter ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Do ocene delovne uspešnosti pridemo po izvedbi šestih korakov, prikazanih na Sliki 6.1:

Slika 6.1: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti



Vir: Bagon (2004a, 16)

V prvi fazi mora nadrejeni uradniku razložiti, kaj je njegova vloga v organizaciji in kaj se od njega pričakuje. Druga faza predstavlja določitev letnega programa dela, nalog, pričakovanih rezultatov in načina izvedbe nalog. Pri tem je nujno, da se vodja in sodelavec uskladita glede pričakovanj in da se sporazumeta, kaj se bo pozneje tudi ocenjevalo kot dobro opravljeno delo. Ta faza je ključna, če hočemo pozneje izpeljati kakršnokoli ovrednotenje in ocenjevanje delovne uspešnosti ter na tej podlagi sprejemati ukrepe za učinkovitejše delo posameznika. Temu sledi opravljanje dela. Naloga vodje je, da sproti spremlja svoje sodelavce, jih spodbuja, pomaga pri zastojih in težavah. Sledi faza ovrednotenja, ki je možna le, če so bile

opravljene predhodne faze. Rezultati ovrednotenja se uporabijo v dveh smereh: za ocenjevanje delovne uspešnosti in za pogovor o posameznikovem razvoju v okviru letnega pogovora s sodelavcem. V organih državne uprave se navedeni cikel začne s peto točko, torej z rednim letnim razgovorom, ki nadomešča prvi dve fazi ciklusa delovne uspešnosti (Bagon 2004, 29).

## **6.2 Redni letni razgovor**

V letu 2004 se je v javni upravi začel uvajati letni pogovor s sodelavcem. Zasnovan je bil na celovitem sistemu upravljanja delovne uspešnosti (Slika 6.1) (Bagon 2010, 23).

Pri letnem pogovoru ne gre za ocenjevanje osebnosti sodelavcev, ampak zgolj za analizo tistega vedenja, ki vpliva na delovno uspešnost. To dvoje (ocenjevanje in analiza) še zdaleč ni eno in isto, kot piše Gruban. Vodje, ki na razumski ravni ločijo ocenjevanje in analiziranje, z letnimi pogovori nimajo težav. Osnovna in potrebna veščina je [...] način dajanja (in sprejemanja) kritike [...]. Dejstvo je, da ljudje kritiko lažje prenašamo, kot si mislimo – precej težje pa prenašamo način, kako je izrečena. In tega se je treba naučiti (Gruban v Bagon 2010, 24).

Ljudje so temelj in največji kapital organizacije in iz tega razloga naj bi manager svoje sodelavce dobro poznal. Spoznavanje sodelavcev in njihovega dela omogoča redni letni razgovor, ki jo je v državno upravo vnesel sprejem ZJU (Bagon 2003, 14). Redni letni razgovor je sistematična, strukturirana oblika komuniciranja med vodjo in zaposlenim o konkretnih temah, ciljih in rezultatih dela, težavah, vprašanjih, povezanih z delovnimi nalogami, željah, pričakovanjih, sodelovanju ter o nadaljnjem poklicnem razvoju posameznika. Razgovor poteka s pogledom na sedanost, preteklost in prihodnost. V okviru letnega razgovora se vodja pogovarja s svojimi zaposlenimi, jih motivira in usmerja k ciljem organizacije. V razgovoru lahko vodja odkrije, ali sistemsko zastavljeno motiviranje zaposlenih dobro deluje. Prav tako lahko ugotovi, kateri dejavniki najbolj, kateri pa najmanj motivirajo zaposlene. Nekateri motivatorji imajo lahko na zaposlene tudi demotivacijski učinek. Take demotivacijske dejavnike lahko zaznamo z rednim letnim razgovorom, zato lahko pravočasno ukrepamo (Ozvaldič 2004, 34–35).

Za načrtovanje posameznikove kariere je sistematični letni razgovor dober pripomoček. Rezultati razgovora nam namreč razkrijejo podatke o posameznikovi želji, sposobnostih in talentih, zmožnostih in delu, ki ga zanima, kar lahko upoštevamo pri načrtovanju izobraževanja, usposabljanja in kariernega razvoja posameznika (Ozvaldič 2004, 34). Seveda imajo veliko pozitivnega tudi kadrovske službe. Redni letni razgovor jim priskrbi informacije in predloge, s pomočjo katerih oblikujejo kakovosten program ciljnega usposabljanja svojih uslužbencev, pregled poklicnih ambicij zaposlenih in njihovih zmožnosti, podatke o doseženih delovnih rezultatih in opredelitvi prihodnjih pričakovanih delovnih ciljev (Šturm 2005, 17).

Prednost rednega letnega razgovora je tudi ta, da je le ta zapisan in shranjen. Zato je vedno možno preveriti, v kateri fazi se nahaja uresničevanje planov. To je v interesu obeh udeležencev, saj zaposleni lahko nadrejenega opozori na dogovor glede izobraževanja, ugodnosti in nagrajevanja, medtem ko nadrejeni lahko uslužbenca opomni glede neizvedenih ali pomanjkljivo izvedenih nalog. S tem redni letni razgovor ne postane obveznost brez posledic in sam sebi namen (Korade-Purg 2005, 24).

Seveda pa letni razgovori ne prinašajo le prednosti. Ena izmed negativnih lastnosti, na katero opozarjajo predvsem vodje, je ta, da je treba vanj vložiti nesorazmerno veliko truda in časa glede na dobljene rezultate. Poleg tega pa obstaja nevarnost, da vodje prevzamejo vlogo prenašalcev včasih nerealnih želja in pričakovanj svojih sodelavcev kadrovskim službam, s tem pa na slednje prenašajo tudi odgovornost za njihovo uresničitev. Kadrovske službe s svojo zgolj administrativno vlogo v organizaciji pogosto ne morejo izpolniti pričakovanj niti uslužbencev niti vodstvenega dela organizacije. Če pričakovanja uslužbencev ne bodo izpolnjena, se bo letni razgovor kot motivacijsko orodje obrnil v svoje nasprotje. Tako obstaja nevarnost, da letni pogovori ne bodo predstavljali dolgoročnega motivacijskega dejavnika v državni upravi. Slaba popotnica letnih razgovorov je tudi pomanjkanje finančnih sredstev za uresničitev letnega programa ciljnega usposabljanja, kot izhaja iz letnih pogovorov (Šturm 2005, 17–18).

Obstoju rednih letnih razgovorov kot dolgoročnemu motivacijskemu dejavniku kljubuje tudi dejstvo, da so odgovornosti in pristojnosti neposrednih vodij nejasne, se prekrivajo ter mešajo z višjimi hierarhičnimi ravnmi vodenja. Tako vodenje lahko zmede sodelavce, neposrednim vodjem pa jemlje verodostojnost. Poleg tega vodje nimajo ustreznega znanja o ravnanju z

zaposlenimi. Zato se zatekajo v reševanje delovnih problemov, ki bi jih morali reševati njihovi sodelavci. Šturm (2005, 19) predlaga izobraževanje vodij na temo ravnanja s kadrovskimi viri, kar bi pripomoglo k določanju pričakovanih delovnih ciljev in k osvojitvi znanja o tem, kako odkriti in razviti razvojne zmožnosti sodelavcev, jih motivirati in jim nenehno dajati kakovostne povratne informacije o njihovi uspešnosti.

Da bi vodje postali razvijalci potencialov in iskalci notranjih rezerv, jih je treba k temu spodbuditi, njihove uspehe na tem področju pa nagraditi. Poleg tega morajo imeti ustrezne pristojnosti in določeno stopnjo samostojnosti pri uporabi kadrovskih orodij. Kadrovske službe bodo razvijale kadrovske ukrepe, ki bodo izraz usklajenih individualnih potreb in poklicnih želja uslužbencev s cilji organa, le če jim bo zagotovljena ustrezna kadrovska in finančna podpora. V tem primeru jim je treba dopustiti, da z ustrezno strokovno usposobljenostjo nadgradijo svojo administrativno funkcijo v organizaciji in postanejo na strateški ravni resen sogovornik vodstvu organa. Da bodo uslužbenci letne pogovore jemali kot učinkovito orodje za svoj razvoj, morajo biti učinki letnega pogovora otipljivi in pregledni. Zato je za dolgoročni obstoj letnega pogovora ključnega pomena, kaj se bo dogajalo po razgovoru (Šturm 2005, 20).

Bagonova (2010) piše, da se je na začetku uvajanja letnih pogovorov leta 2004 usposabljanj udeležilo več kot tisoč javnih uslužbencev, usposabljanje pa še poteka. Poročilo o ocenjevanju uradnikov in izvedbi letnih razgovorov za leto 2007 kaže odgovore organov o tem kako so bili v javni upravi sprejeti letni pogovori kot kadrovsko orodje. Precejšen del organov državne uprave je letni pogovor dobro sprejel, nekaj pa je bilo kritičnih pripomb. V poročilih je bilo opozorjeno, da imajo vodje težave, ker jim zmanjkuje časa za izvedbo pogovorov, pa tudi zato, ker za to delo in za delo z ljudmi na splošno niso dovolj usposobljeni.

### **6.3 Ocenjevanje delovne uspešnosti**

Ocena delovne uspešnosti ima povsem drugačno vlogo kot letni pogovor. Na podlagi ocene posameznik napreduje ali pa ne napreduje, dobi dodatek k plači ali pa ne. Z oceno vodja neposredno in konkretno vpliva na »usodo« sodelavca (Bagon 2010, 25).

Ocenjevanje delovne uspešnosti (angl. Performance Appraisal) predstavlja eno od orodij managementa, ki ga uspešno uporabljajo v zasebnem sektorju, vztrajno pa prodira v javno



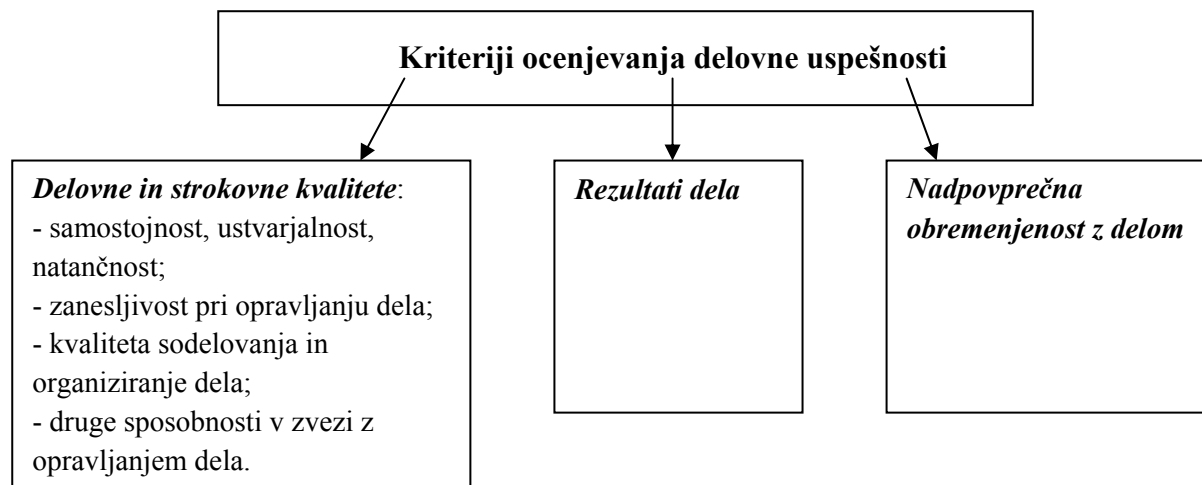
upravo. Ocenjevanje delovne uspešnosti lahko opredelimo kot formalen proces, katerega poglobitni namen je zagotoviti povratno informacijo o izvajanju in rezultatih dela. Ta povratna informacija služi javnemu managementu za motiviranje zaposlenega k čim boljšim delovnim dosežkom, pravičnejšem razdeljevanju dela in nagrajevanju (Možina 2002, 261).

Ocenjevanje delovnih dosežkov povezujemo z drugimi dejavnostmi v organizaciji. Tako na primer Singer (Možina 2002, 261) navaja najsplošnejše dejavnosti:

- postopek za določanje povečanja plače ali različnih nagrad zaposlenih, ki prejemajo plačo in nagrade na podlagi dosežkov;
- postopek, v katerem se določa napredovanje ali premestitev na drugo delovno mesto na podlagi prednosti in slabosti, ki jih ima oseba;
- omogoča sprejemanje odločitev o prenehanju dela zaposlenega, ki ne dosega predvidenih delovnih dosežkov;
- omogoča določanje potreb po izobraževanju in razvojnih tehnik z odkrivanjem šibkih točk pri delu osebe;
- zagotavljanje uspešnega komuniciranja z organizacijo z izmenjavo mnenj med nadrejenim in podrejenim;
- prilagajanje zakonskim določilom, v katerih morajo biti oblikovana merila, ki se nanašajo na pomembne odločitve v zvezi z delovnim razmerjem.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je zelo pomembna sestavina mehanizma napredovanja in določitve variabilnega dela plače iz naslova delovne uspešnosti. Ocenjevanje uradnikov se tako izvaja na osnovi različnih kriterijev, odvisno od namena ocenjevanja. To prikazuje Slika 6.2. Skupen kriterij vsem trem namenom ocenjevanja so rezultati dela. Za napredovanje v višji naziv in v višji plačni razred se upoštevajo še delovne in strokovne kvalitete, kot so samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranje dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanem dela. Z nagrado v obliki variabilnega dela plače iz naslova delovne uspešnosti pa poleg kriterija nadpovprečnih delovnih rezultatov velja še dodatni kriterij, to je nadpovprečna obremenjenost uslužbenca (Fon Jager 2004, 32).

Slika 6.2: Kriteriji ocenjevanja delovne uspešnosti



Vir: Fon Jager (2004)

Cilj ocenjevanja ni le ocena zmožnosti za napredovanje, temveč tudi pridobivanje informacij o možnih izboljšavah ter ugotavljanje potreb po usposabljanju in razvoju javnih uslužbencev. (Vidič 2008, 16). V bistvu gre za spremljanje dela, ugotavljanje pomanjkljivosti in izboljšanja v zvezi z delom, medtem ko je napredovanje zgolj eden od možnih načinov nagrajevanja najuspešnejših delavcev.

Vodja mora oceniti delovno uspešnost javnega uslužbenca enkrat letno, pri čemer ugotavlja prispevek posameznika k učinkovitemu delovanju organizacije ter njegove strokovne in delovne kvalitete v primerjavi z drugimi uslužbenci. Nova zakonska ureditev je v primerjavi s starim sistemom plač in nagrajevanjem na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev vnesla pomembno novost, to je nadgradnjo dosedanjega postopka ocenjevanja, ki vsebuje tudi tako imenovano povratno zanko, to je seznanjenje javnega uslužbenca z oceno (Bagon 2004, 18). Nasprotno v starem sistemu nadrejeni ob ocenjevanju ni bil dolžan pogovoriti se z zaposlenim o njegovih delovnih rezultatih. Zato lahko tako ocenjevanje označimo prej kot formalen in ne kot dejanski element, na podlagi katerega naj bi se izvajal kadrovski management. Tako je bil zaposleni o prejemu sredstev za delovno uspešnost ali o napredovanju običajno obveščen po dogodku; takrat, ko je dobil pri plači še variabilen del plače, ali pa v primeru, ko je po izteku napreovalnega obdobja napredoval na delovnem mestu, ali celo takrat, ko je bil premeščen na novo, višje vrednoteno delovno mesto, ki je v bistvu pomenilo napredovanje v višji naziv (Fon Jager 2006, 7).

Problem ocenjevanja delovne uspešnosti so merila. Oblikovanje pravil merjenja uspešnosti in učinkovitosti, še posebej v državni upravi kot kompleksnem sistemu, je zelo zahtevna naloga (Bagon 2002, 10). Državna uprava namreč ni opredeljena za doseganje finančnih učinkov, pač pa za doseganje poslanstva oziroma storitev, ki jih opravljajo (Setnikar-Cankar in Andoljšek 2003, 357). Poleg tega še vedno prevladuje miselnost, da je delo državne uprave tako specifično, da ga ne moremo standardizirati in da se njeni procesi ne dajo celovito upravljati ali meriti. Zato v slovenski državni upravi – razen zbranih podatkov za upravno statistiko – ni veliko standardiziranih postopkov dokazovanja uspešnosti. To za management pomeni, da mora iskati lastne rešitve merjenja in spremljanja procesov v svoji organizaciji (Nemec 2003, 236). Posledica tega je subjektivno ocenjevanje delovne uspešnosti, čeprav praviloma ne bi smela biti predmet subjektivnega ocenjevanja. Za objektivno ocenjevanje delovne uspešnosti je treba upoštevati več meril. Rezultati dela uprave so namreč po eni strani vezani na kakovost opravljenih storitev, po drugi strani pa na obseg in roke, ki jih je treba dosledno upoštevati. Če bi upoštevali samo količino in čas, bi to lahko negativno vplivalo na kakovost opravljenega dela. Dodaten problem predstavlja toga organizacijska struktura državne uprave z jasno opredeljenimi organizacijskimi vlogami in organizacijskimi predpisi, zato se delovne uspešnosti ne more ocenjevati zgolj na podlagi doseženih rezultatov, ampak je treba upoštevati predvsem stopnjo skladnosti obnašanja uslužbenca v delovnem procesu z organizacijskimi predpisi in pričakovanim organizacijskim vedenjem. Ne ocenjuje se torej samo rezultatov (kaj je kdo naredil), temveč tudi vedenje uslužbenca (kako opravlja svoje delo) (Šturm 2005, 19).

Ocenjevanje delovne uspešnosti je zelo občutljiva naloga, vse preveč povezana s subjektivnostjo in čustvenim odzivom, poleg tega ima tudi dolgoročne posledice na posameznikovo kariero in napredovanje. To potrjuje tudi statistika, ki kaže, da je bilo v letu 2004 v celotni državni upravi nezadovoljivo ocenjenih samo 0,24 % vseh zaposlenih, na sedmih ministrstvih pa sploh nobeden (Bagon 2004a, 33). Šturm (2005, 19) meni, da je temeljni razlog za tak rezultat ta, da vodje nočejo ugotoviti delovne neuspešnosti. Zato je za ocenjevanje in presojanje kakovosti dela ter delovnih lastnosti posameznika treba izpeljati celoten ciklus sistema ravnanja delovne uspešnosti, kar pomeni, da se je pred ocenjevanjem delovne uspešnosti vsekakor treba dogovoriti o pričakovanjih, ciljih in merilih, po katerih se bodo po pretečenem obdobju presojali dosežki (Bagon 2004a, 33).

Osnovni namen ocenjevanja delovne uspešnosti je sporočiti zaposlenim, katero vedenje, ravnanje je zaželeno, kaj spodbujamo in nagrajujemo, ker menimo, da bo prispevalo k boljšim rezultatom in uspešnejšemu poslovanju celotne organizacije.

Pri oblikovanju sistema ocenjevanja delovne uspešnosti moramo upoštevati številna spoznanja iz teorije in prakse (Bagon 2010, 25–26):

- Če izhajamo iz (realnega) pričakovanja, da je treba za redno plačo delati dobro, potem bomo posebej nagrajevali in izpostavili le tiste, ki so dosegli res izjemne rezultate in se razlikujejo od tistih, ki delajo »samo« dobro.
- Pri vzpostavitvi sistema ocenjevanja delovne uspešnosti moramo jasno povedati, katero vedenje želimo spodbujati. To povemo s kriteriji ocenjevanja delovne uspešnosti, ki morajo ustrezati načinu in vrsti dela (v javni upravi seveda kriterij »povečanje prodaje« ni uporaben). Pri izbiri kriterijev moramo upoštevati osnovno dejavnost in poslanstvo organizacije pa tudi njen trenutni položaj.
- Kriterijev ne sme biti preveč, ampak le toliko, da se lahko ocenjevalec osredotoči nanje. V poplavi kriterijev ni mogoče izpostaviti pomembnega vedenja že pri enem sodelavcu, kaj šele, da bi po njem realno primerjali večje število sodelavcev.
- Ocene delovne uspešnosti so vedno subjektivne. Tudi ocenjevanje po merljivih kriterijih, na primer po številu rešenih zadev, pri čemer je mogoče postaviti standard (na primer 10 zadev na mesec), v resnici ni objektivni podatek, saj je lahko zahtevnost zadev različna. Toliko težje pa je standardizirati odnos do strank, učinkovitost, inovativnost. Odgovor zna poiskati samo vodja, ki mora (znati) pojasniti, kaj pričakuje od sodelavca pri posameznem kriteriju, kakšno vedenje pričakuje pri sodelavcu (na primer za okencem, ko rešuje zadeve s strankami, kako obvladuje kritične situacije, tj. zahtevnejše stranke, kako pojasniti, da se nečesa ne da urediti v trenutku in tako, kot stranka želi ...). S tem vodja pojasni tudi merila, po katerih bo ocenjeval ta kriterij.
- Ocenno delovne uspešnosti je treba obrazložiti, tako da je zaposlenim jasno, za katero vedenje so bili nagrajeni. Obrazložitev, kot na primer »bil je učinkovit, ker dela učinkovito«, seveda ne zadostuje, potrebna je jasna informacija, za kaj konkretno je nekdo nagrajen.
- V javni upravi je ocenjevanje uspešnosti prisotno že dlje časa. Imamo veliko izkušenj z različnimi sistemi, modeli in načini ocenjevanja delovne uspešnosti. Namen ocenjevanja delovne uspešnosti je dvojen: določitev dodatka k plači in

ugotavljanja možnosti za napredovanje (na zahtevnejše delovno mesto in v višji uradniški naziv).

## 7 SISTEM NAPREDOVANJA

Napredek pomeni prehod z nižje na višjo kakovostno stopnjo; označevanje neke pozitivne lastnosti (Državna založba Slovenije 1997).

Hvala v Cenčič (2009, 21) razlaga napredovanje zaposlenih kot obliko mobilnosti znotraj organizacije, pri kateri se menjajo delovne, poklicne, vodstvene in upravne naloge. Posamezniki pri tem prevzemajo vedno zahtevnejša dela v stroki, vodstveni hierarhiji ali v sistemu upravljanja. Človek si po končanem izobraževanju in pripravniškem stažu poišče zaposlitev, ki kolikor mogoče ustreza njegovemu znanju, usposobljenosti, zanimanju in poklicnim ambicijam. Za začetek je to praviloma manj zahtevno delo v okviru tarifnega razreda, ki ustreza njegovi stopnji strokovne usposobljenosti. S te začetne točke bo v času poklicne kariere z izkušnjami in dodatnim usposabljanjem povečal svojo strokovno usposobljenost in na tej podlagi bolje opravljal svoje delo. v okviru možnosti, včasih tudi sreče, in še česa drugega bo postopoma razvrščen na zahtevnejša dela in s tem tudi boljše plačana delovna mesta, torej bo napredoval (Jurančič 1995, 91).

Napredovanje pomeni prehod zaposlenega z delovnega mesta z določeno stopnjo zahtevnosti na višje, bolj zahtevno delovno mesto (Možina 2002, 411). Da bi napredovanje motiviralo zaposlene, jim mora prinesiti konkretne ugodnosti. Tako napredovanje sodi med motivacijske dejavnike, saj zaposlenemu prinese priznanje, možnost odločanja in statusni položaj. Je mobilizator kadrovskega potenciala in spodbuja zaposlene, da se vedejo tako, kot zahtevajo pogoji za napredovanje. Napredovanje je le redko avtomatski sistem, pač pa je pogosteje odvisno od mnogih pogojev, med drugim tudi od izpraznitve delovnega mesta, izobrazbe, vrlin in delovne uspešnosti javnega uslužbenca (Bagon 2003, 24).

Dober sistem napredovanja bi moral imeti naslednje lastnosti (Možina 1998, 60):

- biti mora jasen, odprt, pregleden in prilagodljiv, poznan, učinkovit z vidika potreb po razvoju kadrov in sprejet s strani zaposlenih;
- vsebovati mora vnaprej znana merila napredovanja ter zahteve, ki so povezane z izobraževanjem, izpopolnjevanjem in usposabljanjem;
- vsako napredovanje mora biti povezano s povečano zahtevnostjo dela, ki ga posameznik opravlja (razširitev, obogatitev dela, povečana odgovornost);

- napredovanje mora temeljiti na oceni dotedanje delovne uspešnosti posameznika in na oceni njegovih potencialnih razvojnih možnosti;
- sistem napredovanja mora biti povezan in podprt z ustreznim sistemom nagrajevanja.

Virant (2004) poudarja, da lahko o pravno urejenem sistemu napredovanja govorimo le v kariernem sistemu, ki je značilen za države, kjer uslužbenska razmerja ureja javno pravo.

Ziller (1997) poudarja, da je mobilnost v javni upravi zelo pomembna, ne glede na to, kateri sistem – karierni ali pozicijski – javna uprava uporablja. V kariernem sistemu je mobilnost definirana kot problem organizacije in so zato podrobne določbe o mobilnosti v zakonski ureditvi javne uprave, medtem ko v pozicijskem sistemu je definirana kot problem zaposlenega in se pojavlja glede na priložnosti. Mobilnost je ponavadi razumljena kot spodbuda za javne uslužbenke in z »obnovo« človeških virov se tudi povečuje dinamika javne uprave. Pomembna pa je velikost enote, v kateri dela javni uslužbenec – če je enota zelo razdrobljena, je mobilnost težja, kjer pa je enota velika, pa je mobilnost lažja. Zapolnjevanje delovnih mest z napredovanjem prinaša zmanjševanje stroškov za usposabljanje, saj se predpostavlja, da ima javni uslužbenec, ki že dela v organu javne uprave, neko strokovno in praktično znanje, ki ga novinec nikakor ne more imeti (Trpin 1998).

Napredovanje javnega uslužbenca pomeni pomikanje na (vse) odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta oziroma položaje, s tem pa tudi izboljševanje materialnih in drugih pogojev dela (plača, dopust ...). Povezano je s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest pomeni pomik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji. Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene uslužbenčeve sposobnosti; uslužbenec napreduje avtomatično na primer z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali po preteku določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja se prilega sistemu klasifikacije uslužbencev (Virant 2004, 203). Po drugi strani pa je napredovanje lahko odvisno od ocene sposobnosti in delovnih uspehov zaposlenega. V tem primeru gre za sistem napredovanja, ki je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest (Haček in Bačlija 2007, 122).

Napredovanje je neposredno povezano z odprtostjo oziroma zaprtostjo sistema v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju, 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 mogoče napredovati na podlagi uspeha pri delu in delovnih sposobnosti. 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 se v kariernem sistemu pridobil z napredovanjem. Popolnoma odprtih in popolnoma zaprtih 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 javni upravi predstavlja italijanski sistem, ki zakonsko ne predvideva nobenega postopka napredovanja, ter to prepušča javnim razpisom. Ostali sistemi pa poznajo karierni sisteme z možnostjo zaposlovanja tudi iz zasebnega sektorja (Predlog ZJU – prva obravnava).

Jasna ureditev sistema napredovanja je zlasti pomembna z vidika motivacije javnega uslužbenca, saj ta posledično pri svojem delu dokazuje svoje sposobnosti, ter z vidika zagotavljanja varnosti, da se s trajanjem delovne dobe položaj javnega uslužbenca znotraj organa javne uprave spreminja na bolje. Za doseg prvega cilja je primernejši sistem odprtega napredovanja, za doseg drugega pa sistem avtomatičnega napredovanja. V večini sodobnih uslužbenskih sistemov se uporablja kombinacija obeh (Haček in Bačlija 2007, 122).

Znotraj državne uprave lahko zaposleni napredujejo vertikalno in horizontalno.

Vertikalni premik je karierni premik z delovnega mesta z določeno stopnjo zahtevnosti na drugo, zahtevnejše delovno mesto, ki ga morajo spremljati konkretne ugodnosti. Zahtevnejše delovno mesto mora biti kot tako opredeljeno z ustreznim aktom organizacije (Mlekuš 2005, 15).

Vertikalno napredovanje zaznamujejo t. i. »hierarhični premiki«. V organizaciji je vsako delovno mesto del hierarhičnega sistema rangirano v določen nivo in označeno z nazivom ali titulo. Svoje uspehe lahko vsak zaposleni presoja na podlagi teh kriterijev. Za uspeh se šteje to, ali je dosežen ali presežen nivo, ki si ga zaposleni postavi za cilj (Schein v Cvetko 2002, 35).



Vertikalno napredovanje je povezano z organizacijsko strukturo oziroma z vodstveno hierarhijo. Razlikujemo toliko stopenj napredovanja, kolikor je v organizaciji ravni vodenja. Delovna mesta in funkcije, ki omogočajo takšno vrsto napredovanja, so v vsaki organizaciji vnaprej opredeljena ter številčno določena (Možina 1998, 59).

Ziller (1995) opredeljuje vertikalno napredovanje kot veliko spodbudo za javnega uslužbenca, saj s tem pridobi višjo plačo, posledično ima zagotovljeno višjo pokojnino, napredovanje pa predstavlja tudi bolj zanimivo delo. Vertikalno napredovanje se pojavlja predvsem v kariernem sistemu, lahko pa ga najdemo tudi v pozicijskem. Večina držav ima vertikalno napredovanje urejeno z zakonskimi določili. Ujema se z izobrazbeno strukturo zaposlenih, kar pomeni, da je mobilnost iz ene skupine javnih uslužbencev, ki imajo podobno izobrazbo, velika težava, kar se lahko reši z internimi izobraževanji.

Horizontalno napredovanje je povezano z večjo zahtevnostjo dela. Običajno je pogojeno z ustrezno strokovno izobrazbo, dodatnim funkcionalnim znanjem, pridobljenimi delovnimi izkušnjami ... Posameznik dobi večji obseg odgovornosti, samostojnosti in zahtevnosti dela.

Horizontalno napredovanje zaznamujejo t. i. »horizontalni premiki« zaposlenih. Ti premiki so rezultat njihovih lastnih naporov ali pa določenega usposabljanja in potencialnega razvoja v zaposlitvi. Te premiki se kažejo v rotaciji delovnih mest, formalnih usposabljanj, pridobitve različnih spretnosti ipd. (Schein v Cvetko 2002, 35).

Najbolj privlačen vidik napredovanja v državni upravi pa predstavlja možnost prehajanja javnih uslužbencev med upravnimi organi, saj je državna uprava zelo velik sistem, zato se lažje najde delo, ki ustreza posameznikovim kvaliteta, interesu in ambicijam. Odprte so možnosti za pridobivanje delovnih izkušenj ob različnih nalogah, tudi občasnih projektih, kar povečuje delovni kapital posameznika in upravnih organov (Ziller 1995). Po eni strani lahko s tem posameznik prevzema čedalje bolj odgovorne in zahtevne naloge, po drugi strani pa ima uprava ljudi, na katere lahko računa v vsakem primeru. Zato so možnosti za iskanje zanimivejšega dela in takšnega, ki ustreza njegovim talentom in nagnjenosti k določenemu tipu dela, velike (Bagon 2003, 24).

Javnemu uslužbencu je zagotovljeno načelo kariere. Načelo kariere mu omogoča napredovanje na podlagi strokovne usposobljenosti, delovnih in strokovnih kvalitiet ter

rezultatov dela. Možnost napredovanja ima motivacijski učinek tako na zaposlenega kakor tudi na organizacijo. Zaposleni dobi priložnost, da se izkaže in s tem zadovolji sebe, organizacija pa lahko bolje izkoristi potencialne svojega zaposlenega, saj se za delovno mesto, na katerega uslužbenec napreduje, zahtevajo večje sposobnosti, večja odgovornost in samostojnost. Nagrada v obliki napredovanja ustvarja tudi atraktivno delovno okolje, ki privablja sposobne in uspešne posameznike (Korade-Purg 2003, 183).

## **7.1 Načelo kariere**

Temeljni namen upravne kariere je pritegniti in zadržati ljudi v javni upravi, ki imajo potreben talent in ambicije. Sistem kariere je narejen tako, da ljudje z različno strokovnostjo vstopajo v službo tako, da začnejo na dnu lestvice, ki pa je rezervirana za osebe z ustrežno šolsko izobrazbo. Karierni sistem je le eden od treh med seboj povezanih sistemov (ostala dva sta sistem zaposlovanja in plačni sistem), ki sestavljajo sistem javnih uslužbencev. Novo sprejeta sistemska zakonodaja s področja javnega uslužbenstva tako poleg sistema zaposlovanja ureja tudi karierni sistem, pri čemer pa je plačni sistem v celoti prepuščen določbam drugega predpisa.

Možnost za napredovanje javnih uslužbencev (Bučar 1969, 611) so 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 Bučarjevem mnenju možnost napredovanja na višja delovna mesta omejena le za 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 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).

Odprtost oziroma zaprtost sistema v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju je neposredno povezano z napredovanjem, 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 mogoče napredovati na podlagi uspeha pri delu in delovnih sposobnostih. Če bi obstajal samo odprt sistem, bi to pomenilo, da napredovanja znotraj sektorja ni ter da se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. To bi tudi pomenilo, da se višje delovno mesto pridobi le preko kandidiranja na javnem natečaju skupaj z osebami iz zasebnega sektorja. Na ta način bi dosegli cilj, ki se v kariernem sistemu pridobi z napredovanjem. Res pa je, da popolnoma odprtih oziroma popolnoma zaprtih kariernih sistemov ni, saj gledano primerjalno pravno, vse ureditve upoštevajo možnost napredovanja ali zaposlovanja na podlagi natečaja tudi iz zasebnega sektorja.

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

ZJU ima pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki opravljajo delo v nazivu, ki jih je šestnajst, število tipov delovnih mest pa je nižje in se skrči na skupaj pet tipov delovnih mest in vodstvene položaje. Tako lahko uradnik naloge na delovnem mestu opravlja v enem izmed treh možnih nazivov, v okviru petih kariernih razredov. Zakon torej omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

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.

Zahtevna določila glede strokovne usposobljenosti kandidatov za zaposlitev v javni upravi oziroma državni upravi pa hkrati tudi onemogočajo, da bi posameznik začel z delom povsem na dnu zaposlitvene piramide in se sčasoma povzpel v sam vrh.

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 so jasni. Potrebno je dovolj veliko število odličnih ali dobrih ocen letne delovne uspešnosti.

ZJU v 29. členu določa (načelo kariere), da je kariera odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitiet 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. Pri tem je potrebno upoštevati dejstvo, da strokovna usposobljenost ni vse, saj strokovno usposobljen posameznik ni nujno tudi primeren za določeno delo. Zakon določa, da je kariera odvisna tudi od strokovnih kvalitiet in rezultatov dela, torej 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, vrednote ter samopodobo. Vsota vsega tega pa je najbrž večje jamstvo za delovni uspeh kot znanje samo po sebi.

Elementi, s pomočjo katerih se uresničuje upravna kariera:

- 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.

Veljavna zakonodaja poleg navedenega na področju upravljanja kadrov pozna tudi institut premeščanja uslužbencev in njihovega dela na projektno organiziranih nalogah 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.

Seveda pa so posamezni deli kariernega razvoja 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. Predpogoj za napredovanje pa je seveda letna ocena uspešnosti, ki določa ne le napredovanje, temveč tudi karierni razvoj uslužbenca.

Ko govorimo o kariernem razvoju, ne moremo mimo **kariernega sidra**. Le-ta se pri posamezniku oblikuje že zelo zgodaj, v približno desetletnem obdobju delovnih izkušenj, običajno pa že veliko prej. To se tudi kasneje ne spreminja več in določa vse prihodnje poklicne izbire. 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 ... Karierno sidro je to, kar posameznika vleče v določen poklic in pomeni tisti način njegovega razmišljanja in sistema vrednot, ki se mu ne bo nikoli odpovedal. Bistveno je, da posameznik razvije vpogled v samega sebe, sposobnosti, potrebe in vrednote (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 ...
- vrednote, pri čemer gre za spoznanja, s kakšno vrsto dela in organizacije želimo biti povezani.

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 določnem kariernem izboru. Dolgoletna Scheinova raziskava (Van Mannen 1977, 71–74) 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).

V slovenski javni upravi je bila leta 2001 izvedena raziskava z namenom ugotoviti prevladujoče karierno sidro med javnimi uslužbenci. Iz raziskave, ki jo navaja Brečko (2004, 26) je razvidno, da je prevladoval birokratski tip kariere, ki poleg ustreznih nazivov prinaša tudi varnost zaposlitve. Rezultate si lahko razložimo z varno in stabilno zaposlitvijo, ki je kljub odsotnosti motivacijskih elementov – višje plače, druge možnosti napredovanja, še vedno pomenila tisti element, ki je onemogočal zmanjševanje števila zaposlenih, premeščanja ali celo odpuščanja delavcev (Korade-Purg 2005, 1710).

Če bomo v okviru državne uprave želeli razvoj in napredek, bo potrebno prizadevanja usmeriti predvsem v podporo tistim posameznikom, pri katerih je izrazito poudarjeno predvsem sidro izziva, sidro podjetniške ustvarjalnosti, kakor tudi menagersko sidro

## **7.2 Spremljanje kariere in strokovnega dela javnih uslužbencev**

ZJU v svojem 105. členu določa, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem.

Letni pogovor teče o širših ciljeh in delovnih dosežkih, posebnih težavah in pričakovanjih glede nadaljnjega 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, inštruktorja, pri čemer prevladuje odnos sodelovanja. Pogovor se izvaja enkrat letno,

predvidoma v oktobru ali novembru – ob pripravi proračuna. Rezultat pogovora – dogovor o delu in razvojnih načrtih – obdržita udeleženca, del zapisa o dogovoru pa se posreduje kadrovske službi. Sam postopek se določi s programom uvajanja teh pogovorov, hkrati pa je določen tudi v priročniku o izvajanju letnih pogovorov s sodelavcem, ki ga je pripravila in izdala Kadrovska služba Vlade.

Letni pogovor je ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev. Je oblika načrtnega dela vodij s sodelavci, usmerjenega v njihovo strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost. Cilj je zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev. Letni pogovori zagotovijo objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti – slednja je osnova napredovanju uslužbencev in kariernemu razvoju uradnikov.

Pri letnem pogovoru ne gre za ocenjevanje javnega uslužbenca, prav tako pa tudi ne za odločanje o plači ali položaju javnega uslužbenca. Pri kasnejšem ocenjevanju pa letni pogovor vsekakor prispeva k razjasnitvi stvari in kar je najpomembneje, k objektivni oceni delovne uspešnosti, saj je le ta osnova napredovanja uslužbencev in kariernega razvoja.

## **8 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V REPUBLIKI SLOVENIJI**

### **8.1 Reforma uslužbenskega sistema in javne uprave v Sloveniji**

Reforma javne uprave je proces, ki je posledica izjemno hitrega in dinamičnega razvoja družbenega sistema, ki zahteva tudi ustrezno prilagoditev in razvoj upravnih sistemov. Prodirajoča globalizacija sveta postavlja nacionalne države v povsem novo vlogo in tej vlogi morajo prilagoditi svoje institucije in funkcije. Stara, poudarjeno regulativna vloga države se umika njeni novi, partnerski vlogi, kjer država skupaj z vsemi drugimi družbenimi podsistemi kot enakopraven partner skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema (Trpin 1997, 2).

Nekaj splošnih značilnosti reforme javne uprave (Hunik 1998, 281):

- je kontinuiran in kompleksen proces, ki ima daljnosežne posledice tako za javni kot tudi zasebni sektor;
- bo, čeprav pobudo zanjo običajno dajo osrednja telesa, v končni fazi imela obsežne učinke na bodoče delovanje javnega sektorja tako na osrednji kot tudi decentralizirani ravni;
- ja nujna, saj obstajajo vse večje zahteve po bolj učinkovitem izkoriščanju človeških in tudi finančnih virov;
- je proces, ki zahteva veliko časa;
- je večna in ni omejena na kako zemljepisno območje ali politični sistem.

Zaradi splošnih razlogov, ki narekujejo reforme v javni upravi, in posebnih tranzicijskih in integrativnih procesov v Sloveniji, se je v letu 1995 začela pripravljati Bela knjiga. Gre za dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb javne uprave. Strategijo preobrazbe slovenske javne uprave je Vlada Republike Slovenije potrdila novembra 1997 (Kovač in Stanonik 2000, 316).

Reforma javne uprave je v Republiki Sloveniji potekala skozi različne faze in obdobja. Prof. dr. Gorazd Trpin (Vučko 2008) v svojem prispevku »Experiences of the Reform of Public Administration in the SE Europe« opredeljuje naslednje faze oziroma obdobja:



1. faza sega v čas po razpadu bivše Jugoslavije. Za to fazo reforme je značilen proces ustvarjanja nove države. V tem obdobju je šlo praktično za veliko reformo, ki pa ni mogla seči globoko v strukturo in vsebino javne uprave.
2. faza zaznamuje obdobje spremembe družbene lastnine v zasebno oziroma spremembe socialističnega ustroja družbe in vzpostavitev ustrezne nove upravne strukture države. Za to obdobje je značilna pospešena transformacija oblastne (regulativne) funkcije državne uprave v njeno servisno funkcijo in vzpostavitev novih institucij.
3. faza je obdobje reforme lokalne samouprave.
4. faza je obdobje, ki ga lahko poimenujemo kot obdobje »prave« reforme in v vsebinskem smislu zajema reforme državne uprave, javnih služb in sistema javnih uslužbencev.

V začetku 1990 je Slovenija postala prva izmed nekdanjih jugoslovanskih republik, ki je imela svobodne volitve in je zavrгла komunistični režim (Lucking 2003, 55). 23. decembra 1990 je potekal plebiscit o osamosvojitvi Slovenije. Za osamosvojitve je glasovalo 88,2 % vseh volivcev (Vlada RS 2006). Januarja 1992 je bila pod novo ustavo priznana s strani Evropske skupnosti.

Slovenija je začela svojo pot tranzicije z zelo dobre pozicije: bila je najbolj izvozno usmerjena in bogata med bivšimi jugoslovanskimi državami, z zelo razvito infrastrukturo, z zgodovino decentraliziranega odločanja in imela je dobro povezavo z zahodnim trgom (Lucking 2003, 55).

Nekatere vidike javne uprave je reformirala že pred osamosvojitvijo. Že v zveznem zakonu Jugoslavije je bila široka definicija javnega uslužbenca. Do leta 1990 pa so javni uslužbenci dosegli visoko stopnjo zaščite, saj so bili odpuščeni le zaradi hudega kaznivega dejanja (Lucking 2003, 56). Modernjši zakon je bil predstavljen s strani nove vlade v letu 1990, z namenom zmanjšanja teh pravic in z namenom varstva nezaposlenosti, saj je bilo treba večino ekonomije restrukturirati. Vlada se je odločila, da bo zamudila pri pripravi celovitega zakona za javne uslužbence, saj bi priprava le tega bila predolga – na začetku so pripravili le najpomembnejše. Zakon o delavcih v državnih organih je bil sprejet leta 1990 (še pred polno neodvisnostjo). Ostala zakonodaja, vključno s plačilno, je bila tudi predstavljena takrat, kar pomeni, da v bistvu del takratne zakonodaje velja še danes. Evropska unija je kot zahtevo za vstop Slovenije v Evropsko unijo vključila reformo javne uprave, posebno zakon o državni upravi – posodobljenje tega dela posebej. Po nekaj poskusih je to tudi uspelo in sicer je bil

dokument pripravljen s strani vlade leta 1996, osnutek pa je bil dokončan leta 1999 na ministrstvu za notranje zadeve<sup>19</sup>

Poročila Evropske komisije o napredku Slovenije na poti k pristopu 1997–2001 govorijo o neuspehu sprejetja zakona o državni upravi. Novi zakon je bil eventuelno sprejet junija 2001 in je začel veljati junija 2003 (Lucking 2003). Pokrival je večino zaposlenih v javnem sektorju – na državni in lokalni ravni, javne agencije, javne sklade, javne institucije ... Iz tega razloga je bila tudi definicija javnega uslužbenca zelo široka.

Javna uprava se je do leta 1996 le počasi reformirala.

Obdobje »prave« reforme sega v čas začetka procesa približevanja Republike Evropski uniji. To obdobje se začne v letu 1997 (Vučko 2008), ko se sprejme program reforme javne uprave in se v okviru Ministrstva za notranje zadeve vzpostavi organizacijska struktura za uresničevanje tega programa in sicer se ustanovi Urad za organizacijo uprave in imenuje državni sekretar, ki prevzame odgovornost za uresničitev programa reforme.

Republika Slovenija se je v okviru približevanja Evropski uniji zavezala spoštovati določbe Evropskega sporazuma o pridružitvi in predpise Evropske Unije, ki se nanašajo na področje javne uprave. Pri tem je potrebno ugotoviti, da za navedeno področje v Evropskem sporazumu o pridružitvi ne obstajajo splošne zavezujoče določbe tako imenovanega *Acquis Communautaire* (razen glede prostega pretoka ljudi v zvezi z zaposlovanjem), pač pa so se namesto poenotene pravne ureditve razvili v evropskem pravu določeni standardi, ki jih države članice Evropske unije upoštevajo pri izkazovanju učinkovitosti in oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev (Vučko 2008). Ti standardi se državam kandidatkam za vstop v Evropsko Unijo predstavljajo preko sodelovanja z organizacijo SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries), ki predstavlja skupen projekt Evropske unije in OECD, skupnega programa OECD in PHARE za podporo pri vodenju in upravljanju v državah Srednje in Vzhodne Evrope, preko priporočil Sveta

---

<sup>19</sup> Po Zakonu o organizaciji in delovnem področju ministrstev je za javno upravo in njeno reformo od leta 1995 pristojno Ministrstvo za notranje zadeve oziroma Urad za organizacijo in razvoj uprave kot organ v njegovi sestavi. Program reforme je bil predložen Vladi RS junija 1997, ki ga je odobrila kot del nacionalne predpristopne strategije (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji).

Evrope, ki se pripravljajo v okviru Evropskega odbora za pravno sodelovanje (CDCJ) in Projektne skupine za upravno pravo (CJ-DA). Prav te inštitucije so tudi podprle projekt reforme javne uprave v Republiki Sloveniji.

Spremembe zakona o delavcih v državnih organih leta 1997 so se nanašale na delo v kabinetu ministra (določen čas), odpravljena je bila prepoved članstva v vodstvu političnih organizacij ... Čeprav je bilo v zakonu o delavcih v državni upravi opredeljeno, da se bo sprejel podzakonski akt o usposabljanju na delovnem mestu, do leta 1996 še ni bil sprejet. Januarja 1998 je vlada sprejela uredbo o postopku sklenitve delovnega razmerja ter uredbo o skupnih osnovah in merilih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji). Evropska komisija je področje javne uprave dve leti zapored (1998 in 1999) ocenila kot nezadostno, saj neučinkovita javna uprava pomeni pomanjkljivo izvajanje sprejetih zakonov. Takratna upravna struktura tem spremembam enostavno ni mogla slediti, kar se je korektno odrazilo tudi v takratnih ocenah Evropske unije.

Proces reforme javne uprave in njeno uspešnost je zavrlo tudi dejstvo, da se je proces začel odvijati sočasno z začetkom izteka mandata takratne vlade in parlamenta (1996–2000). Ne gre se slepiti in zatiskati oči, da predvolilni čas ni vplival na proces reforme (Vučko 2008).

Po letu 2001 je bila reformi javnega sektorja podeljena večja pozornost in v sredini 2002 so bili sprejeti štirje pomembni zakoni<sup>20</sup>, čeprav se je implemetacija zakona o javnih uslužbencih začela v juniju 2003, nekatere določbe pa 2004. Od leta 2001 je tudi uzakonjeno usposabljanje za javne uslužbence. Od tega obdobja dalje pa se je reforma premaknila v smeri kakovosti storitev, z namenom ustvariti ljudem prijazno in dostopno upravo, ki bo služila vsem državljanom (Lucking 2003).

Upoštevajoč pristopna pogajanja z Evropsko unijo in temeljni cilj, ki si ga je zadala Slovenija tj., da Republika Slovenija vstopi kot polnopravna članica v Evropski uniji v prvi polovici leta 2004, je bilo jasno, da bo potrebno zakonodajo s področja javne uprave sprejeti in tudi uveljaviti najkasneje do konca leta 2003. Dejstvo, da se je takratna celotna politika poenotila v temeljnem v temeljnem cilju (vstop RS v članstvo Evropske unije) je bistveno pripomogla tudi k hitrejši reformi javne uprave še posebej pri sprejemanju normativnega dela te reforme.

---

<sup>20</sup> Zakon o državni upravi (začel veljati junija 2002), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (začel veljati julija 2002), Zakon o javnih agencijah (začel veljati julija 2002), Zakon o javnih uslužbencih (začel uporabljati junija 2003).

Po mnenju Vlade Republike Slovenije je bil stari sistem plač in nagrajevanja javnih uslužbencev tog, nepravičen in nestimulativen, kar je negativno vplivalo na motivacijo in zadovoljstvo javnih uslužbencev in s tem na uspešnost poslovanja državne uprave (Strategija 2003, 21). Zato je Slovenija v okviru reforme javne uprave zastavila nov sistem plač in nagrajevanja, ki temelji na sprejetju ZJU in ZSPJS. Zakona sta bila sprejeta 2002, a se je ZJU začel uporabljati šele junija 2003, pri plačnem zakonu pa se je začetek izplačila plač na podlagi zakona zavlekel v leto 2006, nekatere določbe ZSPJS pa so se začele uporabljati šele, ko je bila sklenjena oziroma podpisana Kolektivna pogodba za javni sektor (v nadaljevanju KPJS) in kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev, ki so morale biti sklenjene v pogajanjih s socialnimi partnerji, to je med reprezentativnimi sindikati javnega sektorja in predstavniki Vlade Republike Slovenije. V času do leta 2006 pa so veljale določne novega in starega sistema plač in nagrajevanja oziroma ocenjevanja in napredovanja.

Namen novega sistema plač in nagrajevanja oziroma ocenjevanja in napredovanja je bil vzpostaviti enoten plačni sistem v javnem sektorju, zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, zagotoviti transparentnost, fleksibilnost in obvladljivost sistema plač in nagrajevanja z vidika javnih financ ter motivirati in nagrajevati nadpovprečne delovne rezultate (Stare 2003, 398–399). Sistem ocenjevanja temelji sedaj na delovni uspešnosti javnega uslužbenca, zato tudi plača tvori fiksni in tudi variabilni del, ki predstavlja nagrado za nadpovprečne uspešne in obremenjene javne uslužbence. Uspešni uslužbenci imajo še možnost kariernega razvoja v obliki napredovanja, in sicer vertikalnega in/ali horizontalnega, kar posamezniku omogoča izboljšanje tako materialnega kot tudi statusnega položaja. Javne uslužbence pa motivirajo še druge nagrade, ki jih lahko nudi državna uprava. To so službeno stanovanje, obiskovanje seminarjev, tečajev, financiranje izobraževanja, izpopolnjevanja in usposabljanja (Brečko 2003, 33).

## **8.2 Reforma sistema javnih uslužbencev**

V skladu s stališči Evropske komisije je bil eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Na podlagi mnenja Evropske komisije je tako mogoče zaključiti (Fournier 1997, 113):

- da Evropska komisija priporoča državam, da sprejmejo zakon, ki bo posebej urejal področje sistema javnih uslužbencev;

- posredno priporoča karierni sistem;
- poudarja potrebo po zagotavljanju neodvisne javne uprave, še posebej v političnem smislu;
- poudarja pomen dodatnega izobraževanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije;
- posredno priporoča izenačevanje plač v zasebnem in javnem sektorju.

Zakon o javnih uslužbencih je temeljni zakonov reforme javne uprave, saj je to področje sodilo tudi v ocenjevanje t. i. administrativne usposobljenosti (to ocenjevanje je opravljala posebna strokovna organizacija OECD SIGMA). Približevanje sodobni javni upravi je bil cilj sprememb v slovenski javni upravi in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme predstavlja posodobitev notranjih razmerij in vzpostavitev sodobnega in preglednega uslužbenskega sistema. Zato je bilo potrebno v okviru priprave celotne zakonodaje s področja javne uprave zlasti pri ZJU ob sodelovanju z organizacijo SIGMA uveljaviti standarde, ki se predstavljajo državam kandidatkam za vstop v Evropsko Unijo preko kontrolnikov vsebine zakonodaje. V skladu s sklepi dunajske konference jeseni 1998 določajo standardi naslednje cilje nacionalnih zakonodaj (Brezovšek in Haček 2002, 695):

1. vzpostavitve strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki nudi učinkovito javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
2. približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe uporabnikov in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom poslovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
3. zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
4. vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Standardi zapovedujejo spoštovanje klasičnih pravic zaposlenih, ki izhajajo iz mednarodnih pravnih aktov, predvsem Deklaracije o človekovih pravicah, Mednarodnega pakta o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah, Evropske socialne listine, Listine evropske skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev in konvencij MOD. Ob tem pa zapovedujejo tudi spoštovanje določenih Direktiv Sveta Evropske unije, ki se v okviru

varovanj temeljnih pravic zaposlenih nanašajo na zaposlitve tako v zasebnem kot javnem sektorju (Predlog ZJU – prva obravnava).

Do uveljavitve ZJU je Slovenija imela do neke mere zgrajen uslužbenski sistem v javni upravi, saj je bil v veljavi poseben zakon, ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (Zakon o delavcih v državnih organih, ZDDO). Zato uslužbenskega sistema v javni upravi ni bilo potrebno na novo graditi, temveč ga je bilo potrebno z novim ZJU dograditi, dopolniti in izboljšati.

Največje pomanjkljivosti ZDDO so bile (Vučko 2008, 26):

- v pravnem sistemu ni bilo opredeljenega pojma javnega uslužbenca, ki bi zajemal zaposlene v celotnem javnem sektorju;
- glede ureditve sistema zaposlenih so bile določbe ZDDO v marsičem pomanjkljive in zastarele ter jih je treba nadgraditi in posodobiti s sodobnimi mehanizmi upravnega vodenja, organiziranja dela in personalnega odločanja, vzpodbujanja kreativnosti in strokovnosti ter z mehanizmi približevanja javne uprave uporabnikom;
- v javni upravi ni bila izvedena ustrezna ločitev med nivojem političnih funkcij in uradniških delovnih mest oziroma položajev;
- ureditev sistema delavcev v državnih organih ni vsebovala kataloga načel, po katerih uredništvo deluje in ki zagotavljajo zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, transparentnost delovanja, smotrnost, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku;
- dosedanja zakonska ureditev je poznala institut javnega natečaja, vendar ta ni bil izpeljan do konca – neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni bilo podvrženo sankcijam;
- sistem ni predvideval horizontalnega programa usposabljanja in izpolnjevanja, s katerim bi vlado lahko vodila enovito politiko usposabljanja in izpolnjevanja kot del politike upravljanja s človeškimi viri;
- veljavna ureditev za razliko od tujih uslužbenskih sistemov ni zagotovila ustreznega sistema strokovnih izpitov kot »filtra« za vstop v upravo. Glede na to, da smo imeli relativno odprt sistem za poslovanje (ne togi, zaprt karierni sistem), kar je glede na

majhnost države primerno, je bilo potrebno zagotoviti strožje standarde za vstop v upravno kariero.

Med cilji reforme sistema javnih uslužbencev se najpogosteje navajajo zlasti (Predlog ZJU – prva obravnava):

1. Razširitev veljavnosti enovitega uslužbenskega sistema z državnih organov in organov lokalnih skupnosti na tiste osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge (javne agencije, javni skladi) in delujejo po podobnih načelih kot organi javne uprave, s tem zagotoviti enoten uslužbenški sistem za vse državne organe in za celovito javno upravo; pri tem se v pojem javna uprava ne všttevajo javni zavodi, ki izvajajo negospodarske javne službe na področju zdravstva, šolstva, socialnega varstva, znanosti ...
2. Ločitev opravljanja javnih nalog (uradniška delovna mesta, uradniški sistem) od spremljajočih dejavnosti; ločiti status uradnika od statusa drugih javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih.
3. Decentralizacija in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizacija in okrepitev nadzora ter vzpostavitve odgovornosti in sankcij za kršitve.
4. Uvajanje elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov.
5. Ločitev političnih položajev (funkcij) od upravnih položajev. V tem delu se zakon povezuje z zakonoma, ki urejata vlado in državno upravo, zagotoviti večjo stabilnost uprave in zmanjšanje negativnih posledic političnih menjav na delovanje uprave.
6. Zagotovitev pogojev za oblikovanje »upravne elite« – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev.
7. Zagotovitev odprtosti delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja (kodeks etike) in usmerjenost k uporabniku storitev.
8. Zagotovitev sistema izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti; pri najvišjih uradniških položajih preprečiti prevlado političnih meril nad merili strokovne usposobljenosti.
9. Zaostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti).

Največja konceptualna dilema pri pripravi in sprejemanju ZJU je bilo vprašanje kroga veljavnosti. Obstajali sta dve možnosti:

1. enoten zakon za vse zaposlene v javnem sektorju ali

2. zakon, ki ureja sistem in položaj v javni upravi oziroma v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Praksa v evropskih državah je različna. Z opisano temeljno konceptualno dilemo je bilo povezano tudi terminološko vprašanje – kako imenovati krog zaposlenih, ki jih bo ta zakon zajel. Prevladalo je mnenje, da zakon kocipira v dveh delih – tako da se v prvem delu uredijo skupni elementi uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa se celovito uredi sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Predlagani zakon tako pomeni strani predstavlja »skupno arhitekturo« uslužbenskega sistema v javnem sektorju, po drugi strani pa instrument, s katerim se izvaja pomemben del reforme javne uprave.

Pri tej odločitvi so prevladali naslednji razlogi:

- glede na skupne značilnosti vseh subjektov javnega sektorja obstaja potreba po enotni ureditvi določenih vprašanj v zvezi z načrtovanjem zaposlovanja, upravljanja s človeškimi viri in delovnimi razmerji;
- pretirano uniformno urejanje vprašanj sistema javnih uslužbencev in delovnih razmerij javnih uslužbencev za celoten javni sektor bi lahko povzročilo togost sistema in bi bilo v neskladju z evropskimi trendi in tudi s sedanjo ureditvijo v Sloveniji;
- eksperti SIGME so priporočali ožji obseg zakona, priporočila pa ga je tudi ekspertna skupina v okviru programa PHARE;
- ožji obseg drugega (pretežnega) dela zakona o javnih uslužbencih ni oviral enovite ureditve sistema plač v celotnem javnem sektorju.

ZJU je prinesel nekaj pomembnih vprašanj, dejstev in novosti:

1. Ali naj ZJU vsebuje tudi plačni del? V Sloveniji so se odločili, da se plače uredi enovito za celoten javni sektor v posebnem zakonu, v katerega javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnostih vstopajo kot ena izmed skupin javnega sektorja. Zaradi tega bi bil celotni sistem urejanja uslužbenskih razmerij manj pregleden.
2. Razmerje zakona do delovnega prava. V zakonu so urejena tista delovnopravna vprašanja, pri katerih je zaradi zavarovanja javnega interesa potreben odstop od delovnega prava in od svobode kolektivnega dogovarjanja. Delovno razmerje v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se sklone s pogodbo o zaposlitvi, ki



mora biti v skladu z delovnopravnimi predpisi in s kolektivnimi pogodbami ter v skladu s predlaganim zakonom in drugimi zakoni, ki urejajo oziroma bodo urejali posebnosti delovnih razmerij v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih (na primer za policiste, diplomate, poklicne vojake).

3. Razmejitev med političnimi in uradniškimi položaji. Zakon omogoča vzpostavitev najvišjih uradniških položajev v vseh upravnih organih. Položajev, na katerih se izvajajo funkcije strokovnega oziroma upravnega vodenja, tako ne bi več zasedali politični funkcionarji, temveč najvišji uradniki. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se je zožil na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev.
4. Kako oziroma na kakšen način se bo izbiralo uradnike na najvišjih položajih, ki pogosto prihajajo v stik in sodelujejo funkcionarji? ZJU je uvedel vmesno rešitev, ki naj bi zagotavljala, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z odlično strokovno usposobljenostjo, hkrati pa omogoča funkcionarjem, da vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerim bodo sodelovali uradniški svet.
5. Zakon uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev.
6. Sistem temelji na kombinaciji kariernega in pozicijskega.
7. Nadzor nad izvajanjem zakona in podzakonskih predpisov izvaja posebna inšpekcija.
8. Ohranja se možnost kabineta kot organizacijske enote, v kateri dela krog oseb, vezanih na osebno zaupanje funkcionarja.
9. Javni natečaj, ki ga za zaposlitev v upravnih službah zahteva ustava, je urejen tako, da se zahteva vnaprejšnja določitev meril za izbiro in izvedba dokaj formaliziranega postopka, na koncu pa izdaja obrazložene odločbe. neizbrani kandidati imajo možnost pritožbe in sodnega varstva v upravnem sporu (Predlog ZJU – prva obravnava).

### **8.3 Nekdanji sistem javnih uslužbencev**

#### **8.3.1 Ocenjevanje in napredovanje po ZRPJZ in podzakonski akti**

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ, Uradni list RS, št. 18/94) je leta 1994 uvedel napredovanje na delovnem mestu. Na podlagi določil tega zakona so bili po posameznih področjih takratnih negospodarskih dejavnosti sprejeti pravilniki, ki so tvorili zakonsko podlago za napredovanje na delovnem mestu v plačilne razrede.

Sprejeti so bili naslednji pravilniki:

- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih na sodiščih, v državnih tožilstvih, v državnem pravobranilstvu in v organih za postopek o prekrških,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v osnovnih in srednjih šolah,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v zdravstvu,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v socialni dejavnosti,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v kulturi,
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v raziskovalni dejavnosti.

Zgoraj navedeni akti so bili sprejeti na podlagi določil ZRPJZ, ki določa napredovanje na delovnem mestu. Kljub določilom, specifičnim za posamezno področje, pa so imeli zgoraj navedeni pravilniki skupna določila o tem, kakšne splošne pogoje mora zaposleni izpolnjevati, da lahko napreduje na delovnem mestu v višji plačilni razred, koliko plačilnih razredov se lahko napreduje (pravilo je bilo pet oziroma za zdravnike sedem plačilnih razredov) in časovno določitev postopkov preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ki so se izvajali vsako leto 1. januarja, 1. maja in 1. septembra. Skupno vsem pravilnikom je bilo določilo, da zaposlenemu pripada plača od prvega dne v naslednjem mesecu, ko izpolnijo pogoje za napredovanje, kar je pomenilo, da so v javnem sektorju zaposleni lahko napredovali 1. februarja, 1. junija ali 1. oktobra koledarskega leta.

Tretje poglavje ZRPJZ (od 12. do 16. člena) je urejalo napredovanje. 12. člen je določal, da zaposleni lahko napredujejo na zahtevnejše delovno mesto, če je tako določeno z zakonom oziroma aktom o sistemizaciji delovnih mest. Ta člen je določal zakonsko podlago za tako imenovano vertikalno napredovanje.

V 13. členu, njegovem prvem odstavku, pa je bilo določilo, da zaposleni napredujejo na svojem delovnem mestu v višji plačilni razred, o napredovanju pa je odločal organ, ki je bil pristojen za določitev količnikov osnovne plače zaposlenega. Določeno je bilo tudi, da zaposleni lahko napredujejo praviloma vsaka tri leta, če izpolnjujejo v pravilnikih predpisane pogoje. Pri tem se je upošteval čas, prebit na delovnih mestih enake oziroma podobne stopnje zahtevnosti. Enkrat letno naj bi pristojni organ v javnem zavodu oziroma državnem organu preveril izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Določeno je bilo tudi, da je na istem

delovnem mestu možno napredovati največ za pet plačilnih razredov, zdravniki pa so lahko, v skladu z ZRPJZ, napredovali za največ sedem plačilnih razredov.

ZRPJZ je določal tudi pogoji za napredovanje na delovnem mestu:

- dodatna funkcionalna znanja,
- interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica,
- samostojnost in zanesljivost pri delu,
- ustvarjalnost in
- nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

ZRPJZ je določal, da se s pravilnikom, ki upošteva značilnost posamezne dejavnosti, podrobneje opredelijo v zakonu določeni pogoji in, da se določi število plačilnih razredov, za katere lahko napredujejo zaposleni, ki so bili razvrščeni po posameznih tarifnih skupinah.

S pravilnikom sta se podrobneje določila postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje; v tem aktu pa so bili določeni tudi primeri, ko je bilo možno napredovanje za več plačilnih razredov hkrati.

V ZRPJZ je bilo zapisano, kdo mora izdati pravilnike za posamezna področja. Tako je Pravilnik za javne zavode, državno upravo in pravosodne organe izdal minister, pristojen za posamezno področje v soglasju z ministrom, pristojnim za delo, in ministrom, pristojnim za finance. Za druge državne organe je izdal pravilnik predstojnik državnega organa. Za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja je pravilnik izdal direktor javnega zavoda, za visokošolske zavode je ustrezen akt izdal pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo RS.

Zakon je tudi določal, da je potrebno pred izdajo pravilnika za posamezno dejavnost oziroma zavod pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov, določeno pa je tudi bilo, da se je lahko skupaj z napredovanjem na delovnem mestu pridobil količnik, ki je uvrščen v višjo tarifno skupino, kot je določen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta, na katerem zaposleni napreduje.

V nadaljevanju je določal, da se pri prvi zaposlitvi v javnem zavodu oziroma državnem organu zaposleni praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je razvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. Določene pa so bile tudi možnosti za primer, če je pristojni organ ugotovil, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje, takrat se ga je lahko že ob prvi zaposlitvi uvrstilo v plačilni razred, ki ga je bilo možno doseči z napredovanjem. Določeno je bilo tudi, da v primeru, če bi zaposleni zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto imel nižji količnik, obdrži tistega, ki ga je imel pred napredovanjem.

**Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/1994, Spremembe: Uradni list RS, št. 56/1994, 33/1995, 23/1997, 67/2001, 38/2002).**

V pravilniku so bili podrobneje določeni pogoji in postopek za napredovanje v višji plačilni razred v službah vlade RS in v upravnih organih, razen funkcionarjev v navedenih službah in organih. Pravilnik je določal, da na delovnem mestu lahko v višji plačilni razred napreduje zaposleni, ki ima zahtevano stopnjo strokovne izobrazbe na delovnem mestu, na katerega je razporejen, ki izpolnjuje druge zahtevane pogoje za razporeditev na delovno mesto in, ki izpolni pogoje za napredovanje, določene z ZRPJZ in s tem pravilnikom.

Zaposleni je z napredovanjem v višji plačilni razred pridobil višji količnik za določitev osnovne plače od količnika za določitev osnovne plače delovnega mesta, na katerega je bil razporejen, za napredovanje pa so se uporabljali plačilni razredi in količniki, ki so bili določeni v prilogi ZRPJZ.

Pravilnik je določal tudi napredovalno obdobje, to je bilo po preteku najmanj treh let od prve razporeditve oziroma od zadnjega napredovanja, pri tem pa se je upoštevala dejanska delovna doba. Do zadnje spremembe v letu 2002 je veljalo tudi določilo, da se je lahko napredovalo tudi prej kot v treh letih, in sicer po 18 mesecih, vendar je bilo tako pospešeno napredovanje ukinjeno z objavo sprememb v Uradnem listu RS, št. 38/2002. Ukinjeno pa je bilo tudi izjemno napredovanje za tri plačilne razrede. Od takrat se na delovnem mestu lahko napreduje za največ dva plačilna razreda.

Določeno je bilo tudi, da se v napredovalno obdobje všteva čas, ki ga je zaposleni prebil na delovnih mestih enake ali podobne zahtevnosti, pri tem pa se je kot delovna mesta enake ali podobne zahtevnosti štelo za višje upravne delavce vsa delovna mesta višjih upravnih

delavcev oziroma druga vodilna ali vodstvena delovna mesta oziroma delovna mesta s posebnimi pooblastili ali odgovornostmi v isti tarifni skupini. Za upravne in strokovno tehnične delavce pa so bila to vsa delovna mesta, ki so bila uvrščena v isto ali v višjo tarifno skupino.

Napredovalno obdobje ni vsevalo čas pripravništva ter čas odsotnosti zaposlenega z dela zaradi bolezni, izobraževanja, strokovnega izpopolnjevanja ali drugih vzrokov v nepretrganem trajanju, daljšem od 6 mesecev, razen zaradi strokovnega izpopolnjevanja, na katerega je zaposlenega napotil delodajalec. Izjema je bil tudi porodniški dopust ter dopust za nego in varstvo otroka ter odsotnost zaradi poklicne bolezni in odsotnost zaradi poškodbe pri delu.

Izpolnjevanje pogojev po tem pravilniku je pomenilo, da je zaposleni praviloma napredoval za en plačilni razred, izjemoma pa hkrati za največ dva plačilna razreda. Delodajalec je po določenih pravilnika moral voditi osebno mapo zaposlenega, v kateri so se zbirali tudi vsi podatki v zvezi z njegovim napredovanjem.

V pravilniku so bili še enkrat zapisani pogoji, in sicer: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času. Določeno je bilo tudi, da se posamezni kriteriji v okviru predpisanih pogojev ovrednotijo s točkami oziroma pisno oceno.

Pravilnik je podrobneje določal kriterije ocenjevanja, in sicer so bili kriteriji iz pogoja dodatnih funkcionalnih znanj, ki so bila pridobljena in s potrdilom izkazana strokovna usposobljenost in funkcionalna znanja, ki so zaposlenim omogočala boljše in hitrejše opravljanje delovnih nalog in niso bila predpisana kot pogoj za razporeditev na delovno mesto, ki ga je zaposleni zasedal.

Ta znanja so bila tudi naštetá, med njimi pa je bil na primer doktorat znanosti, ki je bil ovrednoten z 250 točkami, magisterij je bil ovrednoten s 150 točkami, specializacija po pridobljeni visoki strokovni izobrazbi je veljala 100 točk, diploma oziroma spričevalo o potrditvi strokovne izobrazbe do vključno V. stopnje je bilo ovrednoteno s 50 točkami, pravniški državni izpit je bil ovrednoten s 100 točkami, znanja in veščine, ki jih je zaposleni

pridobil s tečajji, seminarji in usposabljanji v različno dolgem trajanju, pa je bilo ovrednoteno s od 5 do 15 točkami, v primeru preverjanja znanja ob zaključku tečaja pa se je dodalo še 5 točk.

Pravilnik pa je postavljaj tudi omejitve, in sicer, da se sme skupen seštevek točk iz naslova izobraževanj upoštevati v višini največ 100 točk.

Kriteriji iz naslova interdisciplinarne usposobljenosti so predstavljali prvine usposobljenosti za opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti. Tako je bilo za mentorstvo določeno od 20 do 50 točk, za vodenje interne delovne skupine za izvedbo določene naloge je lahko zaposleni pridobil 20 točk, vodenje medresorske delovne skupine za izvedbo določene naloge je bilo ovrednoteno s 30 točkami, članstvo v interni delovni skupini za izvedbo določene naloge 15 točk, za večkratno ali daljše uspešno nadomeščanje delavca na drugem delovnem mestu je pravilnik določal 20 točk, za večkratno ali daljše uspešno nadomeščanje vodje je bilo mogoče pridobiti 40 točk, za sodelovanje v mednarodni delovni skupini ali organu 40 točk in za sodelovanje v državnih pogajalskih skupinah 40 točk.

Kriterij samostojnost in zanesljivost so predstavljale prvine, ki so pomenile strokovno utemeljen in racionalen pristop pri opravljanju delovnih nalog ter korekten odnos pri morebitnem delu s strankami, kar je bilo ovrednoteno s 25 točkami. Za samostojno opravljanje dela, brez strokovne pomoči in brez potrebe po preverjanju tega dela pa je lahko zaposleni pridobil 25 točk.

Pogoji ustvarjalnosti so predstavljale oblike predlogov ali izboljšanja obstoječih metod dela, strokovno uveljavljanje stališč in predstavitev področja javnosti, aktivnosti, ki prispevajo k ugledu organa oziroma službe, v katerem je oseba zaposlena, kot tudi k razvoju stroke. Pogoj je bil, da opravljanje takih nalog ni bilo določeno v opisu delovnega mesta zaposlenega.

Na tej podlagi je lahko zaposleni pridobil za vodenje seminarja ali strokovnega posveta znotraj organa 20 točk, za vodenje seminarja ali strokovnega posveta izven organa s širšo udeležbo 30 točk, za aktivno udeležbo z referatom na domačem posvetu ali seminarju 20 točk, na mednarodnem seminarju pa 40 točk. Za članstvo v izpitnih komisijah se je lahko pridobilo 40 točk, za izvolitev v naziv visokošolskega sodelavca 150 točk, za izvolitev v naziv

visokošolskega učitelja 200 točk, za objavljen strokovni članek ali razpravo 20 točk, za strokovno knjigo ali učbenik 150 točk, za prevod ali recenzijo strokovnega članka ali knjige 20 do 40 točk.

Samoiniciativnost in kvalitetno opravljanje dodatnih nalog s svojega delovnega področja je prineslo do 20 točk, za prispevek k boljšemu delu organa ali službe ali k njenemu ugledu v javnosti 20 točk, za pomemben prispevek k učinkovitejšemu izvajanju nalog organa ali službe, k boljši organizaciji dela in k zmanjšanju stroškov poslovanja 30 točk, za sodelovanje v izobraževalnem sistemu organa in v sistemu izpopolnjevanja ter usposabljanja 30 točk in za pripravo strokovnega gradiva za interno uporabo od 20 do 40 točk. Za čas napredovalnega obdobja je delovno uspešnost zaposlenih ocenil predstojnik, na predlog vodje notranje organizacijske enote, in sicer s pisno oceno. Zaposleni je bil lahko ocenjen kot podpovprečen, povprečen ali nadpovprečen.

Te ocene delovne uspešnosti zaposlenih so bile podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Štelo je, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje na delovnem mestu, če je bil v napredovalnem obdobju ocenjen najmanj z oceno povprečen.

Število točk, ki jih je bilo potrebno zbrati za napredovanje za en plačilni razred, je bilo za zaposlene vezano na zahtevnost delovnih mest, ki so bile izražene s tarifnimi razredi.

Od I. do V. tarifnega razreda je bilo potrebno zbrati 50 točk, zaposleni pa so morali biti ocenjeni najmanj z oceno povprečno uspešen.

Zaposleni v VI. tarifnem razredu so lahko napredovali za en plačilni razred, če so v obdobju med dvema napredovanjema dosegli skupno najmanj 75 točk in so bili najmanj povprečno uspešni, zaposleni na delovnih mestih od VII. do IX. tarifnega razreda pa so lahko napredovali za en plačilni razred, če so dosegli najmanj 100 točk in so bili ocenjeni z oceno povprečno uspešen. Presežek točk, ki jih je zaposleni zbral na podlagi kriterijev tega pravilnika, se je prenesel v naslednje napredovalno obdobje.

Na podlagi določil tega pravilnika so lahko zaposleni tudi izjemno napredovali za dva plačilna razreda, in sicer v primerih, če so za najmanj 100 % presegli število točk, ki so bile potrebne

za napredovanje za en plačilni razred, pri tem pa so morali pridobiti oceno nadpovprečno delovno uspešen.

Glede dokazil o izpolnjevanju pogojev je pravilnik določal, da morajo biti dokazila oziroma ocena o izpolnjevanju pogojev v pisni obliki. Pisna dokazila so se lahko za napredovanje uporabila le enkrat, veljala pa so le tista, ki so bila pridobljena v času napredovalnega obdobja, ki je bilo vezano na posameznega zaposlenega.

V pravilniku pa so bili določeni tudi primeri, kdaj zaposleni, ne glede na izpolnjevanje pogojev, niso mogli napredovati. Pravilnik je določal, da zaposleni ne morejo napredovati, če od dneva dokončnosti odločbe o izrečenem disciplinskem ukrepu javnega opomina ali denarne kazni še nista minili dve leti; od dneva izteka preizkusne dobe zaradi izrečenega disciplinskega ukrepa pogojnega prenehanja delovnega razmerja še nista minili dve leti; je bil zaposleni pravnomočno kaznovan za prekršek ali obsojen za kazniva dejanja, storjena na delu ali v zvezi z delom, dokler navedena kazen ni bila izbrisana iz ustrezne evidence.

Zaposleni so lahko napredovali po preteku navedenih omejitev, če so izpolnjevali pogoje za napredovanje, ki jih je določal ZRPJZ in pravilnik.

Posebnosti v nekaterih ministrstvih oziroma vladnih službah: ministrstvo za notranje zadeve (upoštevali so se nekateri drugi elementi pri kriteriju dodatna funkcionalna znanja); ministrstvo za obrambo (upoštevali so se osebni čini in opravljena podčastniška, častniška, poveljniško štabna šola ter udeležba na vojaških vajah do 3 dni oziroma do 4 dni ali več); ministrstvo za zunanje zadeve (upoštevala se je končana diplomatska šola ali tečaj v tujini ...).

Zaposleni v Ministrstvu za pravosodje so bili v tem pravilniku naštet kot izjema, in sicer se je za izpolnjevanje pogoja glede dodatnih funkcionalnih znanj upoštevala pridobitev višjega naziva po uredbi o nazivih in pogojih za pridobitev nazivov pooblaščenih uradnih oseb kazensko poboljševalnih zavodov, kar je bilo ovrednoteno z 20 točkami.

Pravilnik pa je določal tudi druge posebnosti. Tako so se za izpolnjevanje pogoja ustvarjalnosti za vse zaposlene upoštevalo kot kriterij še odlikovanja, ki so se podeljevala na podlagi zakona o odlikovanju Republike Slovenije, in sicer priznanja, ki so se na podlagi navedenega zakona podeljevala za posamezna področja. To so bili znak Hrabro dejanje, red



generala Maistra ali častni vojni znak. Tako je Zlati ali Srebrni častni znak svobode Republike Slovenije pomenil dodatnih 100 točk. Častni znak svobode Republike Slovenije je bil ovrednoten z 80 točkami, priznanje, ki se je na podlagi zakona podeljevalo za posamezna področja, in sicer v kulturi, športu, šolstvu, znanstveno-raziskovalnem delu, zdravstvu in drugje je bilo ovrednoteno s 50 točkami, znak Hrabro dejanje, red generala Maistra ali častni vojni znak, če zaposleni za isto dejanje ni prejel državnega odlikovanja, pa je bilo ovrednoteno s 50 točkami.

V skladu s pravilnikom je bil določen tudi postopek napredovanja. Tako je bilo določeno, da se preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje izvaja trikrat letno, in sicer 1. januarja, 1. maja in 1. septembra za vse zaposlene, ki so do navedenih rokov dopolnili dobo najmanj treh let od zadnjega napredovanja. Izpolnjevanje pogojev pa se je ugotavljalo na podlagi ocenjevalnega lista, ki je bil priloga tega pravilnika.

Ocenjevalnemu listu Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in Varnostnega organa Ministrstva za obrambo ni bilo potrebno prilagati dokazila, če je šlo za potrdila ali druge listine, ki so predstavljale državno ali vojaško skrivnost ali uradno skrivnost stopnje strogo zaupno. Taka pisna dokazila je nadomestila pisna izjava predstojnika oziroma vodje organizacijske enote, da je zaposleni izpolnjeval posamezen kriterij za napredovanje.

Pravilnik pa je vseboval tudi določbo, da mora pristojni organ zaposlenega, na njegovo zahtevo, seznaniti z vsebino ocenjevalnega lista.

V pravilniku je bilo določeno, da je o napredovanju višjih upravnih delavcev odločal na predlog predstojnika organ, ki je bil pristojen za imenovanje višjih upravnih delavcev, oziroma od tega organa pooblaščen delovno telo, o napredovanju ostalih zaposlenih pa je odločal predstojnik oziroma z zakonom določen organ, pristojen za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja.

Zaposlenemu, ki je napredoval, je bila izdana odločba, v kateri se mu je določil plačilni razred oziroma količnik za določitev plače, odločba pa je morala biti izdana v 30 dneh po roku, ko se je preverjalo izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Zaposlenemu je pripadala plača v skladu s to določbo od prvega dne v naslednjem mesecu po izdaji odločbe, to je pomenilo, da so

zaposleni po tem pravilniku lahko napredovali v treh obdobjih koledarskega leta, to je 1. februarja, 1. junija ali 1. oktobra.

Pravilnik je omogočal predstojniku, da je imenoval posebno komisijo, ki je oblikovala mnenje o izpolnjevanju pogojev za napredovanje, vanjo pa je lahko, v skladu z določili tega pravilnika, svojega člana predlagal tudi reprezentativni sindikat na nivoju organa.

Ob prvi zaposlitvi v državni upravi se je zaposlenega praviloma uvrstilo v plačni razred, za katerega je bil določen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. V primeru, če bi zaposleni izpolnjeval pogoje za uvrstitev v višji plačilni razred, določene za napredovanje v tem pravilniku, pa se ga je lahko razporedilo višje. O tem je odločal pristojni organ ob sklenitvi delovnega razmerja. V takem primeru se je štelo, da zaposleni ob prvi zaposlitvi v državni upravi izpolnjuje pogoje za napredovanje, če je dosegel število točk, ki so bile potrebne za napredovanje.

Pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za uvrstitev v višji plačilni razred so se lahko upoštevala le dokazila, ki niso bila starejša od treh let (kar je pomenilo, da so bila pridobljena v napredovalnem obdobju).

V primeru pripravnikov je pravilnik določal, da se po končanem pripravništvu in opravljenem strokovnem izpitu uvrstijo v plačilni razred, v katerega je uvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta, za katero so sklenili delovno razmerje. Če je bil zaposleni razporejen na drugo delovno mesto v isti ali nižji tarifni skupini v istem ali drugem organu, za katerega je veljal pravilnik, pa je lahko obdržal število plačilnih razredov, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu. Ta določba pa ni veljala za višje upravne delavce.

V primeru, da je bil zaposleni, ki je bil razporejen v višjo tarifno skupino, ponovno razporejen v nižjo tarifno skupino, pa je na podlagi določil tega pravilnika lahko obdržal število plačilnih razredov, ki jih je v nižji tarifni skupini že dosegel. Ne glede na to določbo pa se je lahko zaposlenemu, ki je bil razporejen na drugo delovno mesto, število plačilnih razredov za napredovanje znižalo, če je pristojni organ ugotovil, da mu ni bilo določeno v skladu z zakonom in tem pravilnikom.

Pravilnik je določal tudi izjeme v primeru imenovanja višjega upravnega delavca. Ob imenovanju je bil lahko izjemoma uvrščen v višji, to je prvi ali drugi plačilni razred, kot je določen osnovni količnik delovnega mesta, če je bilo njegovo delo zaradi znanja in izkušenj nenadomestljivo za opravljanje dejavnosti organa ali službe. V takem primeru je določil višjim upravnim delavcem plačilni razred organ, pristojen za njihovo imenovanje, na predlog predstojnika (to je bila služba Vlade RS za kadrovske zadeve). V primeru, če bi imel višji upravni delavec nižji količnik zaradi razporeditve na drugo delovno mesto ali naziv v istem ali drugem organu, pa je bilo določeno, da obdrži količnik, ki ga je imel na prejšnjem delovnem mestu oziroma v prejšnjem nazivu. Pravilnik je tudi določal, da lahko zaposleni zahtevajo varstvo svojih pravic v skladu s predpisi, ki urejajo to področje.

Do začetka uporabe tega pravilnika napredovanja na delovnem mestu v javni upravi ni bilo. Zato je bil v tem aktu urejen prehod na nov sistem tako, da je bil zaposleni ob prvi razporeditvi v skladu z določili ZRPJZ in tega pravilnika uvrščen v plačilni razred na podlagi števila let dejanske delovne obe, ki jo je dopolnil do uveljavitve tega pravilnika na delovnem mestih enake ali podobne zahtevnosti delovnega mesta, na katerega je bil zaposleni razporejen ob uveljavitvi tega pravilnika in tudi ocene pristojnega organa o izpolnjevanju pogojev za napredovanje. Za izvedbo tega določila je bila ocena izvedena na posebnem obrazcu, ki je bil sestavni del pravilnika.

Pravilnik, sprejet v letu 1994, je določal, da zaposleni od I do VI. tarifne skupine lahko napredujejo le za tri plačilne razrede, zato je bila v letu 2001 sprejeta sprememba tega pravilnika, ki je določala, da se prvo preverjanje pogojev za napredovanje za zaposlene iz I. do VI. tarifne skupine, ki so do uveljavitve te spremembe pravilnika lahko napredovali največ za tri plačilne razrede, opravi s 1. septembrom 2001, če so od njihovega zadnjega napredovanja pretekla najmanj tri leta, pa tudi, da so se pri preverjanju pogojev upoštevala dokazila, ki jih je zaposleni pridobil v obdobju od zadnjega napredovanja (kar je bilo lahko daljše obdobje od treh let, ki jih je pravilnik določil kot čas za zbiranje dokazil). Ker pa zaposleni, zaradi prejšnjih določb pravilnika, dokazil praviloma niso zbirali, je bilo določeno, da se ne glede na to določbo tistim, ki ne morejo dokazati izpolnjevanja pogojev, prizna ustrezno število točk za napredovanje za en plačilni razred.

ZDDO je urejal sistem napredovanja v višja delovna mesta (vertikalno napredovanje). Javni uslužbenec je lahko napredoval na zahtevnejša delovna mesta glede na potrebe dela v

upravnih organih po treh letih, če je izpolnjeval pogoje glede strokovne izobrazbe in delovnih izkušenj ter druge pogoje določene v sistemizaciji delovnih mest, se odlikoval po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu. Problem takih napredovanj je bil v tem, da so se ustvarjala delovna mesta. Zaposleni so tako formalno napredovali na višje delovno mesto, čeprav so dejansko še naprej opravljali iste naloge kot pred napredovanjem. Pri t.i. horizontalnem napredovanju, pa je šlo za ocenjevanje delovne uspešnosti na istem delovnem mestu v višji plačni razred. Napredovanje v višji plačni razred istega naziva je pomenilo priložnost, da javni uslužbenec ostane na istem delovnem mestu, plača pa se mu poveča. Zaposleni v vseh devetih tarifnih razredih so lahko v enem ocenjevalnem obdobju napredovali za en plačni razred. Na delovnem mestu v javnem sektorju so tako lahko napredovali zaposleni največ tri plačne razrede (prva skupina tarifnih razredov), štiri plačne razrede (druga skupina tarifnih razredov) ali pet plačnih razredov (tretja skupina tarifnih razredov). V tej ureditvi je šlo torej za kombinacijo avtomatičnega in odprtega napredovanja. Pravilnik je določal pogoje napredovanja, ki so temeljili na zbiranju točk in opravljanju del, ki niso bila v opisu del in nalog delovnega mesta zaposlenega in niso bila rezultat dejanske delovne uspešnosti zaposlenega na njegovem delovnem mestu (Klinar in drugi 2008, 13).

Pravilnik je imel tudi zelo veliko izjem, ki so dopuščale pridobivanje točk glede na posebnosti posameznih organov v javni upravi. Generalno je bilo število napredovanj različno – za večino zaposlenih pet, za določen segment zaposlenih (zdravnike) pa sedem plačilnih razredov. Ocena delovne uspešnosti zaposlenega je bila sicer vključena v sistem ocenjevanja, vendar je bila določena kot eden od kriterijev in je bila velikokrat avtomatska, kar potrjuje tudi postopek izvedbe ocenjevanja. Ta je potekal tako, da je kadrovska služba pripravila ocenjevalni list, v katerem je bila izpolnjena večina elementov ocenjevanja po točkah in v primeru, da je zaposleni zbral število točk, ki so bile potrebne za napredovanje za dva plačilna razreda, je bila ta velikokrat prisila vodjem oziroma nadrejenemu, da so zaposlenega ocenili kot nadpovprečnega, saj drugače ni mogel napredovati za dva plačila razreda (Klinar in drugi 2008, 13).

V pravilniku je namreč postavljena zahteva, da mora pridobiti zaposleni oceno »nadpovprečno delovno uspešen«, da je lahko napredoval za dva plačilna razreda. Nadrejeni je zato s svojo oceno lahko preprečil tako napredovanje, kljub temu da se je javni uslužbenec izobraževal in je zato zbral potrebno število točk. Vendar je bila praksa v takem primeru, o

tem žal ni dokazljivih podatkov, da so zbrane točke zaposlenega večinoma »prepričale« nadrejenega, da je glede na njihovo število (moral jih je imeti dvakrat toliko kot za napredovanje za en plačilni razred) zaposlenemu določil oceno nadpovprečno delovno uspešen, saj brez nje ne bi mogel napredovati za dva plačilna razreda (Klinar in drugi 2008, 13).

Na ta način se je dodatno postavljen pogoj, ki je imel funkcijo omejevanja izrednih napredovanj za dva plačilna razreda, sprevrgel v svoje nasprotje – vsi, ki so zbrali 200 % točk, so avtomatično postali nadpovprečno delovno uspešni (Klinar in drugi 2008, 13).

## **8.4 Sedanji sistem javnih uslužbencev**

### **8.4.1 Ocenjevanje in napredovanje po ZSPJS in podzakonskimi akti**

Osnovni formalnopravni okvir za ureditev področja napredovanja javnih uslužbencev in funkcionarjev je določen v V. poglavju Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS – 16. do 20. člen), in sicer:

## **V. NAPREDOVANJE**

### **16. člen**

#### **(Napredovanje v višji plačni razred)**

(1) Javni uslužbenec lahko na podlagi tega zakona na delovnem mestu oziroma v nazivu napreduje v višji plačni razred. O tem napredovanju odloča pristojni organ oziroma predstojnik.

(2) Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv, lahko na delovnem mestu napredujejo največ za deset plačnih razredov. Če z napredovanjem na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v naziv, skupaj v vseh nazivih ni mogoče napredovanje za deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je doseženo napredovanje v nazivih skupno za deset plačnih razredov.

(3) Javni uslužbenec lahko na podlagi tega zakona napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje predpisane pogoje. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred. Za napredovalno obdobje se upošteva čas, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ oziroma predstojnik najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

(4) V primeru, da ima javni uslužbenec osnovno plačo določeno v skladu s prvim odstavkom 14. člena tega zakona, napreduje v skladu z določbami tega zakona.

(5) Funkcionarji ne morejo napredovati v višji plačni razred, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev, ki v skladu z zakoni, ki urejajo njihov položaj, lahko napredujejo v višji plačni razred v razponu plačnih razredov, določenih v prilogi 3 tega zakona.

(6) Javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta v plačni skupini B, ne napredujejo v višji plačni razred, se pa ocenjujejo.

(7) Ne glede na določbo drugega odstavka tega člena lahko javni uslužbenci na vodstvenih delovnih mestih, ki so uvrščena v plačne razrede s kolektivnimi pogodbami, uredbami oziroma splošnimi akti, napredujejo za največ deset plačnih razredov.

## **17. člen**

### **(Pogoji za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred)**

(1) Pogoj za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost se ocenjuje glede na:

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

(2) Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje po tem zakonu se za javne uslužbence v organih državne uprave, v upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna določi z uredbo vlade.

(3) Za javne uslužbence v drugih državnih organih se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa.

- (4) Za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja izda splošni akt direktor javnega zavoda v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom, pristojnim za finance, za visokošolske zavode pa pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije.
- (5) Za javne uslužbenke v javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance.
- (6) Splošni akti iz tretjega, četrtega in petega odstavka tega člena se objavijo v Uradnem listu Republike Slovenije.
- (7) Pred izdajo uredbe in splošnih aktov je potrebno pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

### **17. a člen** **(Preizkus ocene)**

- (1) Javni uslužbenec, ki ni bil ocenjen oziroma, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih delovnih dneh od poteka roka za ocenitev oziroma od seznanitve z oceno zahteva, da se ga oceni oziroma zahteva preizkus ocene pred komisijo, ki jo imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene.
- (2) Komisijo iz prejšnjega odstavka sestavljajo trije javni uslužbenci, ki imajo najmanj enako stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za delovno mesto javnega uslužbenca, ki je zahteval preizkus ocene. V komisijo so lahko imenovani tudi javni uslužbenci drugega proračunskega uporabnika.
- (3) Nadrejeni in javni uslužbenec, ki zahteva preizkus ocene, imata pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Komisija opravi preizkus ocene oziroma naloži delodajalcu, da javnega uslužbenca oceni najkasneje v 15 dneh od njenega imenovanja.
- (4) O preizkusu ocene se vodi zapisnik. Komisija o preizkusu ocene odloči s sklepom.
- (5) Odločitev komisije je dokončna.
- (6) Veljavna ocena je ocena, s katero je bil seznanjen javni uslužbenec, v primeru zahteve za preizkus ocene pa ocena, ki jo določi komisija iz tega člena in je javnemu uslužbencu vročena.
- (7) Zoper oceno komisije lahko javni uslužbenec uveljavlja sodno varstvo v skladu z zakoni, ki urejajo delovna razmerja.

(8) Če delodajalec v roku iz tretjega odstavka tega člena javnega uslužbenca ne oceni, lahko javni uslužbenec neposredno uveljavlja sodno varstvo v skladu z zakoni, ki urejajo delovna razmerja.

(9) Če javni uslužbenec na osnovi veljavne ocene iz šestega odstavka tega člena izpolni pogoje za napredovanje v skladu s predpisi, ki urejajo napredovanje na delovnem mestu oziroma v nazivu, napreduje od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred.

(10) V Slovenski vojski se delovno uspešnost ocenjuje v okviru službene ocene v skladu s predpisi na obrambnem področju, pri čemer se za ocenjevalno lestvico in pogoje za napredovanje uporablja uredba iz drugega odstavka 17. člena tega zakona.

## **18. člen**

### **(Napredovanje v višji plačni razred v višjem tarifnem razredu)**

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

## **19. člen**

### **(Določitev plačnega razreda ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv)**

(1) Ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv se javni uslužbenec uvrsti v plačni razred, v katerega je uvrščeno delovno mesto, za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje, oziroma na katerega je bil premeščen, oziroma v plačni razred, v katerega je uvrščen naziv, v katerega je imenovan. Če bi bil javni uslužbenec zaradi premestitve na delovno mesto oziroma v naziv v višjem tarifnem razredu uvrščen v nižji ali isti plačni razred kot ga je dosegel z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu pred to premestitvijo, se mu plačni razred na novem delovnem mestu oziroma v nazivu določi tako, da se že doseženi plačni razred na delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo oziroma imenovanjem poveča za en plačni razred. Ne glede na določbo prejšnjega stavka javnega uslužbenca ni možno uvrstiti v višji plačni razred kot znaša



najvišji plačni razred delovnega mesta oziroma naziva, na oziroma v katerega je javni uslužbenec premeščen oziroma imenovan, ki ga je možno doseči z napredovanjem.

(2) Če obstajajo za to utemeljeni razlogi, se lahko javnega uslužbenca ob zaposlitvi, na podlagi soglasja, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma imenovanju v naziv ali višji naziv, uvrsti v plačni razred, ki je za največ pet plačnih razredov višji od plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, vendar ne v višji plačni razred kot ga je možno doseči z napredovanjem. Soglasje za uvrstitev podajo:

- za javnega uslužbenca, zaposlenega v organih državne uprave, Vlada,
- za javnega uslužbenca, zaposlenega pri posrednih uporabnikih proračuna, katerih ustanovitelj in financer je država, pristojni minister,
- za javnega uslužbenca, zaposlenega pri posrednih uporabnikih proračuna, katerih ustanovitelj in financer je lokalna skupnost, župan,
- za javnega uslužbenca, zaposlenega pri posrednih uporabnikih proračuna, pri katerih je ustanovitelj lokalna skupnost, financer pa država, župan v soglasju s pristojnim ministrom,
- za javnega uslužbenca, zaposlenega v upravi pravosodnih organov, predsednik Vrhovnega sodišča, generalni državni tožilec oziroma generalni državni pravobranilec,
- za javne uslužbenke, zaposlene v javnem zavodu RTV Slovenija, Programski svet javnega zavoda.

(3) Za javnega uslužbenca, zaposlenega v drugih državnih organih, soglasje ni potrebno.

(4) Pogoje za napredovanje v višji naziv določajo predpisi, ki urejajo napredovanje v višji naziv za posamezne plačne skupine.

## **20. člen**

### **(Določitev plačnega razreda javnega uslužbenca)**

(1) Če je javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi o delu na drugem delovnem mestu v nižjem ali istem tarifnem razredu, obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu, razen če pristojni organ ugotovi, da na prejšnjem delovnem mestu ni dosegal pričakovanih delovnih rezultatov (razlog nesposobnosti) ali da plačni razredi za napredovanje na prejšnjem delovnem mestu niso bili doseženi v skladu z zakonom ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi. Ohranitev plačnih razredov napredovanja je možna pri istem ali drugem delodajalcu

v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah.

(2) Javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede. Ne glede na določbo prejšnjega stavka javnega uslužbenca ni možno uvrstiti v višji plačni razred, kot ga je možno doseči z napredovanjem.

V novem plačnem sistemu v javnem sektorju je napredovanje eden ključnih elementov fleksibilnosti sistema (Klinar v Ferfila 2007, 456). Za razliko od osnovne plače, ki je vezana na delovno mesto, naziv ali funkcijo, je napredovanje izrecno vezano na posameznega javnega uslužbenca in funkcionarja, saj izraža njegovo uspešnost pri delu.

Ureditev pravil za napredovanje v novem plačnem sistemu v javnem sektorju izhaja iz dograjevanja že uveljavljenih rešitev, ki so se v praksi pokazala kot ustrezna (Klinar in drugi 2008, 4). Pri napredovanju ločimo:

1. horizontalno napredovanje, ki pomeni napredovanje v plačnih razredih, brez spremembe funkcije, delovnega mesta in naziva, pri čemer se napredovanje odrazi v povišanju osnovne plače;
2. vertikalno napredovanje, ki pomeni napredovanje na bolj zahtevno funkcijo, delovno mesto ali naziv.

ZSPJS določa, da javni uslužbenci lahko na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v nazivih, v posameznem nazivu napredujejo za največ 5 plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer na delovnem mestu ni mogoče napredovanje v nazivih, pa lahko napredujejo največ za 10 plačnih razredov. Obstaja pa tudi izjema: če napredovanje v vseh nazivih skupaj ne doseže deset plačnih razredov, je v najvišjem nazivu mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je z napredovanjem v nazivih mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je z napredovanjem v nazivih mogoče skupaj doseči deset napredovalnih razredov.

S tem je določen razpon osnovne plače na posameznem delovnem mestu ali nazivu.

### **Horizontalno napredovanje**

Prav zaradi omejitev, ki veljajo pri vertikalnem napredovanju, uvajajo sistemi plač v javnem sektorju tudi napredovanja, ki omogočajo povečanje plače na istem delovnem mestu oziroma nazivu. To je t. i. »horizontalno napredovanje«. Njegova prednost je v tem, da nagrajuje delo javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu oziroma v nazivu in ga ne sili k vključitvi v boj za hierarhično višja delovna mesta ali nazive, da bi si lahko izboljša lasten materialni položaj (Klinar v Ferfila 2007, 456–457). Gre torej za stimulacijo, ki nagrajuje dobro opravljeno delo, ne da bi se hkrati s povišanjem plače spremenila tudi dela in naloge (delovno mesto ali naziv) javnega uslužbenca. Ni namreč nujno, da je slednji tudi sposoben opravljati zahtevnejše naloge in da bi bil tudi na višjem delovnem mestu oziroma nazivu tako uspešen, kot je na sedanjem delovnem mestu ali nazivu.

Napredovanje funkcionarjev in javnih uslužbencev v funkciji, na delovnem mestu ali v nazivu je v novem plačnem sistemu javnega sektorja mogoče z napredovanjem v višji plačni razred in s tem pridobitvijo višje osnovne plače. Napredovanje se všteva v osnovno plačo funkcionarja ali javnega uslužbenca. Pri tem je pri napredovanju v višji naziv na istem delovnem mestu in pri prehodu na drugo delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu predviden prenos določenih plačnih razredov.

V skladu z zakonom lahko funkcionar ali javni uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en ali dva plačna razreda, če izpolnjuje predpisane pogoje, javni uslužbenec ali funkcionar pa lahko v izjemnih primerih, po presoji predstojnika, ob prvem in drugem napredovanju napreduje za največ dva plačna razreda. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred z dodatnim pogojem, da je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ mora najmanj enkrat letno preveriti izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

ZSPJS določa, da funkcionarji ne morejo napredovati v višji plačni razred, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev (le-ti imajo status funkcionarja). V višji plačni razred tudi ne napredujejo tisti javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta plačne skupine B (direktorji, ravnatelji in tajniki). Zakon je določil pogoje za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, to je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, določeni pa so tudi elementi, po katerih se delovna uspešnost ocenjuje:

- rezultati dela,

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

Določeno je tudi, da se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje za javne uslužbence v organih državne uprave, v upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna določi z vladno uredbo, izjeme pa so javni uslužbenci v drugih državnih organih, kjer se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa. Tudi za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja pogojev za napredovanje direktor javnega zavoda v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom, pristojnim za finance. Za visokošolske zavode izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije. V javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance. Navedeni splošni akti se morajo objaviti v Uradnem listu RS, določeno pa je tudi, da je potrebno pred izdajo vladnega akta, to je uredbe in splošnih aktov v drugih organih, o njihovi vsebini pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

ZSPJS določa, da se ob prvi zaposlitvi v javnem sektorju javni uslužbenec praviloma uvrsti v osnovni plačni razred delovnega mesta, za katerega je sklenil delovno razmerje, oziroma na katerega je bil razporejen oziroma imenovan. Če pristojni organ ugotovi, da izpolnjuje pogoje za uvrstitev v višji plačni razred, ga lahko že ob prvi razporeditvi uvrsti v plačni razred, ki ga je možno doseči z napredovanjem.

Določeno je tudi varovanje plačnega razreda doseženega z napredovanjem, v primeru, če bi bil javni uslužbenec zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto ali v višji naziv uvrščen v nižji plačni razred. Takrat obdrži plačni razred, dosežen pred tem napredovanjem.

Maja 2005 je bila sprejeta novela Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki nadgrajuje varovanje plačnega razreda tako, da javni uslužbenec, ki je premeščen na drugo delovno mesto oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi o delu na drugem delovnem mestu v nižjem ali istem tarifnem razredu, obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu, razen če pristojni organ ugotovi, da na prejšnjem delovnem mestu ni dosegel pričakovanih delovnih rezultatov (razlog nesposobnosti) ali da plačni razredi za napredovanje na prejšnjem delovnem mestu niso bili doseženi v skladu z zakonom ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi. V isti noveli je še določeno, da je ohranitev plačnih razredov napredovanja možna pri istem ali drugem delodajalcu, vendar v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podkupinah.

V noveli je tudi določeno, da javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali v višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede. Po predlaganih določbah je tako prenos plačnih razredov predviden pri napredovanju v naziv in pri prehodu na drugo delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu, ne pa tudi ob napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto v višjem tarifnem razredu; v takem primeru je določeno le varovanje doseženega plačnega razreda.

**Napredovanje v plačne razrede (horizontalno napredovanje) oziroma Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (Uradni list RS, št. 51/2008 Spremembe: Uradni list RS, št. 91/2008 in 113/2009)**

Napredovanje v plačne razrede (horizontalno napredovanje) določa uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, ki je pripravljena na podlagi drugega odstavka 17. člena ZSPJS.

S to uredbo se določata način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oziroma v nazivu v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna, razen za tiste uporabnike proračuna, ki so določeni v tretjem, četrtem in petem odstavku 17. člena ZSPJS.

Uredba določa, da napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede ne izključuje hkratnega napredovanja javnega uslužbenca v višji naziv, če javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje v višji naziv v skladu z določbami področnih predpisov, ki urejajo pogoje in postopke napredovanja oziroma pridobitve nazivov. To pomeni, da so napredovanja v nazive še vedno v pristojnosti resornih ministrstev.

Na podlagi določil ZSPJS je v uredbi povzeto, da javni uslužbenec napreduje v plačni razred vsaka tri leta, če izpolnjuje predpisane pogoje.

V okviru določitve pomena izrazov uredba določa, da je odgovorna oseba predstojnik ali poslovodni organ. Predstojnik izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti in v pravosodnih organih, poslovodni organ pa izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v osebah javnega prava.

Določeno je, da je napreovalno obdobje čas od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju, v katerem javni uslužbenec pridobi tri letne ocene, ki mu omogočajo napredovanje.

Ocenjevalno obdobje je po tej uredbi obdobje od 1. januarja do 31. decembra, v katerem se javnega uslužbenca oceni.

Uredba določa opis posameznih ocen, ki jih je možno pridobiti na njeni podlagi. Uredba tudi določa, da pomeni odlična ocena delovne uspešnosti odlično opravljeno delo, to je visoko nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Zelo dobra ocena delovne uspešnosti pomeni zelo dobro opravljeno delo, to je nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Dobra ocena delovne uspešnosti pomeni dobro opravljeno delo, to je v skladu s pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja v ocenjevalnem obdobju oziroma napreovalnem obdobju.

Zadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni zadovoljivo opravljeno delo, to je delno pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Nezadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni nezadovoljivo opravljeno delom, to je v celoti pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja v ocenjevalnem obdobju oziroma napreduvalnem obdobju.

Uredba določa način preverjanja izpolnjevanja pogojev, ki se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti. Letna ocena pa se določi na osnovi elementov iz prvega odstavka 17. člena ZSPJS.

Podrobnejša opredelitev kriterijev po elementih delovne uspešnosti, ki so določeni v ZSPJS pa je vsebina Priloge III, ki je sestavni del uredbe.

Sam postopek ocenjevanja je določen tako, da se javne uslužbenke, ki so pri proračunskemu uporabniku zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, oceni enkrat letno, in sicer se postopek ocenjevanja javnega uslužbenca izvede vsako leto najkasneje do 15. marca.

Pri tem postopku ocenjevanja se ocenijo javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali dela najmanj šest mesecev, pa tudi tisti, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev in tisti, ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva (porodniški dopust).

Uredba določi, da mora odgovorna oseba oziroma nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga določi odgovorna oseba, do 15. marca izpolniti Prilogo I., to je ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in z utemeljitvijo ocene. Seznanitev z oceno je mišljena kot pogovor ocenjevalca z javnim uslužbencem.

Zbirni podatki o ocenah v napreduvalnem obdobju se vpisujejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napreduvalnem obdobju, ki je Priloga II in je sestavni del te uredbe. Ocenjevalni in evidenčni listi se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca.

V uredbi je določeno, da se postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev izvede vsako leto do 15. marca (to je skrajni rok), in sicer za vse javne uslužbenke. Določeno je tudi, da se ocene javnih uslužbencev točkujejo in sicer ocena odlično s 5 točkami, ocena zelo dobro s 4

točkami, ocena dobro s 3 točkami in ocena zadovoljivo z 2 točkama. Ocena nezadovoljivo se ne točkuje. Točke se vpišejo v Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napreovalnem obdobju, to je Priloga II. Izpolnjevanje preverjanja pogojev pa se ugotovi na podlagi seštevka treh letnih ocen.

Uredba določa, da za en plačni razred napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napreovalnem obdobju dosežejo ob prvem in drugem napredovanju najmanj 11 točk, ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem najmanj 13 točk in ob nadaljnjih napredovanjih (na delovnem mestu) najmanj 14 točk.

ZSPJS je v zadnji noveli omogočil, da javni uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih pa 15 točk.

Pomembno določilo te uredbe, ki omogoča poenoten način napredovanja na delovnem mestu v celotnem javnem sektorju je, da se javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje za naslednje leto ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje ter, da javni uslužbenec napreduje, ko skupaj doseže tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja.

Omogočeno pa je napredovanje naslednjim javnim uslužbencem: javni uslužbenec napreduje za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve preteklo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno tri.

V uredbi je določeno, da izpolnjevanje pogojev za napredovanje javnih uslužbencev ugotovi odgovorna oseba.

Ob izpolnitvi pogojev za napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede, se javnega uslužbenca obvesti s pisnim obvestilom o napredovanju, o številu plačnih razredov napredovanja in o plačnem razredu osnovne plače, delodajalec pa hkrati z obvestilom o napredovanju javnemu uslužbencu izroči pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi.



Obvestilo in pisni predlog aneksa morata biti javnemu uslužbencu izročena najkasneje 15 dni po roku, ki je določen kot rok za zaključek ocenjevanja, ki je 15. marec.

Javnemu uslužbencu pripada plača na osnovi plačnega razreda, pridobljenega z napredovanjem, od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje za napredovanje v višji plačni razred.

Določeno je tudi, da se pri prehodu na drugo delovno mesto v okviru javnega sektorja javnemu uslužbencu napredovalno obdobje ne prekine v primeru, če zasede delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. V takem primeru mora odgovorna oseba delodajalca, pri katerem je bil javni uslužbenec zaposlen večji del ocenjevalnega obdobja, le tega oceniti in mu kopije izročiti, originali pa ostanejo shranjeni v njegovi personalni mapi.

V primerih, ko je javni uslužbenec pri enem delodajalcu zaposlen manj kot šest mesecev in se takoj nato zaposli pri drugem delodajalcu v javnem sektorju, mora delodajalec, pri katerem je bil javni uslužbenec do prehoda zaposlen, izvesti postopek ocenjevanja in podati oceno za to obdobje. Delodajalec, pri katerem pa nato javni uslužbenec izpolni pogoj najmanj šestih mesecev zaposlitve, mora upoštevati vse predloge ocen predhodnih delodajalcev javnega uslužbenca in na tej podlagi določiti oceno javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju.

Tako se tudi na podlagi določil ZSPJS določa uredba, da se javnemu uslužbencu iz plačne skupine B (direktorju) ob prenehanju mandata, ob razporeditvi na novo delovno mesto, upošteva število napredovanj, ki bi jih dosegel, če bi na takem delovnem mestu napredoval vsaka tri leta. Način določitve ocene je tak: za leto, ko je na podlagi pravilnikov o merilih za ugotavljanje redne delovne uspešnosti direktorjev s posameznega področja javnega sektorja prejel redno delovno uspešnost v višini več kot 50 %, se mu določi ocena odlično; za leto, ko je prejel redno delovno uspešnost v višini 50 % se mu določi ocena zelo dobro, ko pa ni prejel sredstev, pa se mu določi ocena dobro. Tako dosežen plačni razred napredovanj v skladu s to uredbo pa ne sme preseči najvišjega plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, na katerega je javni uslužbenec razporejen po prenehanju mandata. Uredba določa, da tisti direktor, ki je razrešen zaradi krivdnih razlogov, ne napreduje na podlagi določb tega člena uredbe.

Nadzor nad izvajanjem te uredbe se izvaja v okviru nadzora nad izvajanjem ZSPJS, predvsem ga izvaja Računsko sodišče.

V prehodnih določbah je določeno, da se napredovalno obdobje z dnem začetka uporabe te uredbe ne prekine, in sicer tako, da se za javne uslužbence, katerih napredovalno obdobje je pričelo teči v obdobju pred začetkom izplačila plač po ZSPJS in pred začetkom uporabe uredbe, za ocenjevanje javnega uslužbenca v obdobju do začetka uporabe te uredbe uporabljajo predpisi, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS in na njihovi osnovi izpolnijo ocenjevalni listi. Za obdobje po začetku izplačila plač po ZSPJS, pa se uporablja ta uredba. Ta določba uredbe velja za vse tiste javne uslužbence, ki so na podlagi določil predpisov, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS, še lahko napredovali na delovnem mestu.

Za primere, ko javni uslužbenec na podlagi predpisov, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS niso mogli napredovati, velja, da jim napredovalno obdobje začne teči z dnem uvedbe novega plačnega sistema in bodo prvo oceno pridobili v letu 2009, drugo v letu 2010, tretjo v letu 2011, napredovali pa bodo lahko s 1. aprilom 2011, če bodo izpolnjevali pogoje iz te uredbe.

Prehodne določbe tudi določajo, da javni uslužbenec, ki izpolni pogoje za napredovanje do 1. septembrom 2008 po predpisih, ki so se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS, napredujejo v skladu s temi predpisi 1. oktobrom 2008. To pomeni napredovanje po predpisih, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS.

V letu 2009 je bilo potrebno za vse javne uslužbence, razen tistih, ki so v letu 2008 napredovali po predpisih, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač v javnem sektorju, ugotoviti število doseženih točk in doseženega (pretečenega) napredovalnega obdobja v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS, in sicer najkasneje do 15. marcem 2008. Na podlagi teh ugotovljenih točk so se JU določile tri ocene (trikrat odlično, trikrat zelo dobro, trikrat dobro). Te ocene so se vpisale v evidenčni list, ki je Priloga IV in je sestavni del te uredbe. To prilogo je bilo potrebno izpolniti le v letu 2010.

Tisti javni uslužbenci, ki so napredovali s 1. februarjem in 1. junijem 2008 v skladu s predpisi, so pridobili pravo oceno v skladu s to uredbo v letu 2009, kar pomeni, da so ocenjeni po novem.

Uredba v prehodnih določbah določa, da javni uslužbenec, ki bo v letih 2009 in 2010 izpolnil pogoje za napredovanje, lahko napreduje v skladu s to uredbo, če bo v tekočem letu izpolnil pogoj treh let od zadnjega napredovanja. To pomeni, da bodo v prehodnem obdobju s 1. aprilom v koledarskem letu napredovali javni uslužbenci, ki bi po starih pravilnikih napredovali 1. februarja, 1. junija, 1. oktobra oziroma leta 2010.

ZSPJS v drugem odstavku 16. člena določa, da se na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovati v višji naziv, lahko napreduje v posameznem nazivu za največ pet plačnih razredov, na delovnih mestih kjer ni mogoče napredovati v naziv pa največ za deset plačnih razredov; ob prehodu na nov sistem je v uredbi določeno, da lahko javni uslužbenci napredujejo samo za razliko med plačnim razredom, doseženim s prevedbo, in najvišjim plačnim razredom istega delovnega mesta oziroma naziva, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem.

Javnemu uslužbencu, ki je izpolnil pogoje za napredovanje po tej uredbi, pripada plača na osnovi plačnega razreda, pridobljenega z napredovanjem od prvega dne naslednjega meseca po izvedbi postopka preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, to je od 1. aprila. Sestavni del Uredbe so bile Priloge I do IV (Priloga 1).

Uredba je bila objavljena v Uradnem listu RS, št. 51/08, uporabljati pa se je začela z dnem prvega izplačila plač na podlagi ZSPJS.

### **Vertikalno napredovanje**

V novem plačnem sistemu v javnem sektorju vertikalno napredovanje ni posebej urejeno, saj so postopek in pogoji za napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto in v višji naziv urejeni s področnimi predpisi. Napredovanje na višjo funkcijo poznajo tudi ureditve določenih funkcij, na primer sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev, ki določajo karierno pot funkcionarjev. V glavnem za vertikalno napredovanje velja, da je to izvedljivo le v primeru, če obstaja prosto zahtevnejše delovno mesto, na katerega funkcionar ali javni uslužbenec napreduje v primeru, da izpolni predpisane pogoje. Druga značilnost tega

napredovanja pa je dejstvo, da je napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto prepuščeno diskreciji delodajalca. On odloča, ali bo nekdo napredoval na prosto delovno mesto ali pa bo izpeljan javni razpis. Hkrati je potrebno upoštevati omejitve, ki izhajajo iz dejstva, da so organizacije pretežno hierarhično oblikovane, kar pomeni, daje višjih in zahtevnejših delovnih mest vedno manj, bližje ko smo na vrhu organizacije.

Ob napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto v višjem tarifnem razredu je predvideno varovanje doseženega plačnega razreda javnega uslužbenca.

Napredovanje v naziv ureja **Uredba o napredovanju uradnikov v naziv** (Uradni list RS, št. 98/2008, 16/2009 in 19/2010). Uredba v svojem 3. členu govori o pogojih za napredovanje, ki so:

- predpisana stopnja izobrazbe, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim aktom oziroma splošnim aktom delodajalca;
- da se naloge opravljajo na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu;
- dosežene ocene iz te uredbe.

Uradnik ne more napredovati, če: je bila v času od zadnjega imenovanja uradnika v naziv ugotovljena njegova nesposobnost za opravljanje dela; mu je bil izrečen disciplinski ukrep opomina ali denarne kazni; je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom.

Za določitev ocene uradnika se uporabljajo ocene, način in postopek ocenjevanja v skladu s predpisom, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred v organih državne uprave, pravosodnih organih in v upravah lokalnih skupnosti.

Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Lahko pa napreduje tudi v primeru, ko glede na točkovanje ocen, določeno v uredbi, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, doseže 16 točk v štirih letih, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva.

V eno stopnjo višji naziv lahko napreduje tudi uradnik, ki enkrat doseže oceno odlično, če so izpolnjeni pogoji predpisane stopnje izobrazbe, delovne izkušnje ter da se naloge na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu.

V naziv druge in prve stopnje pa lahko napreduje, če doseže v nazivu iste stopnje petkrat oceno odlično ali šestkrat oceno prav dobro. V naziv prve stopnje pa ni možno pospešeno napredovanje, ki omogoča uradniku, ki enkrat doseže oceno odlično, da napreduje v eno stopnjo višji naziv (ob predpostavki, da izpolnjuje pogoje izobrazbe, delovnih izkušenj ...).

Napredovanje je sicer možno le za eno stopnjo višji naziv.

Lahko pa uradnik napreduje zaradi premestitve na zahtevnejše delovno mesto, če izpolnjuje pogoje za imenovanje v najnižji naziv. V tem primeru dosežene ocene, ki jih je dosegel do sedaj, niso pogoj in tudi ne more napredovati na podlagi ocen, ki jih je dosegel na delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo.

Postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev se izvede vsako leto do 15. marca. O napredovanju odloči predstojnik v 30 dneh od 15. marca. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, pripadajo uradniku od 1. maja v koledarskem letu, v katerem je bilo ugotovljeno, da izpolnjuje pogoje za napredovanje. Če uradnik napreduje iz razloga premestitve, mu pripadajo pravice iz zahtevnejšega delovnega mesta z dnem premestitve.

## **9 PRIMERJALNA ANALIZA PREJŠNJEGA IN SEDANJEGA SISTEMA JAVNE UPRAVE Z VIDIKA NAPREDOVANJA IN OCENJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**

V prejšnjem sistemu so sistem ocenjevanja in napredovanja urejali Zakon o delavcih v državnih organih, ZRPJZ ter Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Prvi korak k reformam je bil sprejem Zakona o javnih uslužbencih junija 2002, ki je začel veljati junija 2003 in je v XV. poglavju urejal ocenjevanje, napredovanje in priznanja javnih uslužbencev.

Do uveljavitve novega plačnega sistema sta se za področje ocenjevanja in napredovanja še vedno uporabljala ZRPJZ in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, od prvega izplačila plač na podlagi ZSPJS, to je od septembra 2008, pa to področje urejajo ZSPJS in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in Uredba o napredovanju uradnikov v nazive.

ZDDO je v 21. členu določal, da lahko upravni delavec glede na potrebe dela v upravnih organih po treh letih napreduje na zahtevnejše delovno mesto. Pogoji so bili naslednji:

- če izpolnjuje pogoje glede izobrazbe in delovnih izkušenj ter druge pogoje, določene v sistemizaciji delovnih mest,
- če se odlikuje po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu,
- če opravi potreben strokovni izpit oziroma preizkus v skladu s posebnim zakonom.

ZDDO je v nadaljnjem 22. členu določal, da strokovnost in uspešnost višjih in drugih upravnih delavcev ugotavlja predstojnik najmanj enkrat letno, praviloma ob zaključku leta. Ocena predstojnika se upošteva pri razporejanju višjih in drugih upravnih delavcev. Postopek in način ocenjevanja ter način vodenja kadrovske evidence in drugih podatkov, potrebnih za izvajanje kadrovske politike v državnih organih, določi vlada.

ZDDO je v 14. členu, ki govori o delavcih v upravi, določal, da se za pomoč pri vodenju in usklajevanju dela v upravnih organih in v upravnih enotah, za vodenje organizacijskih enot na

širših delovnih področjih upravnega organa, za vodenje upravnih enot in za opravljanje najzahtevnejših in specializiranih nalog, imenujejo višji upravni delavci. Strokovna dela, s katerimi se zagotavlja izvrševanje upravnih funkcij, opravljajo upravni delavci, ostala dela, s katerimi se zagotavljajo splošni, tehnični in drugi pogoji, t. i. spremljajoča dejavnost v državni upravi, pa opravljajo strokovno-tehnični delavci.

ZRPJZ je določal, da o napredovanju na delovnem mestu zaposlenih v javni upravi odloča organ, ki je pristojen za določitev količnikov osnovne plače. S tem je ZRPJZ določil, da o napredovanju višjih upravnih delavcev odloča vlada, saj je 19. člen tega zakona določal, da višje upravne delavce imenuje vlada na predlog predstojnika. Ker je ZRPJZ določil, da upravnega delavca imenuje v naziv predstojnik, pa tudi, da strokovno tehničnega delavca sprejme v delovno razmerje in razporedi na delovno mesto predstojnik organa, je o napredovanju teh dveh kategorij zaposlenih v javni upravi odločal predstojnik organa.

V septembru 2003, ko se je začel uporabljati ZJU, pa je postal po določilih ZJU predstojnik tisti, ki odloča o napredovanju vseh javnih uslužbencev, tudi o napredovanju kategorije višjih upravnih delavcev, ki jih je ZJU spremenil v uradnike. O njihovem napredovanju je pred začetkom njegove uporabe odločala Kadrovska komisija Vlade RS.

V primeru napredovanja na delovnem mestu pa je v stari zakonski ureditvi delovna uspešnost le eden od elementov, ki so določeni kot pogoj za napredovanje na delovnem mestu. Ti elementi so: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost ter nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

ZRPJZ je določal, da je podrobnejšo opredelitev teh pogojev za napredovanje na delovnem mestu potrebno določiti v podzakonskem aktu – pravilniku. Zato je imela vsaka dejavnost javnega sektorja, to je državna uprava, šolstvo, zdravstvo, sociala, kultura in raziskovalna dejavnost svoje pravilnike, v katerih so v kriterijih upoštevane značilnosti posamezne dejavnosti javnega sektorja.

V novem sistemu pa je delovna uspešnost javnega uslužbenca jasno definirana kot pogoj oziroma temelj za vse tri oblike nagrajevanja javnih uslužbencev: za delitev sredstev, za napredovanje v višji naziv in tudi za napredovanje na delovnem mestu. Torej je delovna

uspešnost izkazana v napredovalnem obdobju in se ocenjuje glede na: rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri delu, zanesljivost pri opravljanju dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Do uvedbe kariernega sistema na podlagi ZJU javna uprava napredovanja v nazive – vertikalnega napredovanja ni poznala. V ZRPJZ je bilo omenjeno napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto, vendar postopek ni bil določen.

Stari sistem je tako odgovornim osebam omogočal, da so na podlagi lastne presoje premestili strokovno tehničnega delavca ali upravnega delavca na bolj zahtevno delovno mesto. Za višjega upravnega delavca pa je morala odgovorna oseba podati predlog za imenovanje v višji naziv Kadrovske komisiji Kadrovske službe Vlade RS, ki je te zaposlene v naziv višjega upravnega delavca tudi imenovala.

ZJU (Uradni list. RS, št. 56/2002) je v XV. poglavju z naslovom Ocenjevanje uradnikov določal, da se izvaja ocenjevanje z namenom spodbujanja kariere in pravičnega odločanja o njihovem napredovanju. Ocenjevanje se je izvajalo glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest. Ocenjevali so se:

1. rezultati dela;
2. samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela;
3. zanesljivost pri opravljanju dela;
4. kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in
5. druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Način ocenjevanja je bil sledeč: Delovne in strokovne kvalitete uradnikov so se ocenile enkrat letno. Po določbah tega poglavja se niso ocenili uradniki, ki so sklenili delovno razmerje za določen čas. V posameznem ocenjevanju se niso ocenili uradniki, ki so imeli v trenutku določanja ocen manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in po oceni nadrejenega še ni bilo mogoče oceniti njegovega dela. Ocene so bile naslednje: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo, delo opravlja nezadovoljivo. Oceno je določil nadrejeni. Podlaga za določitev ocene so bili obrazloženi podatki, ki so se dajali na ocenjevalnih listih. Ocenjevalni list je izpolnil nadrejeni vsako leto. Predstojnik je moral zagotoviti, da so bili listi izpolnjeni najkasneje do konca meseca januarja za preteklo leto.



Seznanitev z oceno se je opravila v obliki razgovora nadrejenega z uradnikom, ki je morala biti opravljena najkasneje v 30 dneh od določitve ocene. Opravljena seznanitev se je vpisala v ocenjevalni list, kjer je uradnik podpisal seznanitev z oceno. Uradnik, ki se ni strinjal z oceno, je lahko v osmih dneh po seznanitvi z oceno zahteval preizkus ocene. Ta se je opravil pred komisijo, ki so jo sestavljali nadrejeni in po pooblastilu predstojnika dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika. Uradnik je imel pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Če zaradi števila zaposlenih komisije iz prejšnjega odstavka ni bilo mogoče sestaviti, je lahko predstojnik v komisijo imenoval tudi uradnike iz drugega organa. Odločitev komisije je bila dokončna. Veljavna ocena je bila ocena, s katero je bil uradnik seznanjen, v primeru zahteve preizkusa ocene pa ocena, ki je bila določena v preizkusu ocene iz tretjega odstavka 115. člena tega zakona. Z aktom iz tretjega, četrtega in petega odstavka 22. člena ZJU se je lahko določilo najvišji možni delež ocen "odlično" in "dobro", pri čemer je bil lahko ta delež v organih različen. Uradnik na položaju je lahko v tem okviru določil ta delež za posamezne organizacijske enote. ZJU je od 118. do 120. člena govoril o Napredovanju, in sicer je določal, da uradniki lahko napredujejo v višji naziv. Uradniki in drugi javni uslužbenci pa so lahko napredovali v višji plačilni razred v skladu z zakonom, ki je urejal sistem plač v javnem sektorju. Pogoji za napredovanje uradnikov v višji naziv so bili določeni v 119. členu, in sicer če:

1. je izpolnjeval predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv;
2. se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem je delal, lahko opravljal tudi v višjem nazivu;
3. je opravljal vse obveznosti usposabljanja po programu;
4. je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje;
5. ni disciplinsko kaznovan.

Zgoraj navedeno je bilo zapisano v osnovnem besedilu ZJU, razvidno je, da je bilo napredovanje zelo podrobno določeno v posebnem poglavju in na tej podlagi so bili uradniki tudi dvakrat ocenjeni.

Ker pa je bilo na tak način ocenjevanja kar precej pripomb, predvsem na to, da veljajo enaki kriteriji tako za napredovanje v naziv na podlagi ZJU (vertikalno v naziv samo za uradnike), kot za napredovanje na delovnem mestu na podlagi ZSPJS (horizontalno na delovnem mestu za vse javne uslužbence), in bi se ocenjevanje na podlagi enakih kriterijev izvajalo dvakrat, je pripravljalec novega sistema (od aprila 2005 je to Ministrstvo za javno upravo) v noveli ZJU,

ki je bila konec leta 2005 sprejeta v Državnem zboru, pripravil spremembo tega poglavja, tako da se ocenjevanje javnih uslužbencev, ki se izvaja na podlagi plačnega zakona, uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o napredovanju uradnikov v naziv (Fon Jager 2006, 94). V noveli pa je tudi določeno, da bo postopek in pogoje ocenjevanja javnih uslužbencev v višji naziv, za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti, določila vlada s podzakonskim aktom (ZJU, 111. člen).

S tem določilom je v noveli ZJU dosežena racionalnost pri ocenjevanju delovne upešnosti javnih uslužbencev za namen tako vertikalnega kot horizontalnega napredovanja.

Omeniti je potrebno tudi, da je takrat veljavni ZJU poznal tri izjeme pri napredovanju (120. člen):

1. 3. odstavek 120. člena je dovoljeval napredovanje, čeprav niso bili izpolnjeni pogoji za napredovanje – določeno število ocen »odlično« ali »dobro« oziroma ni bilo potrebno izpolnjevati pogojev za imenovanje v višji naziv, pogoj tudi ni bil, da se delo na uradniškem delovnem mestu lahko opravlja v višjem nazivu. Tako je lahko uradnik napredoval v višji naziv, ko je dosegel oceno »odlično« (ni potreboval treh ocen »odlično«) in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ.
2. Izjemoma je napredoval v eno stopnjo višji naziv uradnik, ki ni izpolnjeval pogojev glede predpisane strokovne izobrazbe in določenega števila ocen »odlično« (3x) in »dobro« (6x) 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«. na podlagi določb tega odstavka 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 katergea izpolnjuje predpisane pogoje glede strokovne izobrazbe. Na podlagi določb tega člena ni bil mogoče napredovati v nazive prvega kariernega razreda.
3. Izjemoma je lahko uradnik napredoval v za eno ali dve stopnji višji naziv v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, na katerem so se lahko naloge opravljale le v višjem nazivu. Pri tem je lahko uradnik napredoval le v najnižji naziv, v katerem so se opravljale naloge na tem delovnem mestu.

ZDDO ni poznal izjem pri napredovanju.

Novost, ki jo kot pogoj za napredovanje v nazivu uvaja ZJU, je tudi ocena, predpisana po programu: odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Ocenjevanje je velika novost, ki ne vpliva le na napredovanje v nazivu posameznika, temveč tudi na določitev letnega dopusta, razporeditev na drugo delovno mesto, napredovanje v plačne razrede in napotitev na izobraževanje, usposabljanje.

S primerjavo omenjenih zakonov lahko ugotovimo, da sicer ZJU podrobneje kot ZDDO določa merila, na podlagi katerih se ocenjuje delovna uspešnost javnega uslužbenca, niso pa objektivne narave. Tako ZJU (do novele 2005) določa samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, kvaliteto in organiziranje dela kot tiste lastnosti, ki jih mora imeti javni uslužbenec, ki svoje delo opravlja »odlično«. Navedena merila so bolj subjektivne narave kot v ZDDO, saj omenjene lastnosti niso natančno merljive.

Kot že omenjeno, je bilo napredovanje na delovnem mestu v javni upravi uvedeno s sprejetjem ZRPJZ leta 1994. ZRPJZ je pogojeval napredovanje z naslednjimi kriteriji: dodatna funkcionalna znanja; interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica; samostojnost in zanesljivost pri delu; ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času. ZSPJS pa v svojem 17. členu določa, da se delovna uspešnost ocenjuje glede na: rezultate dela; samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Med kriteriji napredovanja po enem in drugem zakonu sta samostojnost in ustvarjalnost tista, ki ju od javnih uslužbencev za napredovanje v višji plačni razred zahtevata oba pravna akta. Kot subjektivno merilo bi lahko označili merilo kvaliteto sodelovanja in druge sposobnosti. Omenjena kriterija ocenjevalcu dopuščata presojo o tem, katere značilnosti oziroma sposobnosti zaposlenih bo pri ocenjevanju upošteval kot pozitivne in bodo zato pripomogle zaposlenemu napredovati.

Pomembna razlika med načinom ugotavljanja pogojev za napredovanje po ZRPJZ in ZSPJS je v večji vlogi predstojnika, ki naj bi postal nosilec uvajanja podjetniških metod v javni sektor. Ocenjevanje javnih uslužbencev je, ne glede na predpisana pravila, bolj subjektivno, pri čemer bo torej v praksi odvisno od presoje predstojnika. Njena ustreznost bo odvisna od dobrega pregleda nad kvaliteto in obsegom dela posameznega javnega uslužbenca. Tako

predstojnik najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje javnega uslužbenca.

Na podlagi določil ZRPJZ so bili po dejavnostih sprejeti pravilniki, ki so tvorili zakonsko podlago za izvedbo napredovanj na delovnem mestu v višje plačne razrede.

Vsem pravilnikom za napredovanje na delovnem mestu so bili na podlagi ZRPJZ skupni pogoji, ki jih je moral zaposleni izpolnjevati, da je lahko napredoval v višji plačni razred, in sicer: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

Skupna je bila tudi določitev števila plačilnih razredov napredovanja (pet oziroma pri zdravnikih sedem) in časovna opredelitev postopkov preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ki se je izvajalo vsako leto 1. januarja, 1. maja in 1. septembra. Vsem pravilnikom je bilo skupno tudi določilo, da zaposlenemu pripada plača od prvega dne v naslednjem mesecu, ko izpolnijo pogoje za napredovanje, to je od 1. februarja, 1. junija in 1. oktobra v koledarskem letu. Za javno upravo je bilo napredovanje na delovnem mestu urejeno v Pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Bistvene novosti, v primerjavi s starim pravilnikom, ki jih je prinesla Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede glede ocenjevanja delovne uspešnosti, so :

- uredba uvaja vsakoletno ocenjevanje javnih uslužbencev, kar pomeni, da odgovorna oseba ali neposredno nadrejeni javnemu uslužbencu sproti spremlja njegovo delo, kar vodi odgovorne osebe neposredno do tega, da uporabljajo ocenjevanje zaposlenih kot managerski instrument,
- javni uslužbenec v okviru letne ocene ob pogovoru prejme povratno informacijo o oceni njegove delovne uspešnosti, saj je bila bistvena napaka v starem sistemu, kjer te povratne zanke ni bilo,
- ocenjevanje delovne uspešnosti se izvaja glede na opravljeno delo oziroma na izvajanje nalog na delovnem mestu, ne pa glede na število oziroma zbiranje točk z obiskovanjem seminarjev, tekoče delo pa so v nekaterih primerih morali opraviti sodelavci zaposlenega, kot tudi opravljajnje takih nalog, ki niso bile v opisu

delovnega mesta, kar je določal 12. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi,

- ocene se določijo na podlagi petih elementov, ki opredeljujejo delovno uspešnost javnega uslužbenca in so rezultat ocene ocenjevalca,
- možnost ocenjevanja ali odgovorne osebe ali neposredno nadrejenega po pooblastilu odgovorne osebe omogoča, da javnega uslužbenca ocenjuje tisti, ki njegovo delo dobro pozna in ga sproti spremlja,
- v primeru, da javni uslužbenec po treh letih ne izpolni pogojev za napredovanje, ima po novem sistemu možnost napredovanja takoj naslednje leto, ko bo pridobil oceno, ki bo pomenila izpolnitev pogojev za napredovanje. Stari sistem pa je omogočal preverjanje izpolnitev pogojev napredovanja le vsaka tri leta, kar pomeni, če zaposleni po treh letih ni napredoval, se je začelo teči novo napredovalno obdobje in so bili pogoji za napredovanje izpolnjeni šele po preteku treh let,
- napredovanje na delovnem mestu je po uredbi možno takrat, ko ima javni uslužbenec ocene odlično ali zelo dobro, ko svoje delo opravlja nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja. Ovrednotenje ocen pa je s točkami in na tej podlagi lahko kombinacija točk omogoča, da javni uslužbenec napreduje tudi, če je enkrat ocenjen na primer delno pod pričakovanji. To določilo naj bi prispevalo k motivaciji javnega uslužbenca, da bi v primeru odličnega dela v dveh ocenjevalnih obdobjih vseeno napredoval, take prožnosti v prejšnjem sistemu oziroma pravilniku ni bilo,
- določitev postopka v primeru prenehanja mandata odgovornim osebam, ki se jim pri razporeditvi na novo delovno mesto v javni upravi upoštevajo ocene delovne uspešnosti, ki so jih pridobili v času opravljanja mandata. Upošteva se število napredovanj, ki bi jih dosegel, če bi napredoval vsaka tri leta,
- neprekinitev napredovalnega obdobja v primeru menjave zaposlitve v okviru javnega sektorja uredba sistemsko ureja, tako da to velja za vse javne uslužbenke. V prejšnjem sistemu so le to nekje že imeli urejeno na tak način, pri večini proračunskih uporabnikov pa se je napredovalno obdobje prekinilo v primeru zaposlitve pri drugem proračunskem uporabniku.

Splošna sprememba na področju kadrovskega managementa je celovita reforma javne uprave, ki se je začela že leta 1991 s sprejetjem ZDDO in se je delno izvedla ponovno leta 1994, ko je

ZDDO v plačnem delu nadomestil ZRP, ki je na področju napredovanja določil sprejetje pravilnikov o napredovanju po dejavnostih. Vendar so konkretne spremembe, ki so se začele leta 2002 in potekajo še sedaj, bolj korenite, saj je namen reforme spremeniti organizacijsko kulturo v javni upravi, ki je osnova za doseganje novih in zelo ambicioznih ciljev delovanja javne uprave (Fon Jager 2006, 97).

V skladu s 111. členom ZJU se ocenjevanje uradnikov izvaja na podlagi zakona, ki ureja sistem plač v javnem sektorju, uporablja pa se tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. Postopek in način ocenjevanja uradnikov je torej isti kot za ostale javne uslužbence in je določen z Uredbo o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, zgolj pogoji in postopek napredovanja uradnikov v višji naziv pa so na podlagi ZJU določeni z Uredbo o napredovanju uradnikov v nazive (MJU 2009b).

Nova zakonodaja pa ureja ocenjevanje tudi za ocenjevanje doseganja nadpovprečnih rezultatov oziroma nadpovprečne delovne obremenjenosti. Le-to ocenjevanje ureja 22. člen ZSPJS v povezavi s kolektivno pogodbo za javni sektor (od 27. do 34. člena Kolektivne pogodbe za javni sektor), ki govori o redni delovni uspešnosti. Skupen obseg sredstev za vsako leto se za javne uslužbence določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Del plače za redno delovno uspešnost se javnemu uslužbencu določi prav tako na podlagi meril in kriterijev, dogovorjenih s kolektivno pogodbo za javni sektor. V 31. členu je določeno, da se del plače za redno delovno uspešnost javnemu uslužbencu določi na podlagi naslednjih kriterijev: znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela ter inovativnost. Vsak posamezen kriterij za ugotavljanje delovne uspešnosti iz prejšnjega člena te kolektivne pogodbe je ovrednoten z 1 točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov pri posameznem kriteriju.

Seštevek števila točk, ki jih javni uslužbenec doseže, je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Pri tem se poleg seštevka števila točk posameznega javnega uslužbenca upošteva tudi obseg sredstev za izplačilo redne delovne uspešnosti.

V državni upravi je bila po stari zakonodaji delovna uspešnost pogoj za napredovanje in element za nagrajevanje zaposlenih z mesečnim plačilom za delovno uspešnost. Podobno velja tudi za novi sistem, le da je ta prinesel določene novosti in s tem odpravil

pomanjkljivosti, ki jih je imel stari sistem. Ena izmed pomanjkljivosti je ta, da v državni upravi na področju delovne uspešnosti javnih uslužbencev deluje neke vrste avtomatizem izvajanja zakonskih določil, ki ni rezultat dejanske delovne uspešnosti posameznega javnega uslužbenca – dejanska ocena delovne uspešnosti se lahko oblikuje le na podlagi ocenjevalnega postopka, v katerem ocenjevalec oceni uspešnost posameznega javnega uslužbenca, zato je novi sistem vključil ocenjevanje delovne uspešnosti. Vlogo ocenjevanja delovne uspešnosti imajo vodje, ki so jo pridobili s procesom devolucije, s katerim so se naloge ravnanja s kadrovskimi viri prenesle z birokratskih kadrovskih oddelkov na linijske vodje. Vodje oddelkov so tako na področju ravnanja s kadrovskimi viri pridobili večjo odgovornost, moč nadzora in nagrajevanja svojih sodelavcev. Zato morajo vodje znati načrtovati delo, voditi, spremljati uspešnost svojih zaposlenih in jih znati pravično nagraditi. Pri načrtovanju morajo oblikovati kriterije uspešnosti, pojasniti, kaj se od zaposlenih pričakuje in skupaj s sodelavci postaviti cilje. S tem naj bi se povečala motivacija in pripadnost zaposlenih ter njihova delovna uspešnost, saj vodje kot neposredni nadrejeni predstavljajo zaposlenim celoten management, obenem pa so z njimi v neposrednem in neprestanem stiku (Fon Jager 2006, 6).

V novem plačnem sistemu v javnem sektorju so urejeni tudi pogoji za napredovanje, ki so za razliko od ureditve po ZRPJZ izrazito usmerjeni v uspešno opravljanje dela na delovnem mestu in manj na dodatne aktivnosti javnih uslužbencev, ki niso povezane z njihovim delom na delovnem mestu. V praksi se je namreč izkazalo, da je napredovanje v veliko primerih temeljilo na dejavnikih, ki niso bili povezani z delom konkretnega javnega uslužbenca ali funkcionarja. Celo več, novi plačni sistem v javnem sektorju izrecno določa, da je temeljni pogoj za napredovanje javnih uslužbencev in funkcionarjev v višji plačni razred delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju.

## 10 PREVERJANJE HIPOTEZ Z OBRAZLOŽITVAMI

V začetnem delu magistrske naloge smo postavili dve hipotezi. Ukvarjali smo se s pravnimi spremembami ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev v javni upravi. Hipotezi sta medsebojno povezani, prav tako tudi obrazložitve, ki izhajajo iz zakonskih podlag in predstavljenih teoretičnih izhodišč. Metodološko gledano bomo hipotezi preverili tako, da bomo povzeli vse relevantne ugotovitve, ki hipotezo potrjujejo ali pa ji nasprotujejo. Na podlagi normativne ureditve, poznavanja teoretičnih in praktičnih značilnosti področja raziskovanja ter opravljenih intervjujev bomo iz ugotovitev izpeljali končni sklep.

### **PRVA HIPOTEZA: Nova ureditev mehanizma napredovanja v večji meri kot predhodna temelji na subjektivnih merilih.**

Delovno uspešnost lahko opredelimo kot delovni izloček, ki ga zaposleni lahko pokaže po končanem delu. Bagonova (2004, 15) opredeljuje delovno uspešnost kot zmožnost znanja, sposobnosti, veščin in osebnih lastnosti, ki so potrebne za delo, pomnožene z motivacijo, da vemo, kaj in kako naj delamo.

Pomembno je, da je delovna uspešnost pravilno ocenjena in pravično nagrajena, saj je le tako zagotovljeno zadovoljstvo zaposlenega. Če je to pravilo upoštevano, lahko vodstvo vpliva na motivacijo zaposlenega in deloma na njegovo prihodnjo delovno uspešnost (Florjančič in Jereb 1998, 49–50). V notranjosti organizacije mora delovati dvosmeren tok uspešnosti – uspešnost posameznika je pogoj za uspešnost organizacije, ta pa spodbuja uspešnost posameznika, ki jo merimo s tem, kako zaposleni dosegajo cilje (Zupan-Novak 2001, 14). Vsaka organizacija je namreč odvisna od vključitve ali zadržanja pravih, uspešnih in sposobnih ljudi, ki bodo s svojim delom pripomogli k uspešnosti organizacije.

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi pripravka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in z medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v organizaciji in je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v javnem sektorju mogoče oceniti le glede na druge



zaposlene, ob tem pa v javnem sektorju ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev (Haček 2007 in Bačlija, 127).

Po novi ureditvi je odločanje o napredovanju javnega uslužbenca vezano na oceno, ki jo javnemu uslužbencu vsako leto najkasneje do 15. marca določi njegov nadrejeni, ki pod drobnogled vzame uslužbenčeve rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela, skratka rezultate njegovega dela. Ocenjevanje zagotavlja delavcem povratne informacije o njihovih dosežkih na delovnem mestu in vpliva na njihovo vedenje in prihodnje delovne dosežke. Vsako leto najkasneje do konca 15. marca nadrejeni oceni javnega uslužbenca in v ta namen izpolni ocenjevalni list. Po določbah Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede se ocenjujejo vsi javni uslužbenci, ki so v delovnem razmerju za nedoločen čas, določen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega, v kolikor pa imajo v trenutku odločanja ocen manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu, nadrejeni presodi, ali je njihovo delo dejansko mogoče oceniti.

Pri sami določitvi ocene javnega uslužbenca zakon ne predvideva nikakršnega sodelovanja drugih z nadrejenim, ki je pristojen za določitev ocene. Določitev ocene je v tej fazi v izključni pristojnosti nadrejenega. S tako določeno oceno je nadrejeni dolžan uradnika seznaniti v razgovoru v 30 dneh od določitve ocene, kar je potrebno vpisati v ocenjevalni list, celotno vsebinsko seznanitev in postopkovno pravilnost pa uradnik potrdi s svojim podpisom na tem listu. Zaradi možnosti subjektivne napačne vsebinske presoje uradnikovega dela, predvsem pa zaradi možnosti zavestne subjektivne šikane uradnika s strani nadrejenega, lahko uradnik zahteva v roku osmih dni od seznanitve preizkus tako določene ocene (Kanižar 2005).

**Povzetek** zapisa intervjujev pokaže naslednjo sliko:

Darinka Cankar je povedala, da uslužbenca vedno ocenjuje glede na njihove dosežke in prizadevanja in ne z vedenjem oziroma poznavanjem njihovih možnosti za napredovanje. Strinja se tudi, da je ocenjevanje v novi zakonodaji podvrženo večji subjektivnosti ocenjevalca, vendar poudarja, da je ocenjevalcu s tem podeljena večja avtonomija pri ocenjevanju in s tem tudi večja odgovornost. Pravi, da je v prejšnjem sistemu imel ocenjevalec le malo možnosti vplivanja na napredovanje strokovnih delavcev, saj so imeli tisti

zaposleni, ki so si svoje napredovanje ciljno zastavili, možnost napredovanja tudi brez tistih točk, ki so bile v pristojnosti nadrejenega. Strinja se s spremembo zakonodaje in s tem, da se je ocenjevanje preneslo iz tako imenovanih objektivnih točk na subjektivno mnenje nadrejenega, saj s tem nadrejeni prevzema tudi odgovornost za kritičen pogled na svoje podrejene in se mu ni več mogoče skrivati za stavkom »saj ni nič mogoče narediti«. Glede distribucije ocen pravi, da poskuša vedno ocenjevati kolikor se le da objektivno in se na distribucijo ocen ne ozira. Poudarja, da večina javnih uslužbencev delo opravlja v skladu s pričakovanju, zato bi bili lahko ocenjeni le s srednjo oceno. Ni malo uslužbencev, ki delo opravljajo pod pričakovanji, pa tega iz distribucije ocen ni videti. To pomeni, da je najbrž nekaj narobe s percepcijo odgovornosti ocenjevalcev. O izobraževanju na področju ocenjevanja uslužbencev je povedala, da se sama na tem področju ni izobraževala in meni, da veliki večini ocenjevalcev izobraževanje ne bi dosti pomagalo. Problem je namreč v napačnih informacijah, ki jih je družba in družbeno dojemanje javnega sektorja namenjala zaposlenim v javnem sektorju. Po njenih izkušnjah strokovni delavci, ki niso bili ocenjeni z najvišnjimi ocenami, zelo napačno dojemajo svoj učinek in niso niti sposobni verjeti, da se jim lahko zgodi, da nekdo meni, da niso tako uspešni in zato tudi na samo seznanjenje z oceno reagirajo v šoku. Navedla je primer, ko se je javna uslužbenka pritožila na oceno in v pritožbi navedla, da je naredila vse tako, kot ji je bilo naročeno. Problem je v dojemanju tega, da je korektno opravljeno delo šele podlaga za plačo in ni izkaz nadpovprečnosti. Meni, da mora vodja imeti za seznanjenje z oceno veliko naravnega občutka za delo z ljudmi in da se tega ni mogoče priučiti, hkrati pa je potrebno tudi osveščanje zaposlenih v javnem sektorju s kriteriji ocenjevanja uspešnosti. V zvezi z uvrstitvijo posameznika glede na rezultate ocenjevanja glede na druge v kolektivu pravi, da po njenih izkušnjah kolektiv še najbolj ve (bolje kot vodja), koliko kdo dela, koliko je pri delu inovativen, kolikokrat rabi pomoč sodelavcev, kolikokrat tako pomoč nudi in podobno. Razmišlja, da je mogoče celo obratno, da ocena umešča posameznika, saj je posameznik v kolektiv umeščen skozi celo leto, smisel ocene pa je, da poskuša posnemati to umeščenost. Dobra, korektna in poštena ocena je tista, ki se najbolj približa dejanski umeščenosti posameznika v kolektiv. O napredovanju uradnika v naziv ob premestitvi na višje delovno mesto pa pravi, da je to povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog, kadar gre za »klasično« napredovanje. Kadar pa gre za umestitev točno določenega posameznika, pa temu ni tako. Na koncu je dejala, da predvidena zamrznitev napredovanj za naslednji dve leti na zaposlene ne bo pretirano vplivala, saj je vsakomur, ki ima realen vpogled v situacijo na trgu dela in v situacijo v gospodarstvo, jasno, da mora tudi javni sektor prispevati svoj delež odpovedovanja in neokusno bi bilo, če tega ne

bi storil. Nenazadnje so javni uslužbenci v primerjavi z zaposlenimi v gospodarstvu precej bolj zaščiteni glede izgube zaposlitve, kar je tudi potrebno upoštevati.

Dejavniki, na podlagi katerih oseba XY uslužbenca ocenjuje, so rezultati dela in kompetentnost. Pravi, da se v obstoječem sistemu ocenjevanja subjektivnosti ni mogoče v celoti izogniti. Glede na to, da se je štiristopenjska ocenjevalna lestvica spremenila v petstopenjsko, pravi, da se distribucija ocen s spremembo ni spremenila. Oseba XY se izobraževanja o pravilni izpeljavi postopka ocenjevanja in seznanjanja z oceno ni udeležila, vendar meni, da bi bilo to potrebno. Strinja se, da je mogoče ob doslednem upoštevanju vseh korakov pri upravljanju delovne uspešnosti dobiti oceno posameznika, ki mu določa položaj v kolektivu. Glede napredovanja uradnikov ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto je mnenja, da se pri vseh napredovanjih ne da slediti tudi spremembi dela in opravljanju zahtevnejših nalog. O predlogu Vlade RS – zamrznitev napredovanj za naslednji dve leti – oseba XY meni, da bo to destimulativno vplivalo na vse zaposlene v javni upravi.

Oseba G ocenjuje uslužbenca po določbah Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede in po v uredbi opredeljenih elementih. O subjektivnosti ocenjevanja pove, da so ocene delovne uspešnosti javnih uslužbencev v največji meri odvisne od ocenjevalcev (vodij), pri tem je pomembna njihova usposobljenost, ustrezna vsebinska in organizacijska priprava na izvajanje ocenjevanja. Dodaja, da držijo teze oziroma očitki, da gre pri obstoječem ocenjevanju delovne uspešnosti za subjektivno ocenjevanje – vpliv osebnih stališč in zaznav vodje na določitev ocene. Zato je tak način ocenjevanja pogosto izpostavljen kritikam, vendar tudi objektivno ocenjevanje ni vedno boljše od subjektivnega, kar poudarjajo tudi drugi avtorji, na primer Treven (1998) in Lipičnik (1998). Subjektivnost ocenjevanja lahko bistveno zmanjšamo z uporabo ustrezne metodologije in pravil ocenjevanja. V nadaljevanju intervjuja je oseba G dejala, da rezultati novejših raziskav kažejo, da se distribucija ocen ni spremenila, saj v državni upravi prevladujejo najvišje ocene delovne uspešnosti (ocena odlično in prav dobro). O samem izobraževanju ocenjevalcev pravi, da je izobraževanje ne samo potrebno, temveč nujno. Vendar to ne zadostuje. Potrebna je odločitev na najvišjih ravneh k določitvi javnih pravil kadrovskega poslovanja, poenostavitve kadrovskega postopka, zmanjšanje pravne normiranosti tega področja in predvsem zagotavljanje učinkovitega nadzora nad izvajanjem predpisov. Na tej podlagi je nujno parmanentno usposabljanje vodij za uspešno izvajanje ocenjevanja. Ocena delovne uspešnosti naj bi odražala rezultate dela posameznika, kar pa se v praksi žal ne dogaja. Pravilna določitev

ocen oziroma njihova distribucija glede na Gaussovo krivuljo je nujna za razlikovanje med bolj/manj uspešnimi javnimi uslužbenci. Le takša ocena je lahko osnova za vzpodbujanje in nagrajevanje najbolj kvalitetnega dela v državni upravi. O povezavi med napredovanjem uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto in spremembo dela in opravljanjem zahtevnejših nalog oseba G pove, da praksa kaže, da ni neposredne korelacije med napredovanjem/premestitvijo na višje delovno mesto in dejanskim opravljanjem zahtevnejših nalog. Koncept tovrstnega napredovanja je izgubil namen in je v večini primerov usmerjen v določitev višje plače javnemu uslužbencu. Formalistični koncept napredovanja/premestitve je usmerjen le na preverjanje izpolnjevanja formalnih pogojev (izobrazba, delovne izkušnje), pri čemer se ne preverja, ali zaposleni sploh ima kompetence za premestitev. Za konec je oseba G dodala, da glede na znane makroekonomske razmere in na splošno recesijo ukrep Vlade RS o začasni zamrznitvi napredovanj podpira. Bistvo je, da je ukrep samo kratkoročen in preišljeno koncipiran, saj v nasprotnem primeru lahko bistveno vpliva na (ne)motivacijo in rezultate dela javnih uslužbencev.

Oseba B se za napredovanje posameznika odloči glede na dosežene rezultate dela, samostojnosti, natančnosti, zanesljivosti in sposobnosti medsebojnega sodelovanja v času od zadnjega napredovanja. Za osebo B največjo težo predstavljajo rezultati dela glede na strokovnost javnega uslužbenca, ki se kaže z izvajanjem dela v skladu z veljavnimi pravili ter v skladu z napisanimi pravili stoke. Za osebo B je pomembno tudi, da javni uslužbenec opravi delo v okviru pričakovanega obsega dela in ali opravi poleg pričakovanjega dela še kakšno dodatno delo. Poleg vsega omenjenega je pomembno tudi, da so dela pravočasno opravljena, v dogovorjenih rokih. Strinja se z mnenjem, da sedanji način ocenjevanja omogoča tudi povsem subjektivno ocenitev javnega uslužbenca. V javni upravi, pa tudi nasploh, zasedajo vodilna in vodstvena delovna mesta delavci, ki tej nalogi niso kos – ne znajo realno oceniti podrejenega delavca. Ocenjevanje in s tem možnost napredovanja bi morala temeljiti na kombinaciji subjektivne ocene in dokazil o aktivnostih izven rednih delovnih zadolžitvev. Oseba B se ne strinja, da bi imela štiristopenjska lestvica (oziroma število razpoložljivih ocen), ki je bila v uporabi v prejšnjem sistemu, v kakršni koli medsebojni vzročni zvezi z distribucijo ocen. Dodaja, da bi moral biti način ocenjevanja do te mere normiran, da bi ocenjevalec lahko ocenil javnega uslužbenca na katerem koli delu državne uprave enotno. Zakonodaja sicer to enotnost predpisuje, vendar v sistem ocenjevanja ni vgrajene odgovornosti za primere, ko bi se podeljevali samo najboljši oceni. To ustvarja pogoje za nerelane in nedopustno preuranjeno napredovanje in s tem povečevanje sredstev, namenjenih

za plače. Oseba B se je za postopek ocenjevanja in seznanjanja z oceno izobraževala in meni, da bi se vsak vodja, ki ocenjuje podrejene, vsaj enkrat na leto udeležiti izobraževanja tako iz samega poznavanja pravil napredovanja javnih uslužbencev, kot tudi s področja medsebojnih odnosov v delovnem okolju. Glede umestitve posameznika glede na rezultate ocenjevanja meni, da v kolikor je delovno mesto, na katerem dela posameznik, sistemizirano, da opravlja dela in naloge na delovnem mestu več delavcev – opravljajo ista dela – je ocena nedvomno tista, ki te delavce uvršča v položaj glede na druge na istem delavnem mestu. Sicer pa po mnenju osebe B podeljena ocena med medsebojno neprimerljivimi delovnimi mesti vpliva le v manjši meri na položaj delavca v delovnem kolektivu. O napredovanju uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto pravi, da v njihovem kolektivu takšnega načina napredovanja ni mogoče izpeljati. Delovna mesta so v organu določena s sistemizacijo in se lahko zasedejo samo, če kandidat izpolnjuje pogoje, predpisane v njej. V primeru zasedbe novega delovnega mesta pa ne gre za napredovanje, ampak za zasedbo delovnega mesta. Sistem napredovanj na delovnem mestu (na sistemiziranem delovnem mestu), ki ima vse skozi enak opis del in nalog – torej delaš ista opravila in naloge, lahko napreduješ za deset plačnih razredov) je po mnenju osebe B nedopusten. V gospodarstvu namreč delavec, ki dela na istem delovnem mestu, prejme osnovno plačo skozi celotno delovno dobo enako, napreduje pa lahko le tako, da zasede bolj zahtevno delovno mesto in je za to boljše plačan. Njegove kompetence, ki se pridobijo skozi delovno mesto, pa so lahko gibljivi del plače, ki je odvisen od njegovih rezultatov dela. O predlogu Vlade RS, o zamrznitvi napredovanj za naslednji dve leti meni, da je zamrznitev v času današnjih razmer nujen ukrep. Pravi, da bo velika večina ukrep sprejela in razumela, da tudi javni uslužbenci sodelujejo pri odpravi gospodarske krize. Predvideva pa, da bodo posamezne skupine nezadovoljne in se bodo upirale temu ukrepu na vse možne načine.

Iz same analize opravljenih intervjujev je moč razbrati, da se mnenja intervjuvancev v nekaterih delih nekoliko razlikujejo. Vodje se odločajo za napredovanje posameznika na podlagi rezultatov dela in kompetentnosti. Vsi se strinjajo, da je bila z novo zakonodajo uvedena subjektivnost ocenjevalca. Oseba G pri tem dodaja, da raziskave kažejo, da tudi objektivnost ni vedno boljša od subjektivnosti, medtem ko Darinka Cankar pravi, da je bila taka odločitev zakonodajalcev pravilna, saj s tem nadrejeni prevzema odgovornost za kritičen pogled na svoje podrejene. Oseba B pa dodaja, da zasedajo vodila in vodstvena mesta delavci, ki tej nalogi niso kos in bi moral sistem ocenjevanja temeljiti na kombinaciji subjektivne ocene in dokazil o aktivnostih izven rednih delovnih zadolžitev.

Glede na analizo povzetkov intervjujev in upoštevajoč normativno ureditev ter teoretična izhodišča o obravnavani temi hipotezo potrdimo.

**DRUGA HIPOTEZA: Sistem javnih uslužbencev se je v letih po osamosvojitvi Republike Slovenije spremenil iz pozicijskega v mešanico elementov kariernega in pozicijskega sistema.**

Kariera je delovna življenjska pot na določenem področju (Brejc 2004, 71). Karierni sistem v javni upravi predvideva sorazmerno stalnost organizacijske in personalne strukture, vprašanje pa je, ali je prihodnost mogoče napovedovati glede na dinamičnost okolja.

Karierni sistem pride v poštev za vsa tista delovna mesta in tiste osebe, ki naj bi v prihodnosti zamenjale današnje ključne osebe. Da bi karierni sistem odigral pozitivno vlogo, mora organizacija biti dovolj velika, da lahko za posamezen položaj zagotovi ustrezno število sposobnih kandidatov, kajti karierni sistem ne dopušča, da bi zaposlovali kandidate od drugod (Brejc 2004, 72). V kariernem sistemu je napredovanje po hierarhični lestvici zakonsko urejeno. Da bi se kandidat povzpел na višje mesto, mora imeti ustrezno izobrazbo, izkušnje, opraviti mora določene oblike izobraževanja, za najvišja mesta v javni upravi pa diploma posebne državne šole (na primer ENA v Franciji). Kariera javnega uslužbenca se tako začne in konča v javni upravi (Brejc 2004, 72).

Slaba stran kariernega sistema je v zaprtosti do okolja, saj ne omogoča, da bi v ustaljeno okolje prišli drugi ljudje, s čimer bi predvidoma prinesli nove ideje, drugačen pogled.

Elementi kariernega sistema v novi ureditvi po ZJU so ločitev delovnih mest in položajev, možnost napredovanja tudi na delovnem mestu (v nazive), interni natečaj ter sistem usposabljanja in izpopolnjevanja, ki je koncipiran tako, da pridobiva javni uslužbenec tista znanja, ki so potrebna za kakovostno delo v upravi. Sistem ZJU omogoča vstop v upravo od »zunaj« (značilnost pozicijskega sistema), vendar postavlja določene varovalke, s tem ko omogoča, da se predhodno preveri notranje potencialne v organih državne uprave – interna premestitev (Predlog ZJU – prva obravnava).

Element kariernega sistema je tudi letni razgovor vodij z zaposlenimi. Nadrejeni mora po zakonu spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, 105. člen).

Pomemben element kariernega sistema pa je bil tudi državni izpit iz javne uprave (Brezovšek in Haček 2002, 701), ki pa je bil z novelo ZJU leta 2008 črtan.

Intervjuvanci so na to temo povedali:

Darinka Cankar pravi, da letne razgovore izvaja zato, ker jim mora. Po njenem mnenju so popolna izguba časa iz več razlogov. Dober vodja »letne razgovore« izvaja vsak dan skozi vse leto. Dober vodja ve, kako so razpoloženi njegovi podrejeni. Pri opravljanju dela in razporejanju nalog so vodje v državni upravi pogosto tako omejeni, da tudi v primerih, ko jim uslužbenec jasno sporoča, da dela ne more ali ne želi več opravljati, nimajo drugih možnosti. Čemu ga torej enkrat letno spraševati, kakšne so njegove vizije ... Izvedba letnega razgovora se pogosto sprevrže v nekakšno »psihoterapevtsko« seanso, v kateri uslužbenec navaja omejitve, zaradi katerih dela ne more opravljati tako, kot bi ga rad (pogosto ga omejuje zakonodaja, sodelavci, družbeni odnos do javnih uslužbencev...). Glede državnega strokovnega izpita, ki je bil ukinjen z novelo ZJU leta 2008 pa je dejala, da bi nek izpit moral obstajati, vsaj poznavanje Ustave RS, ki je po njenem mnenju temelj splošne razgledanosti javnega uslužbenca. Sama meni, da je sedanji sistem javnih uslužbencev mešanica kariernega in pozicijskega in da bi oba sistema v svojih skrajnostih bila neučinkovita. V obvezni uporabi internega natečaja vidi možnost, da znotraj relativno velikega bazena zaposlenih v državni upravi vsak lažje najde delo, ki bi ga rad opravljal, zaposlovalci pa lažje najdejo posameznika, ki je določeno delo sposoben opravljati, pri tem pa niso potrebne zapletene zaposlitvene procedure.

Oseba XY pravi, da se poslužuje letnih pogovorov, vendar v nekoliko skrajšani in poenostavljeni obliki, vendar meni, da bi ob doslednem upoštevanju predvidenega postopka lahko prispevali k večji delovni uspešnosti posameznika. O ukinitvi strokovnega izpita nima pripomb. Glede zaposlovanja ljudi iz zasebnega sektorja, predvsem na višja delovna mesta, pravi, da imajo prednost kandidati, ki v celoti izpolnjujejo zahtevane pogoje, vendar so kandidati iz javnega sektorja največkrat v določeni prednosti pred ostalimi. Po njenem mnenju se nova uslužbenska zakonodaja spreminja v tog in zaprt sistem. V njeni organizacijski enoti

se poslužujejo internega trga dela. Dodaja pa, da obvezna uporaba internega natečaja kaže na omenjeno togost in zaprtost sistema.

Oseba G pravi, da so letni pogovori določeni v zakonodaji in so v državni upravi obvezni. Raziskave (Špenko 2009) kažejo, da je konceptualno sistem letnih razgovorov relativno ustrezen, potreben pa bi bil večji napor za njihovo pravilno izvajanje v praksi. Izkušnje in opravljene analize kažejo, da vodje pogosto razumejo letni pogovor kot nepotrebno obveznost, ki ne daje rezultatov, zahteva pa veliko časa za izvedbo. Na drugi strani pa ga vodje izkoristijo tudi tako, da od zaposlenega in njegovih kompetenc »iztržijo« čim večji delovni učinek. Vsekakor pa bi oseba G predlagala združitev letnih razgovorov in ocenjevanje delovne uspešnosti. O ukinitvi državnega strokovnega izpita navaja, da izkušnje kažejo, da je bil izpit za imenovanje v naziv preobsežen in sorazmerno zahteven, zato je bila predlagana njegova nadgradnja, kjer bi kandidat opravljal preizkus usposobljenosti z njegovega delovnega področja. Vlada se je odločila za ukinitvev strokovnega izpita, kar je po mnenju osebe G neustrezno in škodljivo za upravo. Na vprašanje, ali na višjih delovnih mestih zaposlujejo ljudi iz zasebnega sektorja ali dajejo prednost uslužbencem, že zaposlenim v javnem sektorju, je oseba G odgovorila, da ne favorizirajo ne prvih, ne drugih. V vsakem konkretnem primeru natečajna komisija presodi, kdo izmed prijavljenih kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje, je najbolj strokovno usposobljen. Pravi, da je slovenski sistem javnih uslužbencev kombinacija kariernega in pozicijskega, kar zagotavlja fleksibilen razvoj javne uprave in boljši izkoristek človeških virov. V zadnjem času pa je v praksi, tudi glede vladne varčevalne ukrepe, zaslediti tenzijo k slabitvi kariernega in prevladi pozicijskega. O internem trgu dela meni, da je namenjen le negativni kadrovske selekciji in da se na tem trgu pojavljajo javni uslužbenci, ki se jih želijo državni organi »znebiti«. Prav tako meni, da je interni natečaj le deklarativne narave oziroma nima bistvenega namena, saj dejansko podaljšuje postopke javnih natečajev in je sam sebi namen.

Oseba B pravi, da letne pogovore zaradi formalnosti opravi, vendar so po njegovem mnenju le formalnost. Pogovore oziroma medsebojno komuniciranje s podrejenimi poteka permanentno in se ne zgodi, da bi s podrejenimi sprotno ne načrtovali ciljev in ugotavljali realizacijo le-teh. Drugačnega načina dela si oseba B ne zna predstavljati. Sam formalni potek letnega razgovora, predvsem zapis razgovorov (neke vrste zapisnik), ki ga na koncu razgovora podpišeta oba, se ji zdi nedopusten. Razgovor naj bi namreč potekal v sproščenem vzdušju, to pa nikakor ne more biti, saj se javni uslužbenec, ki je na razgovoru, nehote počuti nelagodno,



ker mora na koncu razgovora le tega podpisati. Povedala je tudi, da se ne strinja z ukinitvijo državnega strokovnega izpita. Meni, da bi morali javni uslužbenci obvezno opraviti državni strokovni izpit, saj bi le na ta način bilo zagotovljeno, da nekoliko poznajo sistem, katerega del so. Državni strokovni izpit bi morali opraviti vsi člani kabineta ministrov, ki jih s prenehanjem mandata ministra poteče delovno razmerje. O zaposlovanju ljudi tudi iz zasebnega sektorja na višja delovna mesta – v kolikor se prijavijo na razpis – je dejala, da se v vseh primerih prostega delovnega mesta najprej opravi interni razpis in šele, ko z internim razpisom ne najde ustreznega delavca, se opravi javni razpis. V njihovem organu dajejo prednost izpolnjevanju pogojev za zasedbo delovnega mesta predvsem delavnim izkušnjam na posameznem specifičnem področju, saj potrebujejo specialiste za posamezna ozka strokovna področja nadzora, torej dajejo kompetentnosti prednost. Običajno v državni upravi na trgu delovne sile ni na razpolago kompetentnega kadra, ki bi imel izkušnje na ozkih strokovnih področjih s področij tehničnih znanj, medtem ko je izven državne uprave takšnega kadra dovolj. Zaposlovanje oziroma pridobitev kadrov iz gospodarstva (visoko izobraženega z dolgoletnimi izkušnjami in s tem tudi pridobljenimi kompetencami) je praktično onemogočeno. Sistem zaposlovanja v državni upravi je po mnenju osebe B preveč zaprt – ne omogoča pretoka delovne sile iz gospodarstva in obratno. Sistem napredovanj – plačna politika nagrajevanja je omejujoča, saj je naravnana tako, da ne omogoča konkurenčnosti delovne sile. Dodala je, da kompetentni strokovnjak, ki je delal v gospodarstvu 20 let in naj bi dosegel zadovoljive izkušnje pri svojem delu v gospodarstvu, bo v primeru, da izrazi željo po zaposlitvi v državni upravi, razporejen v najnižji plačni razred, kar pomeni, da se bo v takem primeru moral zadovoljiti z nižjo plačo, kot bi mu jo nudili kjer koli v gospodarstvu, hkrati pa kljub temu ne more pričakovati, da bo v svoji karieri, v kolikor bo ostal na istem delovnem mestu in pričakovano napredoval vsakih pet let, dosegel najvišji plačni razred za njegovo delovno mesto. Iz tega se lahko zaključi, kot da bi državna uprava ne potrebovala kompetentnih strokovnjakov. Možnost zaposlovanja iz gospodarstva imajo mladi in manj zahtevni poklici. Internega trga dela se v njegovem organu, kjer dela, poslužujejo. Glede internega trga dela je dejal, da je celotni sistem naravnana tako, da preprečuje trg delovne sile. Obvezna uporaba internega natečaja je z vidika maksimalne izrabe delovne sile znotraj sistema pozitivno naravnana, saj naj bi se izrabile vse notranje rezerve znotraj sistema in bi se na ta način verjetno lahko na mehek način zmanjšalo število zaposlenih v državni upravi. Seveda pa običajno na trgu delovne sile znotraj sistema ni na razpolago kompetentne delovne sile.

Glede na analizo opravljenih intervjujev je razvidno, da se trije vodje služb v javnem sektorju strinjajo, da je trenutni sistem javnih uslužbencev mešanica kariernega in pozicijskega, eden pa pravi, da gre v smer bolj zaprtega in togega sistema.

V skladu s predstavljenimi teoretičnimi izhodišči in raziskavami, normativno ureditvijo ter opravljenimi intervjuji postavljeno hipotezo potrdimo.

## 11 SKLEP

Zaradi približevanja Evropski uniji in zahtevi upravnega okolja po večji učinkovitosti javne uprave in boljši kakovosti javnih storitev smo se po zgledu svetovnih trendov reforme javnega sektorja lotili tudi v Sloveniji (Kovač in Stanonik 2000, 316).

Pred reformo slovenske javne uprave je bilo za sistem javnih uslužbencev značilno tradicionalno upravljanje človeških virov. V prejšnjem sistemu je bila vsebina zakonodaje o javni upravi urejena različno in v različnih zakonih, kar je privedlo do manjše preglednosti javne uprave, neučinkovitega nadzora nad opravljanjem javnih nalog in povečanja birokratskega aparata. Funkcija upravljanja človeških virov je bila pogosto administrativna in nadzorna, zaposlovanje je bilo togo, počasno in nefleksibilno, sistem napredovanja in ocenjevanja ni bil primerno urejen, plačni sistem ni zagotavljal simulacije za uspešno delo in zadovoljstvo posameznikov.

Glavni cilj reforme je bil približevanje sodobni javni upravi, ki bo strokovna, učinkovita in racionalna. Eno izmed strateških področij nadaljnjega razvoja slovenske uprave je bilo tudi upravljanje človeških virov.

Sodobna javna uprava mora delovati po načelu zakonitosti, mora biti usmerjena k uporabniku, učinkovita, strokovna in politično nevtralna, njen cilj pa mora biti nuditi hitre in učinkovite upravne storitve. Delovati mora tudi po načelu ekonomičnosti, saj naj bi zagotavljala čim večjo kvaliteto in kvantiteto ob določeni porabi javnih sredstev oziroma porabila čim manj javnih sredstev za določene cilje. Prilagojena mora biti potrebam demokratične državne ureditve in mora delovati ne kot strošek, ampak kot pomemben dejavnik razvoja države. Javna uprava mora delovati organizirano, po principih in standardih kakovosti, ki so namenjeni kvalitetnemu zagotavljanju javnih dobrin, hkrati pa omogočajo tudi možnosti za primerljiv razvoj in za učinkovito delo vseh njenih delov in večjo preglednost medsebojnih razmerij (Vučko 2008, 21).

Eden glavnih projektov v okviru reform in hkrati bistven zakon za področje upravljanja človeških virov je bil Zakon o javnih uslužbencih, ki je sistemsko uredil vsa uslužbenska

razmerja. Drug pomemben zakon pa je bil Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki je vzpostavil enotni plačni sistem.

ZJU se uporablja od junija 2003. in velja v uvodnem delu za ves javni sektor, ki zajema okoli 160.000 javnih uslužbencev v Sloveniji (Kovač 2010,19), pri čemer se glavnina določb (okoli 80 %) nanaša le na uslužbence v organih državne uprave (ministrstva, organi v sestavi ministrstev, vladne službe in upravne enote), upravah občin (teh je v Sloveniji 210) in pravosodnih organih. Javni uslužbenci oziroma delovna mesta javnih uslužbencev v omenjenih organih se delijo na dve večji skupini (ZJU, 23. člen), med katerima predpisi uvajajo razlike glede poglobitnih nalog, pa tudi glede vstopnih pogojev (ZJU, 78. in 79. člen), pravice in obveznosti ter mehanizmov upravljanja človeških virov. V prvo skupino spadajo uradniki oziroma uradniška delovna mesta v petih kariernih razredih in 16 nazivih, ki jim je pridržano izvajanje temeljnih (predvsem oblastnih) funkcij uprave, druga skupina pa so strokovnotehnični uslužbenci oziroma strokovno-tehnična delovna mesta, pri čemer se opravljajo enostavne upravne naloge, pretežno za spremljevalna in administrativno-tehnična opravila (Kovač 2010, 19).

Prvi ZSPJS je bil sprejet leta 2002. Z njim se je v Sloveniji začel uveljavljati nov plačni sistem, vendar zelo postopoma. Docela se je uveljavil šele s prvim izplačilom plač po novem za 160.000 zaposlenih v javnem sektorju septembra 2008. Vmesnih šest let je nov sistem plač dozoreval in se še ni uporabljal. Delno se je uporabljal le za direktorje v javnem sektorju (od maja 2005) in za nekatere funkcionarje (od februarja 2006). Sprejetje prvega ZSPJS – novega sistema plač – je bila predvsem posledica dveh zahtev. Ti dve zahtevi sta bili:

- smotrnejša poraba javnofinančnih virov in
- učinkovitejše odpravljanje javnih storitev.

Koncept ZSPJS pa je imel ves čas tudi druge cilje. Ti so bili naslednji štirje:

**Prvi cilj:** Vzpostavitev skupnega in enotnega plačnega sistema za javne uslužbence in funkcionarje.

**Drugi cilj:** Določitev ustreznih razmerij med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev s primerjavo osnovnih plač v javnem sektorju.

**Tretji cilj:** Vzpostavitev gibkega plačnega sistema, ki bo višino plač bolj povezoval z učinkovitostjo in rezultati dela.

**Četrty cilj:** Preglednost in obvladljivost plačnega sistema z vidika javnih financ kot tudi pravičnejša porazdelitev po novem sistemu plač (Tičar in Vitez 2008, 1762).

Javni uslužbenec lahko na podlagi ocene delovne uspešnosti po določenem obdobju (po treh letih ali kasneje) napreduje v plačnem razredu delovnega mesta, z uvedbo uradniškega sistema po ZJU iz leta 2003 pa tudi v uradniškem nazivu. Z začetkom uporabe ZSPJS leta 2008 sta oba načina združena, tako da javni uslužbenec na podlagi samo ene ocene delovne uspešnosti, ki jo dobi v januarju za preteklo leto, napreduje v višji plačni razred in v višji naziv ob izpolnjevanju vseh drugih zahtevanih pogojev. Uradnik je lahko imenovan v višji naziv tudi ob premestitvi na zahtevnejše delovno mesto ne glede na dosežene ocene v preteklih obdobjih.

Uvedba ZSPJS je prinesla precej sprememb, za ocenjevanje zaradi napredovanja sta pomembni predvsem dve: 1. uvedba pete ocene »zelo dobro« in 2. razširitev ocenjevanja na vse zaposlene, ne le na uradnike. Ni pa uvedene omejitve glede določenega odstotka uslužbencev, ki naj bi bili ocenjeni z oceno odlično. Želja zakonodajalca, da bi bil odlično ocenjen le manjši del najboljših, se ni mogla uresničiti, ker ocenjevanje ni ustrezno opredeljeno. Namesto opredelitve, da so odlični vsi, ki delo opravljajo visoko nad pričakovanji (pričakovanja vodij, ki ocenjujejo, očitno niso ravno visoka), bi morali postaviti kriterij, da dobi oceno odlično le zgornja desetina najboljših, torej najboljši med tistimi, ki delo opravljajo »visoko nad pričakovanji« (Bagon 2010, 28). Tudi intervjuvanci so povedali, da se distribucija ocen ni spremenila, kljub temu da je bila uvedena še ena ocena prav iz razloga, da bi se distribucija korigirala. Bagonova trdi, da bi bilo za postavitev kriterijev, da dobi oceno »odlično« le zgornja desetina najboljših, bilo potrebno za takšen izbor pripraviti natančna organizacijska navodila in predvideti celoten postopek izbiranja desetine odličnih med različnimi organizacijskimi enotami. Po njenem mnenju bi to bilo izvedljivo, če bi bile ocene podprte z jasnimi in konkretnimi obrazložitvami. Te pa so v pristojnosti vodij, ki bi morali to svojo pristojnost vzeti resno in odgovorno (kar poudarjajo tudi intervjuvanci) ter si zagotoviti dovolj časa za kakovostno izvedbo ocenjevanja in pisanja obrazložitvev. To nalogo bi morali razumeti in sprejeti kot izziv in priložnost za lastno potrditev, za kar bi morali biti motivirani. Trenutno so motivirani, da čim boljše ocenijo sodelavce, jim s tem omogočijo napredovanje (ki pa ni nujno povezano z delovnimi rezultati in kvalitetami sodelavcev) in vzdržujejo prijetno vzdušje v skupni (Bagon 2010, 28). Spremeniti vzroke motiviranosti vodij pa pomeni, da je potrebno začeti pri organizacijski kulturi, morda prav s spremembo

ocenjevanja. Zgraditi in uveljaviti bo treba organizacijsko kulturo, v kateri se bodo izoblikovali takšni vodje, ki bodo usposobljeni za učinkovito vodenje in ravnanje z ljudmi.

V prejšnjem sistemu javni uslužbenec ni bil seznanjen z oceno, ki jo je dobil. Tudi možnost pritožbe v primeru, da se javni uslužbenec ne strinja z oceno, je bila na začetku zastavljena izredno nepravilno in diskriminatorno. V skladu s 115. členom ZJU je lahko uradnik v osmih dneh po seznanitvi z oceno zahteval preizkus ocene. Preizkus ocene se je opravil pred komisijo, ki so jo sestavljali njegov nadrejeni (torej tisti, ki ga je slabo ocenil) in še dva druga uradnika po pooblastilu predstojnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika. V praksi se je tako dogajalo, da sta se pri preizkusu ocene »prepričevala« nadrejeni in slabo ocenjeni uradnik, druga dva ki jih je ponavadi izbral nadrejeni in sta bila iz istega organa, pa se običajno nista vpletala v spor oziroma sta se postavila na stran nadrejenega. Kasneje je bil ta člen črtan iz ZJU. Po novem lahko javni uslužbenec, ki se ne strinja z oceno, v osmih delovnih dneh od seznanitve z oceno zahteva preizkus ocene pred komisijo, ki jo imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene. Komisijo sestavljajo trije uslužbenci, ki imajo najmanj enako stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za delovno mesto javnega uslužbenca, ki je zahteval preizkus ocene. V komisijo so lahko imenovani JU drugega proračunskega uporabnika, pravico do udeležbe v preizkusu ocene imata tudi nadrejeni in javni uslužbenec, ki zahteva preizkus ocene. Komisija opravi preizkus ocene v 15 dneh od njenega imenovanja (17. a člen ZSPJS).

Kritike starega sistema so predvsem letele na način pridobivanja točk za napredovanje v višji plačni razred, saj naj bi javni uslužbenci pridobivali točke za napredovanje predvsem iz zunanje okolja. Tako naj bi se uslužbenci prijavljali na vsa možna izobraževanja za pridobivanje novih funkcionalnih znanj kot tudi na izobraževanja za dvig formalne izobrazbe. Iz navedenih razlogov so bili precej obiskani razni tečaji tujih jezikov, računalništva, poslovnega komuniciranja, znatna je bila udeležba na raznih strokovnih seminarjih in predavanjih, precejšnje pa je bilo tudi zanimanje za študij ob delu na raznih univerzah. Kritiki takšnega načina pridobivanja točk za napredovanje so poudarjali, da napredovanje ni izhajalo iz učinkovitosti oziroma rezultatov dela, ki bi izvirali iz samega delovnega mesta, ampak je bilo pomembno zgolj zbiranje dokazil, ki so prinašale točke po kriterijih za napredovanje, ki jih je predpisal pravilnik o napredovanju.

Poleg pogojev, kot so funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del, samostojnost in zanesljivost pri delu ter ustvarjalnost, je bil eden od pogojev za napredovanje v višji plačilni razred tudi nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času. Ker kriteriji za ta pogoj niso bili predpisani, so kritiki prejšnjega sistema poudarjali, da je bil ta pogoj dosežen preveč avtomatično in je bil odraz doseženih točk po ostalih kriterijih.

Javni uslužbenec je po prejšnjem sistemu napredoval samo v višji plačilni razred in ko je napredoval pet plačilnih razredov, kar je bilo razen za zdravnike maksimalno napredovanje, ni bil več motiviran za doseganje dobrih ali nadpovprečnih delovnih rezultatov.

Tako pri napredovanju v višji plačilni razred kot tudi pri napredovanju v višji naziv in pri dodeljevanju redne delovne uspešnosti je javni uslužbenec odvisen od enega samega človeka, svojega nadrejenega. Sedaj torej sistem ni odvisen od zbiranja točk, ampak od »statusa«, ki ga ima javni uslužbenec pri svojem nadrejenem.

Ker dodatna izobraževanja in dodatna funkcionalna znanja po novem ne vplivajo na napredovanje, je zanimanje za dodatno izobraževanje precej upadlo, kar je v nasprotju s smernicami razvoja javne uprave (Boštjančič 2009, 33).

Tako ZJU kot ZSPJS izhajata iz predpostavke, da so ocenjevalci objektivni in strokovni, kar pa vzbuja dvome, ker se po vsakih volitvah vedno znova začne politično kadrovanje.

Sisteme nagrajevanja lahko spreminjajo ali nagrajujejo samo tisti, ki te sisteme dobro poznajo. Če se vodilni zamenjujejo vsaka štiri leta, je nemogoče graditi nek stabilen sistem razvoja kadrov (Boštjančič 2009, 33).

Kot je dejal eden od intervjuvancev, bi moralo biti ocenjevanje delovne uspešnosti javnega uslužbenca kombinacija ocene nadrejenega in dokazil o dejavnostih izven rednih delovnih obveznostih.

Z ocenjevanjem delovne uspešnosti javnega uslužbenca je tesno povezano načelo kariere (ZJU, 29. člen), ki zagotavlja možnost za uradniško kariero in zagotavlja karierni razvoj 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. Načelo kariere zagotavlja možnosti za zadržanje odličnih in sposobnih posameznikov in za ustvarjanje privlačnosti zaposlitve v javni sektor. Načelo je izvedeno iz standarda zapovedanega napredovanja z delom in konkurenčne prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate ( ZJU – predlog, prva obravnava).

Karierni sistem je tog, zaprt in urejen hierarhično. Vstop vanj se praviloma začne na dnu, nato pa je mogoče napredovanje po korakih do višjih delovnih mest. Karierni sistem ustvarja birokratsko elito in ne dopušča priliva novih kadrov od zunaj. Karierni sistem omogoča izrabo kadrovske kapacitete v okviru uprave, načrtovanje osebnega strokovnega razvoja in napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila »upravnega strokovnjaka«. (Kovač 2010, 20). Slaba stran kariernega sistema je v zaprtosti do okolja, saj ne omogoča, da bi v ustaljeno okolje prišli drugi ljudje, s čimer bi predvidoma prinesli nove ideje, drugačen pogled. Ravno nasprotno je pozicijski bolj odprt in omogoča izrabo kadrovske virov tudi iz zasebnega sektorja (Virant 2004, 202). V javni sektor naj bi prihajali izkušeni ljudje iz zasebnega sektorja na podlagi javnega natečaja. Pojavlja se vpliv menedžerskega pogleda, prav tako pa je omogočeno pospešeno napredovanje uspešnih. Slovenski uslužbenki sistem posebnih izobraževalnih institucij, kjer bi se kalili bodoči javni uslužbenci, nima. Element kariernega sistema predstavlja napredovanje, sistem usposabljanja in izobraževanja, interni in javni natečaji. Elementi kariernega sistema so tudi delna ločitev nazivov od uslužbenkih mest oziroma položajev (Brezovšek in Haček 2002, 701). Predvideno je programirano izobraževanje, kar pomeni, da pridobiva zaposleni permanentno tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in za njegov strokovni razvoj. Uspešen strokovni razvoj posameznika vpliva tudi na potek njegove kariere in na možnost nagrajevanja po uspešnosti njegovega dela. Zaprt karierni sistem bi lahko glede na razmere in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave v Sloveniji. Zato se tudi kombinirajo elementi kariernega z elementi pozicijskega. To pomeni predvsem ločitev med nazivi in položaji ter možnost zaposlovanja ljudi »od zunaj« na podlagi javnega natečaja tudi na višja uradniška mesta, hkrati pa so postavljene varovalke, ki dajejo prednost tistim, ki že delajo kot uradniki (Haček 2001, 150–153). Tako je postavljeno načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje potenciale in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Internemu natečaju intervjuvanci niso naklonjeni, saj naj bi pomenil togost in zaprtost sistema ter podaljševanje postopkov javnih natečajev in je le sam sebi v namen.



Napredovanje je zakonsko urejeno in je povezano z ocenjevanjem v višji naziv in napredovanjem v višji plačni razred. Zakon daje prednost napredovanju in prerazporejanju javnih uslužbencev pred zaposlovanjem novih. Če opravljanje nalog ni mogoče zagotoviti z ustreznimi prerazporeditvami delavcev v organu, se lahko sklene novo delovno mesto za nedoločen čas. Na drugi strani pa lahko kot elemente pozicijskega sistema zasledimo možnost vstopa v javno upravo v starejših letih in možnost vstopa na višje položaje od zunaj. Slovenska uslužbenska zakonodaja dopušča zaposlovanje ljudi iz zasebnega sektorja na podlagi javnega natečaja, saj imamo relativno omejene človeške vire. ZJU vsebuje načelo enakopravne dostopnosti, ki pravi, da se »zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu« (ZJU, 7.člen). Takemu izboru kandidatov pritrjujejo tudi intervjuvani vodje organov – izbirajo na podlagi najbolj strokovno usposobljenega, pri čemer imajo seveda tisti, ki že delajo na tem področju v upravi, dejansko prednost.

Na področju ocenjevanja javnih uslužbencev se je z novim sistemom uvedel enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Namen ocenjevanja javnih uslužbencev je spodbuda kariere in pravilnega odločanja o napredovanju. V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov je nova zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, kar pomeni, da se opravlja letni razgovor nadrejenega s sodelavcem vsaj enkrat letno. V prejšnjem sistemu se letni razgovori niso izvajali. Z letnim razgovorom se po aktualni ureditvi delovni dosežki javnega uslužbenca le spremljajo in ne ocenjujejo, kar pomeni, da je postopek opravljanja letnega razgovora v državni upravi ločen od postopka ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Zakon (ZJU, 105. člen) določa, da mora nadrejeni z letnim razgovorom spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev, zato je pomembno, da se tudi v praksi spremlja uresničevanje tega cilja. Intervjuvanci pravijo, da letni razgovor enkrat letno ni ustrezen, saj naj bi vodja izvajal t. i. razgovore skozi vse leto, potrebno je sprotno spremljanje dela. Raziskave (Špenko 2009) kažejo, da je konceptualno sistem letnih razgovorov relativno ustrezen, potreben bi bil večji napor za njihovo izvajanje v praksi. Izkušnje in opravljene analize kažejo, da vodje pogosto razumejo letni razgovor kot nepotrebno obveznost, ki ne daje rezultatov, zahteva pa veliko časa za izvedbo. Poleg tega bi bila sočasna izvedba letnega

razgovora in ocenjevanja delovne uspešnosti nujnost. Iz analize lahko ugotovimo, da vodje tako ali drugače ocenjujejo svoje sodelavce s takimi ali drugačnimi letnimi razgovori skozi vse leto.

Glede na to, da je nova zakonodaja o javnih uslužbencih prinesla kombinacijo kariernega in pozicijskega sistema, je bil tudi pomemben element, ki je prevesil sistem h kariernemu, državni izpit iz javne uprave, ki je bil vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Poročilo OECD – SIGMA o trajnosti reformskih procesov uslužbenskih sistemov v Vzhodni in Srednji Evropi po vstopu v Evropska unija ugotavlja, da predstavlja ukinitve strokovnih izpitov za imenovanje v naziv, ki je bila uzakonjena s spremembo ZJU v letu 2008, trajni odmik od evropskih upravnih standardov. Izsledki strokovnih primerjalnih analiz s področja sistemov zaposlovanja kažejo, da je sistem izbire kandidatov odvisen od tega, ali gre za karierni uslužbenki sistem ali za položajni. In naš uslužbenki sistem je kombinacija obojega. Ministrstvo za javno upravo bo, na podlagi omenjenega poročila OECD – SIGMA, pripravilo izhodišča za spremembe uslužbenskega sistema tudi v smislu ukinitve kariernega uslužbenskega sistema. Še bolj pomembno pa je upoštevati, da bo zaposlovanje v upravi v prihodnjih treh letih restriktivno in ciljno usmerjeno, zato mora prevladati načelo zaposlovanja najboljših možnih kandidatov. To pa govori v prid zahtevnejših pogojev in meril zaposlovanja in s tem preverjanja znanja (MJU 2010, 17). Državni izpit naj bi se izkazal za najučinkovitejši za zagotavljanje sposobnosti in enakih možnosti. Pri tovrstnem preizkusu znanja ne gre le za merjenje količine znanja, ampak za dokazilo o sposobnosti posameznika preskočiti razmeroma zahtevno oviro, na kakršno javni uslužbenci pri vsakdanjem delu pogosto naletijo. Opravljen državni izpit iz javne uprave dokazuje poznavanje nujnih vsebin za dostop primerne ravni strokovnosti javnega uslužbenca, s tem pa tudi njegovega delovanja v okviru ustave in zakonov, česar sama udeležba v usposabljanju ne more zagotoviti (MJU 2010, 17). V predlogu Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010–2015 je navedeno: »Na podlagi analize preteklih izkušenj izvajanja izpita za imenovanje v naziv ter potreb za širitev tega področja tudi na ostale zaposlene bo Ministrstvo za javno upravo pripravilo nov program za ponovno uvedbo strokovnega izpita za zaposlene v državni upravi – državnega upravnega izpita za javne uslužbenke.«

ZJU in ZSPJS vsebujeta vrsto instrumentov, ki naj bi okrepili profesionalnost, strokovnost, učinkovitost, politično nepristranskost in racionalno delovanje javne uprave. Vsi ti

instrumenti izboljšujejo položaj uradništva in so namenjeni motivaciji za zaposlovanje v upravi ter za strokovno in učinkovito delo. Sodobni instrumenti upravljanja človeških virov v javni upravi, ki so bili uvedeni z vzpostavitvijo aktualnega sistema javnih uslužbencev, so zlasti prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacija upravljanja človeških virov, optimalna izraba kadrovskih virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacija javne uprave, letni razgovor, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja (ocenjevanje delovne uspešnosti, napredovanje), karierni razvoj, povečanje interne mobilnosti, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja ter instrumenti za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo strateškega upravljanja človeških virov v javno upravo. Upravljanje človeških virov postaja sestavni del poslovnih strategij organov javne uprave.

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).

Slovenija je torej z reformo sistema javnih uslužbencev naredila velik napredek pri približevanju k sodobni javni upravi, ki bo strokovna, učinkovita, racionalna in fleksibilna. Vzpostavila je tudi temeljne instrumente in ukrepe za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi, ki bodo vzpodbudili zaposlene k večji delovni zavzetosti, motiviranosti in uspešnosti. Nekateri od instrumentov se sicer v praksi ne izvajajo tako, kot bi se morali, in je zato upravljanje človeških virov še vedno preveč administrativno in hierarhično. Potrebno se je zavedati, da je do zelenih ciljev na področju upravljanja človeških virov še dolga pot, saj je drugačen odnos do zaposlenih potrebna sprememba organizacijske kulture in vzdušja v javni upravi ter drugačna vloga vodij. Za uspešen razvoj javne uprave na teh področjih pa je potreben čas.

Za konec pa bi omenili še varčevalne ukrepe, ki se neposredno tičejo tudi napredovanja javnih uslužbencev. Sicer se intervjuvanci v večini strinjajo z ukrepom vlade in menijo, da omejitve napredovanja ne bo vplivala na samo motivacijo zaposlenih ter podpirajo odločitev Vlade, da poseže v ta institut. Potrebno pa se je zavedati, da je bil institut delovne uspešnosti uveden zaradi spodbujanja uspešnejšega in kakovostnejšega dela javnih uslužbencev. Ukinitve redne delovne uspešnosti in napredovanj tako pošilja sporočilo javnim uslužbencem, da nadpovprečnost pri delu ni potrebna oziroma celo, da med krizo ni zaželena. Da pa bi uspešno potegnili voz iz blata, bi se morali nasloniti prav na posameznike, ki so sposobni delo opraviti nadpovprečno. Zmanjševanje teh sredstev tako gotovo negativno vpliva na njihovo motivacijo za takšno delo (Zemljak 2009, 10).

## 12 LITERATURA

1. Adomonis, Vidmantas. 2008. Structural Elements of a Law on Civil Service. Trends and Fundamental Choices, *Sigma Paper*, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo, Pristina, 26–27. junij 2008. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/40/40974909.pdf> (3. avgust 2010).
2. Armstrong, Michael. 2001. *Reward management: a handbook of remuneration strategy and practice*. London: Kogan page.
3. --- 2001a. *A Handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan page.
4. Bagon, Judita. 2002. Kako se bomo ocenjevali v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 9: 9–14.
5. --- 2003. Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 10: 11–16.
6. --- 2003a. *Letni pogovor s sodelavcem. Ključni element razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/letnipogovorssodelavcem.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/letnipogovorssodelavcem.doc) (4. avgust 2010).
7. --- 2004. Letni pogovori in ocenjevanje uradnikov v letu 2004. *Kadrovske informacije*, št. 14: 28–33.
8. --- 2004a. Upravljanje delovne uspešnosti v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 12: 15–20.
9. --- 2004b. *Ocenjevanje uspešnosti in letni razgovor s sodelavcem*. Dostopno prek: [www.mju.gov.si/fileadmin/.../Ocenjevanje\\_uspešnosti\\_in\\_LP.ppt](http://www.mju.gov.si/fileadmin/.../Ocenjevanje_uspešnosti_in_LP.ppt) (5. februar 2010).
10. --- 2008. Upravljanje kadrovskih virov v organih državne uprave. *Kadrovske informacije* – posebna številka: 10–27.
11. --- 2010. Vpliv letnega pogovora in ocenjevanja delovne uspešnosti na zadovoljstvo zaposlenih. *Kadrovske informacije*, 9/10: 23–30.
12. Bekke, A. G. M. Hans, James L. Perry in Theo A.J. Toonen. 1996. *Civil service systems in comparative perspective*. Bloomington & Indianapolis: Indiana University Press.
13. Birch, Charles in David, Paul. 2003. *Life and work*. Sydney: University of South Wales.

14. Bohinc, Rado. 2001. Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. *VIII. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Tone Jerovšek, 43–69. Ljubljana: Visoka upravna šola.
15. --- 2001a. Smeri reforme javne uprave. *Posvet, na poti k poslovni odličnosti javne uprave*. Ur. Gordana Žurga, 5–11. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
16. Bogdanor, Vernon. 1987. *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. Oxford: Blackwell Reference.
17. Boštjančič, Stojan. 2009. *Model ocenjevanja delovne uspešnosti v javni upravi. magistrsko delo*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
18. Brečko, Daniela. 2004. Ozaveščanje o kariernih potrebah v upravi. *Kadrovske informacije*, št. 12: 23–27.
19. --- 2005. Načrtovanje kariere in vloga izobraževanja – s kariernimi sidri do načrtovanja kariere v podjetju. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (9): 22–27.
20. --- 2005a. Profesionalizacija kadrovske vloge/funkcije. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 3 (9): 76–80.
21. --- 2006. *Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom*. Ljubljana: Planet GV.
22. --- 2009. Načrtovanje karierne poti kot dodana vrednost v organizaciji. *HRM – strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu*, 28: 12–21.
23. Brečko, Neža Barbara. 2005. Istospolno usmerjeni: metodologija raziskovanja skritih populacij. *Družboslovne razprave*, XXI (49/50): 107–118.
24. Brejc, Miha. 1997. Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. *Zbornik znannstvenih razprav*. Ur. Niko Abrahamsberg, 17–31. Ljubljana: Visoka upravna šola.
25. Brejc, Miha. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
26. Brejc, Miha. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
27. Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa*, let. 33 (6): 997–1008.
28. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37. 264–278.
29. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v EU. *Teorija in praksa* 39 (4): 691–704.

30. --- 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list RS.
32. Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Ljubljana: Cankarjeva založba.
33. Bučar, France. 2000. Bo javna uprava po reformi drugačna?. *VII. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Gregor Virant, 39–45. Ljubljana: Visoka upravna šola.
34. Bugarič, Bojan. 2001. Vpliv globalizacije in evropskega prava na nacionalne sisteme javne uprave. *VIII. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*, 71–75. Ljubljana: Visoka upravna šola.
35. Byars, L. in Rue L. 2003. *Human Resource Management*. New York: McGraw Hill.
36. Cardona, Francisco. 2000. *Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments*. Seminar at the European Institute of Public Administration, 13–14. november. Maastricht: SIGMA. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN007277.pdf> (5. avgust 2010).
37. Carell, Michael R., Elbert, Norbert F., Hatifield, Robert D. 2000. *Human resource management: Strategies for managing a diverse and global work force*. Orlando: The Dryden Press.
38. Cenčič, Roman. 2009. *Vojaški uslužbenci v slovenski vojski*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Cohen, Steven in Eimicke, William B. 1995. Ethics and the Public Administrator. *Annals of American Academy of Political and Social Science*. Vol. 537: 96–108. Dostopno prek: <http://www.jstor.org/stable/1047757> (3. avgust 2010).
40. Cooper, L. Terry. 1998. *The responsible administrator. An approach to Ethics for the Administrative Role*. San Francisco: Jossey – Bass.
41. Comanescu, Mihaela. 2009. The Civil Servants Career Development. *Theoretical and Applied Economics*. Vol. 9: 31–40.
42. Cvetko, Roman. 2002. *Razvijanje delovne kariere*. Koper: Znanstveno-raziskovalno središče Republike Slovenije.
43. DeCenzo A. David, Robbins P. Stephen. 1988. *Personnel – Human Resource management*. New Jersey: Prentice Hall.
44. Denhardt, B. Robert. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. California: Pacific Grove.
45. Dessler, Gary. 1998. *Personnel Management*. New Jersey: Prentice Hall.

46. DiPrete, Thomas A. 1987. Horizontal and Vertical Mobility in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 32 (3): 422–444.
47. Drewry, Gavin in Butcher, Tony. 1991. *The civil service today (Second edition)* »An excellent textbook« *Public Administration*. Velika Britanija: T.J. Press LTD., Padstow.
48. Egan, Toby Marshall, Upton, Mathew G, Lynham, Susan. 2006. Career development: load bearing wallor window dressing? Exploring definitions, theories and prospects for HRD related theory building. *Human Resource Development Review*, 5(4): 442–477.
49. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in public services*. London, Houndmills, Basingstroke: Mac Millan Press.
50. Ferfila, Bogomil in Kovač, Polona. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
51. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca, Žurga, Gordana, Klinar, Igor, Plaznik, Aneta. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
52. Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca, Loxley, John, Loxley, Salim, Rashwan, Nadja, Pinterič, Uroš, Klinar, Igor, Babič, Aldo, Šoltes, Igor, Mrak, Mojmir, Worstner, Peter, Mubi Zalaznik, Alenka, Kudo, Hiroko. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
53. Ferlie, Ewan, Lynn Laurance E. Jr, Pollitt, Christopher. Ur. 2005. *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, New York: Oxford University Press.
54. Fitz–en, Jac. 1984. *How to measure human resource management*. New York: McGraw-Hill Book Company.
55. Flere, Sergej. 2000. *Sociološka metodologija: temelji družboslovnega raziskovanja*. Maribor: Pedagoška fakulteta.
56. Florjančič, Jože, Jereb, Janez. 1998. Načrtovanje kadrov in njihovega razvoja. V *Management kadrovskih virov*. Ur. Stane Možina, 29–73. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
57. Flynn, Norman. 1993, 2007. *Public sector management*. London, Los Angeles: SAGE.
58. Fon Jager, Mojca. 2006. *Delovna uspešnost v javni upravi s poudarkom na delitvi sredstev za delovno uspešnost in napredovanje*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
59. Fournier, Jacques. 1997. Administrative Reform in the Commission Opinions Concerning the Accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union. V *SIGMA Papers* 23: 110–118. Dostopno prek: <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/20/56/36953447.pdf> (5. februar 2010).



60. Golobič, Neda. 2002. Javni uslužbenci: Novosti za zaposlene v državni upravi. *Pravna praksa*, številka 33: 14–18.
61. Greenberg, Jerald. 2000. *Behavior in organizations: understanding and managing the human side of work*. Seventh edition. New Jersey: Prentice hall.
62. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
63. --- 2004. *Dihotomija uprava – politika: odnosi med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji v slovenski javni upravi*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
64. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
65. Haček, Miro in Bačlija, Irena. 2007. *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
66. Hall, Douglas T., Mirvis, Philip H. 1995. The New Career Contract: Developing the Whole Person at Midlife and Beyond. V: *Journal of vocational behaviour*, 47: 269–289.
67. Hill, Michael, Hupe Peter. 2002. *Implementing public policy*. London: Sage publications Ltd.
68. Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice and loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.
69. Hunik, R.B.M. 1998. Transparency and Public Administration Reform. *Javna uprava* 34(2): 281–292.
70. Ivanuša-Bezjak, Mirjana. 1999. *Upravljanje človeških virov v sodobni organizaciji – magistrsko delo*. Maribor: Ekonomsko poslovna fakulteta Maribor.
71. Ivanuša-Bezjak, Mirjana. 2006. *Zaposleni – največji kapital 21. stoletja*. Pro – Andy: Maribor.
72. Jereb, Janez. 1996. Postopki pridobivanja in izbire sodelavcev determinirani z dejavniki uspešnosti. *Organizacija*, št. 6: 350–355.
73. --- 1997. 360° povratna informacija – nov model ocenjevanja delovne uspešnosti. *Quo vadis management: zbornik referatov*. Ur. Goran Vučkovič, 328–335. Kranj: Moderna organizacija.
74. Jurančič, Ilja. 1995. Napredovanje zaposlenih. *Gospodarski vestnik* (28): 51–62.
75. Kanižar, Rastislav. 2005. Javni uslužbenci: Ocenjevanje uradnikov. *Pravna praksa* (1): 22.

76. Kerševan, Erik. 2000. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev. *VII. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Gregor Virant, 141–154. Ljubljana: Visoka upravna šola.
77. Klinar, Igor, Fon Jager, Mojca, Vuk, Martina, Šisernik, Adam. 2008. Sistem in politika plač v javnem sektorju. Predstavitev Zbirke štirih zvezkov. Seminar, 16. september. Ljubljana: Nebra.
78. Kogovšek, Tina. 1998. *Kvaliteta podatkov v kvalitativnem raziskovanju* – magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
79. Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS) (Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 3/09, 16/09, 23/09, 33/09, 48/09).
80. Korade-Purg, Štefka. 2003. Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. *X. dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Rudi Kocjančič, 179–191. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
81. --- 2004. Sistemske predpostavke nove upravne kulture: spremembe v položaju in vlogi javnih uslužbencev. *Upravna kultura*. Ur. Miro Haček in Marjan Brezovšek, 97–127. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
82. --- 2005. Kako do učinkovitejšega in fleksibilnejšega upravljanja sistema človeških virov v javni upravi. *Podjetje in delo*, številka 6: 1707–1714.
83. Korade-Purg, Štefka, Brus, Petra in Koželj Sladič, Barbara. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih- Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV založba.
84. Korade-Purg, Štefka., Korpič Horvat, Etelka, Ramšek Pešec, Mojca, Vidič, Branko. 2008, 2009. *Uspešno kadrovsko delo v javni upravi*. Založba Forum Media.
85. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa*, 37 (2/2000): 279–293.
86. --- 2000a. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija*, 33 (1): 18–25.
87. --- 2000b. Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. *Organizacija*, 33 (5): 322–327.
88. Kovač, Polona in Stanonik, Bojan. 2000. Reforma slovenske javne uprave – interesna analiza med javnimi uslužbenci v državni upravi. *Teorija in praksa*, 37 (2/2000): 316–329.
89. Kovač, Polona. 2003. Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave. *Pravna praksa*, 22: 6–9.
90. --- 2004. Novi javni management in slovenska uprava. *Upravna kultura*. Ur. Marjan Brezovšek, Miro Haček, 177–196. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

91. --- 2010. Strokovni izpiti v slovenski javni upravi. HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu, 34:18–22.
92. Koželj-Sladič, Barbara. 2005. Poseben status javnih uslužbencev. *Podjetje in delo*, št. 6: 1717.
93. Kren, Sanja. 2007. *Načela upravljanja javnega sektorja*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
94. Kühlmann, M. Thorsten. 2004. *Personal Lernstudio*. Bayreuth: Lernstuhl für Personalwesen und Führungslehre.
95. Lane, Jan Erik. 1995. *The public sector*. London, New Delhi: Sage Publications, Thousand Oaks.
96. Lipičnik, Bogdan, Mežnar, Drago. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
97. Lucking, Richard. 2003. Civil service training in the context of public administration reform. A comparative Study of selected countries from Central and Eastern Europe and the former Soviet Union (1989 to 2003). Lessons on best practice in the approach to effective civil service training. United Nations Development Programme. Dostopno prek: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/untc/unpan013648.pdf> (4. februar 2010).
98. McDonald, Kimberly S, Hite, Linda M. 2005. Reviving the relevance of career development in human resource development. *Human resource development review* 4 (4): 418–439.
99. Mihalič, Renata. 2006. *Management človeškega kapitala: priročnik za celostno upravljanje človeškega kapitala in človeških virov v praksi sodobnih organizacij znanja*. Škofja Loka: Mihalič in partner.
100. Ministrstvo za javno upravo. 2003. *Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf) (5. februar 2010).
101. --- 2008. *Analiza zaposlovanja v organih državne uprave in v določenih osebah javnega prava v obdobju od 2005 do 2008 in obseg sredstev za stroške dela za obdobje 2005 do 2008*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/Analiza\\_zaposlovanja\\_v\\_organih\\_drzavne\\_uprave\\_v\\_obdobju\\_2005-2008.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/Analiza_zaposlovanja_v_organih_drzavne_uprave_v_obdobju_2005-2008.pdf) (25. april 2008).
102. --- 2009. *Ocenjevanje in napredovanje v letu 2009*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ocenjevanje\\_2009.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ocenjevanje_2009.pdf) (31. januar 2010).

- 103.--- 2009a. *Ocenjevanje uradnikov.* Dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ocenjevanje\\_2009.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ocenjevanje_2009.pdf) (31. januar 2010).
- 104.--- 2009b. *Ocenjevanje uradnikov.* Vsem organom državne uprave, MJU, št. 0100-2414/2008/2. Ljubljana, dne 17. 2. 2009 (23. april 2010). dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ocenjevanje\\_uradnikov\\_17.2.09.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ocenjevanje_uradnikov_17.2.09.pdf) (24. april 2010).
- 105.--- 2009c. *Pogosta vprašanja. Kdo je javni uslužbenec – njegova vloga v moderni EU?* dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/pogosta\\_vprasanja/](http://www.mju.gov.si/si/pogosta_vprasanja/) (24. april 2010).
- 106.--- 2009d. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2009.* dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/SKN\\_2009\\_cistopis\\_30.9.2009.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/SKN_2009_cistopis_30.9.2009.pdf) (6. februar 2010).
- 107.--- 2009e. *Ponovna obveznost internih natečajev.* dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/dopis-210709.PDF](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/dopis-210709.PDF) (9. avgust 2010).
- 108.--- 2009f. *Ocenjevanje in napredovanje v letu 2009.* dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/pdf/ocenjevanje\\_2009.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/ocenjevanje_2009.pdf) (23. april 2010).
- 109.--- 2009g. *Za javne uslužbence.* dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/si/prijazna\\_in\\_ucinkovita\\_uprava/za\\_javne\\_usluzbenec/](http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/za_javne_usluzbenec/) (31. januar 2010).
- 110.--- 2009h. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leta 2005 do 2009.* Dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/si/delovna\\_razmerja\\_in\\_stipendiranje/zaposleni\\_v\\_upravi/skupni\\_kadrovski\\_nacrt\\_organov\\_drzavne\\_uprave/](http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/zaposleni_v_upravi/skupni_kadrovski_nacrt_organov_drzavne_uprave/) (05. februar 2010).
- 111.--- 2010. *Napredovanje.* Dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/si/placni\\_sistem/napredovanje/](http://www.mju.gov.si/si/placni_sistem/napredovanje/) (31. januar 2010).
- 112.--- 2010a. *Delovna uspešnost.* Dostopno prek:  
[http://www.mju.gov.si/si/placni\\_sistem/delovna\\_uspesnost/](http://www.mju.gov.si/si/placni_sistem/delovna_uspesnost/)(31. januar 2010).
- 113.--- 2010b. *Predlog strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2010-2015.* Dostopno prek:  
[http://www.skupnostobcin.si/sos/aktualne\\_novice/aktualna\\_novica/article/predlog-strategije-izobrazevanja-usposabljanja-in-izpopoln/2/index.html?cHash=92227f01cd](http://www.skupnostobcin.si/sos/aktualne_novice/aktualna_novica/article/predlog-strategije-izobrazevanja-usposabljanja-in-izpopoln/2/index.html?cHash=92227f01cd) (3. avgust 2010).
114. Morgan, E. Philip, Perry, L. James. 1988. Reorienting the comparative study of civil service systems. *Review of public personnel administration*, vol. 8: 84–95.

115. Možina, Stane, Jereb, Janez, Florjančič, Jože, Svetlik, Ivan, Jamšek Franc, Lipičnik, Bogdan, Vodovnik, Zvone, Svetic, Aleša, Stanojevič, Miroslav, Merkač, Marjana. 1998. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
116. Možina, Stane, Svetlik, Ivan, Jamšek, Franc, Zupan, Nada, Vodovnik, Zvone. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
117. Nemeč, Tomislav. 2003. Uspešnost v javni upravi – kaj in kako meriti. V *X. dnevi slovenske uprave*, zbornik referatov. 235-248. Portorož: Fakulteta za upravo.
118. OECD. 1996. Ethics in Public Service – Current Issues and Practice, *PUMA Public management* no.14. Paris: Cedex. Dostopno prek: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/1898992.pdf> (5. februar 2010).
119. Ozvaldič, Bojan. 2004. Redni letni razgovori s sodelavci v upravi. V *Kadrovske informacije* 14: 34 – 36.
120. Perry, L. James. 1989. *Handbook of public administration*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
121. Peters, B. Guy. 2000. *The Politics of Bureacracy*. Fifth edition. London and New York: Routledge.
122. Pollitt, Christopher, Bouckaert, Geert. 2004. *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
123. Pollitt, Christopher. 2008. *The essential public manager*. Maidenhead, Philadelphia: Open University Press.
124. Poročilo k predlogu zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava. 2001. 6. seja DZ. dostopno prek: <http://www.dz-rs.si/index.php?id=101&type=98&st=a&vt=56&mandate=-1&o=1640&unid=PZ3|C12565D400354E68C1256A47004A5EAB&showdoc=1> (26. april 2010).
125. *Pravilnik o kadrovskih načrtih državnih organov*. Uradni list RS, št. 63/03, 75/05, 78/05, 60/06 (9. junij 2006).
126. *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*. Uradni list RS, št. 41/1994, 56/1994, 33/1995, 23/1997, 67/2001, 38/2002 (29. april 2002).
127. *Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava*, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, številka 31 (25. april 2001).
128. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravna fakulteta.
129. Rakočević, Slobodan. 1991. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.

130. Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list.
131. Rusch, Wolfgang. 1998. Producer and performer of services – the public sector in a modern day democratic society. *Javna uprava*, 34 (3): 473 – 489.
132. Setnikar-Cankar, Stanka. 1997. Ekonomika javnega sektorja mednarodne izkušnje in možnosti za Slovenijo. Ur. Niko Abrahamsberg: Zbornik znanstvenih razprav. Visoka upravna šola, 93 – 108. Ljubljana.
133. Setnikar-Cankar, Stanka. 1997a. Proračunska poraba, decentralizacija in komercializacija javnega sektorja, IV. Dnevi slovenske uprave, Portorož. 18–19. 9. 1997. 13–14. Ljubljana: Visoka upravna šola.
134. Setnikar-Cankar, Stanka in Andoljšek, Žiga. 2003. Ugotavljanje učinkovitosti in uspešnosti v javnem sektorju. *X. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Rudi Kocjančič, 249–262. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
135. Stare, Janez. 2003. Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. *X. Dnevi slovenske uprave 2003*, zbornik referatov. Ur. Rudi Kocjančič, 389–402. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
136. Stillmann, J. Richard. 1996. *Public Administration: concepts and cases*. Sixth edition. Boston, Geneva: Houghton Mifflin Company.
137. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
138. --- 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Podjetje in delo* 24(6-7): 1070–1081.
139. Špenko, Matej. 2009. *Instrumenti upravljanja človeških virov v slovenskem sistemu javnih uslužbencev* – magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
140. --- 2010. Upravljanje človeških virov pri usposabljanju in izpopolnjevanju v državni upravi. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu* 33: 20–24.
141. Šturm, Jože. 2005. Letni pogovori – jutri. *Kadrovske informacije*, 15: 17–20.
142. Torrington, Derek in Hall, Laura. 1998. *Human Resource Management*, 4. izdaja. New Jersey: Prentice Hall.
143. Torrington, Derek, Hall, Laura, Taylor, Stephen. 2005. *Human resource management*. Essex: Prentice Hall.
144. Treven, Bernat Petra. 2010. Letos drugo ocenjevanje javnega sektorja po novem. *HRM – Strokovna revija za ravnanje z ljudmi pri delu*, 34: 26–28.
145. Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. *Javna uprava* 29(1/2): 15 –40.

- 146.--- 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava*, 32 (3): 397–398.
- 147.--- 1997. Preobrazba slovenske javne uprave. *Demokracija – vladanje in upravljanje v Sloveniji*. Ur. Marjan Brezovšek, 159–174. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
- 148.--- 1997a. Strateški vidik reforme slovenske javne uprave. *Zbornik referatov*, Portorož. 2–18. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 149.--- 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. *Zbornik referatov*, 9–26. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 150.--- 2006. Temeljna načela Zakona o javnih uslužbencih in njihov vpliv na reformo uslužbenskega sistema. *Podjetje in delo*, 32 (6-7): 1237–1249.
- 151.Uhan, Stane. 2000. *Vrednotenje dela II*. Kranj: Založba moderna organizacija v okviru Fakultete za organizacijske vede.
- 152.*Uredba o internem natečaju za javne uslužbence v organih državne uprave, drugih državnih organih in v upravnih organih lokalnih skupnosti*. Uradni list, št. 58/2003 (18. junij 2003).
- 153.*Uredba o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije in v upravnih organih*. Uradni list RS, št. 35/1996, 5/1998, 33/2000, 1/2001, 63/2001, 37/2002, 61/2002 (12. julij 2007).
- 154.*Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Uradni list RS, št. 51/08, 91/08, 113/2009 (31. december 2009).
- 155.*Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Uradni list RS, št. 98/08, 16/09, 19/2010 (12. marec 2010).
- 156.*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, 49/06, 140/06, 9/07, 101/07, 33/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/2010, 42/2010 (28. maj 2010).
- 157.*Ustava RS*. Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03, 69/04, 68/06 (30. julij 2006).
- 158.Van Mannen, John, Edgar H. Schein. 1977. Career development. *Improving life at work*. Ur. Richard J. Hackman. California, Santa Monica: Goodyear publishing company.
- 159.Virant, Gregor. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 160.--- 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 161.--- 2000. Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. *VII. Dnevi slovenske uprave, zbornik referatov*. Ur. Gregor Virant, 371–379. Ljubljana: Visoka upravna šola.

- 162.--- 2001a. Kje je in kam gre slovenska uprava? V *IX. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Zvone Vodovnik, 517–526. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- 163.--- 2001b. Stanje in strategije razvoja slovenske javne uprave. V *X. Dnevi slovenske uprave: zbornik referatov*. Ur. Rudi Kocjančič, 413–424. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- 164.--- 2003. Delovna razmerja v javni upravi. *Podjetje in delo, številka 6*: 1392.
165. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nekdanjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/strategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf) (28. april 2010).
- 166.--- 2005. *Strategija razvoja Slovenije*. Dostopno prek: [http://www.umar.gov.si/fileadmin/user\\_upload/projekti/02\\_StrategijarazvojaSlovenije.pdf](http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf) (24. april 2010).
- 167.--- 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/sklepi/strategija\\_izobrazevanja\\_06-08.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/sklepi/strategija_izobrazevanja_06-08.pdf) (26. april 2010).
- 168.--- 2008. *Zgodovina*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/si/o\\_sloveniji/zgodovina/](http://www.vlada.si/si/o_sloveniji/zgodovina/) (24. april 2010).
169. Vlaj, Stane. Ur. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
170. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji, Institucije in kadri, dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/vkljucevanje-v-eu/drzavni-program-za-prevzem-pravnega-reda-evropske-unije/institucije-in-kadri/> (3. avgust 2010).
171. Vudler, Darja. 2009. *Postopek zaposlitve uradnika*. Diplomsko delo. Maribor: Univerza v Mariboru, Pravna fakulteta.
172. Vučko, Dušan. 2008. *Izkušnje reforme javne uprave v Republiki Sloveniji*. Konferenca reforma javne uprave u Hrvatskoj. 21–31. Zagreb. dostopno prek: <http://www.hsls.hr/LinkClick.aspx?fileticket=isD3MSjOXZM%3D&tabid=56&mid=369&language=hr-HR> (3. avgust 2010).
173. Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Uradni list RS, št. 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 4/1993, 18/1994, 41/1994, 70/1997, 87/1997, 38/1999, 56/2002 (28. junij 2002).
174. Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Uradni list RS, št. 42/02, 103/07, 83/09 – Odl. US (30. junij 2006).
175. Zakon o državni upravi (ZDU). Uradni list RS, št. 113/05 UPB4, 48/09 (26. junij 2009).



176. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Uradni list RS, št. 63/2007-UPB3, 65/08, 74/09-Odl. US (25. september 2009).
177. *Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ)*. Uradni list RS, št. 18/1994, 13/1995 – Odl. US, 36/1996, 20/1997, 39/1999, 68/1999 – Odl.US, 98/1999, 66/2000-Odl.US (26. julij 2007).
178. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)* Uradni list RS, št. 108/2009 – UPB13, 8/2010, 13/2010, 16/2010 – Odl. US., 50/2010 – Odl. US., 59/2010 (23. julij 2010).
179. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU)*. Uradni list RS, št. 63/2007 – UPB3, 65/08, 74/09 – Odl. US (25. september 2009).
180. Zaviršek, Nevenka. 2004. Javni uslužbenci in delovna mesta. *Slovenska uprava*, let. 37(3): 23–26.
181. Zemljak, Nejc. 2009. Varčevanje na plečih javnih uslužbencev – delovna uspešnost. *Pravna praksa*, 43: 10.
182. Ziller, Jacques. 1997. EU Integration and civil Service Reform. *SIGMA Papers*, št. 23: 136–54.
183. Zupan Novak, Janja. 2007. *Upravljanje s kadrovskimi viri in možnostmi njihovega kariernega razvoja v državni upravi*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
184. Žurga, Gordana 1997. Načela novega upravljanja javnega sektorja in državna uprava. V *XVI. Posvetovanje organizatorjev dela, Quo vadis management*: 470–477. Portorož. 2.–4. 1997: Moderna organizacija, Kranj.
185. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave – pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## 13 PRILOGE

- Priloga A: Intervju s podsekretarjem na Ministrstvu za šolstvo in šport – oseba G
- Priloga B: Intervju z Darinko Cankar, vodjo službe, Služba za razvoj kadrov v šolstvu, Ministrstvo za šolstvo in šport
- Priloga C: Intervju z direktorjem Inšpekcije na Ministrstvu za promet – oseba B
- Priloga D: Intervju z vodjo notranje organizacijske enote na Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije – oseba XY
- Priloga E: Vzorec ocenjevalnega lista za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v skladu s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi
- Priloga F: Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju – Priloga I po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede
- Priloga G: Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju – Priloga II po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede
- Priloga H: Podrobnejša opredelitev elementov delovne uspešnosti javnega uslužbenca
- Priloga I: Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju – 2008 – Priloga IV po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

## PRILOGA A

### Intervju s podsekretarjem na Ministrstvu za šolstvo in šport – oseba G

- 1. V slovenski javni upravi je vzpostavljenih več mehanizmov za spodbujanje delovne uspešnosti, saj so z njo povezani tako razvoj in napredovanje kadrov kakor tudi plačilo za delo. Plača, ki jo prejme posamezni javni uslužbenec, njegovo napredovanje na delovnem mestu in napredovanje v uradniškem nazivu so odvisni od rezultatov dela in kompetentnosti posameznika. Na podlagi katerih dejavnikov se vi odločate za napredovanje posameznikov?*

Kriteriji za oceno delovne uspešnosti, ki je podlaga za napredovanje so taksativno določeni v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Uredba opredeli pet ključnih elementov, to so rezultat dela; samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost, kvaliteta sodelovanja in organizacija dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. Na podlagi navedenih elementov delovne uspešnosti se določi ocena dela javnega uslužbenca, ki je podlaga za napredovanje v plačni razred oziroma v naziv.

- 2. Do leta 2003 so bile za napredovanje javnih uslužbencev ključnega pomena aktivnosti izven rednih delovnih zadolžitev, nova zakonodaja pa ureja napredovanje kot menedžersko orodje. Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Pojavljajo se očitki, da je ocenjevanje preveč subjektivno. Kakšno je vaše mnenje?*

Ocene delovne uspešnosti javnih uslužbencev so v največji meri odvisne od ocenjevalcev (vodij), pri tem pa je pomembna usposobljenost vodij, ustrezna vsebinska in organizacijska priprava na izvajanje ocenjevanja. Držijo teze (očitki), da gre pri obstoječem ocenjevanju delovne uspešnosti za subjektivno ocenjevanje – vpliv osebnih stališč in zaznav vodje na določitev ocene. Zato je tak način ocenjevanja pogosto izpostavljen kritikam, vendar tudi objektivno ocenjevanje ni vedno boljše od subjektivnega, kar poudarjajo tudi drugi avtorji, kot sta Treven in Lipičnik. Subjektivnost

ocenejevanja lahko bistveno zmanjšamo z uporabo ustrezne metodologije in pravil ocenjevanja.

- 3. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre je v letu 2008 izvedel ankete (Bagon 2008) v katerih so pridobili mnenja ocenjevalcev, ocenjenih in kadrovske služb. Ti opozarjajo na pomanjkljivosti ocenjevanja in menijo, da pogosto deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti. Največja težava naj bi bila štiristopenjska ocenjevalna lestvica, saj so ocenjevalci težijo k distribuciji boljših ocen, če pa so na razpolago le 4, jih to sili v dodeljevanje predvsem gornjih dveh. Sedaj se je to z novo zakonodajo spremenilo. Ali se je distribucija ocen tudi spremenila?*

Rezultati novejših raziskav kažejo, da se distribucija ocen ni spremenila, saj v državni upravi prevladujejo najvišje ocene delovne uspešnosti (ocena odlično in prav dobro).

- 4. Zaposleni so izrazili veliko pripomb na usposobljenost vodij, da bi pravilno izpeljali postopek tako ocenjevanja kot seznanjanja z oceno. Dajanje povratne informacije sodelavcem o rezultatih njihovega dela kot tudi o njihovem osebnem prispevku k delovanju skupine in organizacijske enote je zahtevna naloga, za katero je potrebno znanje, predvsem pa razvit občutek za delo z ljudmi. Ali ste se sami izobraževali v tej smeri? Vam je seminar oziroma izobraževanje pomagalo? Ali menite, da izobraževanje ni potrebno?*

Izobraževanje ni samo potrebno, temveč je nujno. Vendar to ne zadostuje. Potrebna je odločitev na najvišjih ravneh k določitvi jasnih pravil kadrovskega poslovanja, poenostavitve kadrovske postopkov, zmanjšanje pravne normiranosti tega področja in predvsem zagotoviti učinkovit nadzor nad izvajanjem predpisov. Na tej podlagi pa je nujno parmanentno usposabljanje vodij za uspešno izvajanje ocenjevanja.

- 5. Pri upravljanju delovne uspešnosti je treba upoštevati zaporedje vseh faz ciklusa, ki se začne z opredelitvijo vloge posameznika. Vsakemu mora biti jasno, zakaj je v nekem kolektivu, instituciji, organu. Drugi korak je dogovor o nalogah in ciljih, tako da imata oba, posameznik in vodja, enaka pričakovanja. Od vodje se pričakuje, da delo in vedenje posameznika spremlja, mu svetuje in ga usmerja. Ko nastopi čas za oceno, mora vodja imeti zbrane podatke in dejstva, na podlagi katerih oceni sodelavca. Ali*

***menite, da je to ocena, ki posameznika glede na rezultate uvršča v položaj glede na druge v kolektivu?***

Ocena delovne uspešnosti naj bi odražala rezultate dela posameznika, kar pa se v praksi žal ne dogaja. Pravilna določitev ocen oziroma njihova distribucija glede na Gaussovo krivuljo je nujna za razlikovanje med bolj/manj uspešnimi javnimi uslužbenci. Le takšna ocena je lahko osnova za vzpodbujanje in nagrajevanje najbolj kvalitetnega dela v državni upravi.

**6. *Se poslužujete letnih pogovorov? Kakšen pomen jim pripisujete?***

Letni razgovori so določeni v zakonodaji in so v državni upravi obvezni. Raziskave (Špenko, 2009) kažejo, da je konceptualno sistem letnih razgovorov relativno ustrezen, potreben pa bi bil večji napor za njihovo pravilno izvajanje v praksi. Izkušnje in opravljene analize kažejo, da vodje pogosto razumejo letni razgovor kot nepotrebno obveznost, ki ne daje rezultatov, zahteva pa veliko časa za izvedbo. Na drugi strani pa ga vodje izkoristijo tudi tako, da od zaposlenega in njegovih kompetenc »iztržijo« čim večji delovni učinek. Vsekakor pa bi predlagal združitev letnih razgovorov in ocenjevanja delovne uspešnosti.

**7. *Napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto naj bi bilo povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog. Je temu tako?***

Praksa kaže, da ni neposredne korelacije med napredovanjem/premestitvijo na višje delovno mesto in dejanskim opravljanjem zahtevnejših nalog. Koncept tovrstnega napredovanja je izgubil namen in je v večini primerov usmerjen v določitev višje plače javnemu uslužbencu. Formalistični koncept napredovanja/premestitve je usmerjen le na preverjanje izpolnjevanja formalnih pogojev (izobrazba, delovne izkušnje), pri čemer se ne preverja, ali zaposleni sploh ima kompetence za premestitev.

**8. *Državni zbor je 17. junija 2008 sprejel novelo Zakona o javnih uslužbencih, s katero je črtal XXII. poglavje Strokovni izpiti. To pomeni ukinitve državnega strokovnega izpita, ki ga je parlament uzakonil leta 2002, leto pozneje pa mu je vsebino v dosedanjem obsegu določil Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv. Izpit je obsegal***

*sprva skupaj devet, pozneje pa sedem vsebinskih področij. Kakšno je vaše mnenje o tem?*

Izkušnje kažejo, da je bil strokovni izpit za imenovanje v naziv preobsežen in sorazmerno zahteven, zato je bila predlagana njegova nadgradnja, kjer bi kandidat opravljal preizkus usposobljenosti z njegovega delovnega področja. Vlada se je odločila za ukinitvev strokovnega izpita, kar je po mojem mnenju neustrezno in škodljivo za državno upravo.

**9. *Ali na višjih delovnih mestih zaposlujete tudi ljudi iz zasebnega sektorja, v kolikor se javijo na razpis, ali dajete prednost uslužbencem, ki so že zaposleni v javnem sektorju?***

Ne favoriziramo ne prvih, ne drugih. V vsakem konkretnem primeru natečajna komisija presodi, kdo izmed pripravljenih kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje natečaja je najbolj strokovno usposobljen.

**10. *Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem sistemu in pozicijskem sistemu. Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen. V kariernem sistemu pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih »karier« – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno in uslužbenci se običajno usposablajo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v upravo. Diploma takšne institucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Menite, da se nova uslužbenska zakonodaja z vsemi sprejetimi spremembami spreminja v tipično »karierni«, togi sistem ali se od njega oddaljuje?***

Slovenski sistem javnih uslužbencev je kombinacija kariernega in pozicijskega sistema, kar zagotavlja fleksibilen razvoj uprave in boljši izkoristek človeških virov. V zadnjem času pa je v praksi, tudi glede na Vladne varčevalne ukrepe, zaslediti tenzijo k slabitvi kariernega in prevladi elementov pozicijskega sistema.

**11. *Ali se poslužujete internega trga dela?***

Glede internega trga dela menim, da je namenjen le negativni kadrovske selekciji in da se na tem trgu pojavljajo javni uslužbenci, ki se jih želijo državni organi »znebiti«.

**12. *Kakšen namen vidite v obvezni uporabi internega natečaja?***

Interni natečaj nima bistvenega namena oziroma je ta samo deklarativne narave (prehod javnih uslužbencev med organi). Dejansko pa bistveno podaljšuje postopke javnih natečajev in je v sam sebi namen.

**13. *Kaj menite o trenutnem predlogu Vlade RS – o zamrznitvi napredovanj za naslednji dve leti? Kako bo to vplivalo na zaposlene in ali sploh bo?***

Glede na znane makroekonomske razmere in na splošno recesijo takšen ukrep podpiram. Bistveno pa je, da je ukrep samo kratkoročen in premišljeno koncipiran, saj v nasprotnem primeru lahko bistveno vpliva na (ne)motivacijo in rezultate dela javnih uslužbencev.

## **PRILOGA B**

### **Intervju z Darinko Cankar, vodjo službe, Služba za razvoj kadrov v šolstvu, Ministrstvo za šolstvo in šport**

- 1. V slovenski javni upravi je vzpostavljenih več mehanizmov za spodbujanje delovne uspešnosti, saj so z njo povezani tako razvoj in napredovanje kadrov kakor tudi plačilo za delo. Plača, ki jo prejme posamezni javni uslužbenec, njegovo napredovanje na delovnem mestu in napredovanje v uradniškem nazivu so odvisni od rezultatov dela in kompetentnosti posameznika. Na podlagi katerih dejavnikov se vi odločate za napredovanje posameznikov?*

Uradnikov nikoli ne ocenjujem z vedenjem oziroma poznavanjem njihovih možnosti napredovanja, pač pa jih vedno ocenjujem glede na njihove dosežke in prizadevanja v letu, za katerega se ocenjevanje izvaja. Tudi glede napredovanja v nazive se vedno odločam za tiste strokovne delavce, ki z delom izkazujejo največji doprinos k učinkovitosti in uspešnosti organa. V nazive se tako ali tako praviloma napreduje ob menjavi delovnega mesta, zato vedno izbiram tiste, za katere menim, da bodo delo na novem delovnem mestu najbolj učinkovito opravljali.

- 2. Do leta 2003 so bile za napredovanje javnih uslužbencev ključnega pomena aktivnosti izven rednih delovnih zadolžitev, nova zakonodaja pa ureja napredovanje kot menedžersko orodje. Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Pojavljajo se očitki, da je ocenjevanje preveč subjektivno. Kakšno je vaše mnenje?*

Strinjam se s tem, da je lahko ocenjevanje podvrženo večji subjektivnosti ocenjevalca, po drugi strani pa je ocenjevalcu s tem podeljena večja avtonomija pri ocenjevanju in s tem tudi večja odgovornost. V prejšnjem sistemu je imel ocenjevalec le malo možnosti vplivanja na napredovanje strokovnih delavcev, saj so tisti zaposleni, ki so si svoje napredovanje ciljno zastavili, možnost napredovanja tudi brez "točk", ki so bile v pristojnosti nadrejenega, torej na nek način brez njegovega soglasja. Prepričana pa sem,



da je pravilno, da se je ocenjevanje preneslo iz "objektivnih" točk na "subjektivnost" mnenja nadrejenega, saj s tem nadrejeni prevzema tudi odgovornost za kritičen pogled na svoje podrejene in se mu ni več mogoče skrivati za stavkom "saj nič ni mogoče narediti".

3. *Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre je v letu 2008 izvedel ankete (Bagon 2008) v katerih so pridobili mnenja ocenjevalcev, ocenjenih in kadrovskih služb. Ti opozarjajo na pomanjkljivosti ocenjevanja in menijo, da pogosto deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti. Največja težava naj bi bila štiristopenjska ocenjevalna lestvica, saj so ocenjevalci težijo k distribuciji boljših ocen, če pa so na razpolago le 4, jih to sili v dodeljevanje predvsem gornjih dveh. Sedaj se je to z novo zakonodajo spremenilo. Ali se je distribucija ocen tudi spremenila?*

Odgovora na vprašanje, ali se je distribucija ocen spremenila, nimam, saj sama menim, da vedno skušam ocenjevati kolikor se le da objektivno in se na distribucijo ocen ne oziram (pravzaprav niti ne bi znala povedati, kako so distribuirane ocene, ki sem jih posredovala). Po mojem mnenju bi bilo potrebno več pozornosti posvetiti vprašanju, kakšno odgovornost so pripravljene prenašati ocenjevalci, katerih distribucija se nagiba k višjim ocenam. Resnici na ljubo je potrebno poudariti, da večina javnih uslužbencev delo opravlja v skladu s pričakovanji, zato bi bili lahko ocenjeni le s srednjo oceno. Ni malo uslužbencev, ki delo opravljajo pod pričakovanji, pa tega iz distribucije ocen gotovo ni videti. Torej je nekaj narobe s percepcijo odgovornosti ocenjevalcev.

4. *Zaposleni so izrazili veliko pripomb na usposobljenost vodij, da bi pravilno izpeljali postopek tako ocenjevanja kot seznanjanja z oceno. Dajanje povratne informacije sodelavcem o rezultatih njihovega dela kot tudi o njihovem osebnem prispevku k delovanju skupine in organizacijske enote je zahtevna naloga, za katero je potrebno znanje, predvsem pa razvit občutek za delo z ljudmi. Ali ste se sami izobraževali v tej smeri? Vam je seminar oziroma izobraževanje pomagalo? Ali menite, da izobraževanje ni potrebno?*

Sama se na tem področju nisem izobraževala, menim tudi, da veliki večini ocenjevalcev izobraževanje ne bi dosti pomagalo. Problem je namreč v napačnih informacijah, ki jih je družba in družbeno dojemanje javnega sektorja namenjala zaposlenim v javnem sektorju. Po mojih izkušnjah strokovni delavci, ki niso bili ocenjeni z najvišjimi ocenami, zelo

napačno percepirajo svoj učinek in svoj doprinos k uspešnosti sektorja. Vsi so bili prepričani o svoji izjemni uspešnosti in niso niti verjeli, da se jim lahko zgodi, da nekdo drugi meni, da niso tako uspešni. Zato so tudi na seznanjanje z oceno reagirali v šoku. Konkreten primer: podrejena, ki je bila ocenjena z oceno dobro, je kot argument v pritožbi na oceno navedla, da je naredila vse tako, kot ji je bilo naročeno. Problem je torej v dojetanju tega, da je korektno opravljeno naročeno delo šele podlaga za plačo in ni izkaz nadpovprečnosti.

Torej, menim, da mora vodja za seznanjanje imeti veliko naravnega občutka za delo z ljudmi in da se tega ni mogoče priučiti, hkrati pa je potrebno tudi osveščanje zaposlenih v javnem sektorju s kriteriji ocenjevanja uspešnosti.

5. *Pri upravljanju delovne uspešnosti je treba upoštevati zaporedje vseh faz ciklusa, ki se začne z opredelitvijo vloge posameznika. Vsakemu mora biti jasno, zakaj je v nekem kolektivu, instituciji, organu. Drugi korak je dogovor o nalogah in ciljih, tako da imata oba, posameznik in vodja, enaka pričakovanja. Od vodje se pričakuje, da delo in vedenje posameznika spremlja, mu svetuje in ga usmerja. Ko nastopi čas za oceno, mora vodja imeti zbrane podatke in dejstva, na podlagi katerih oceni sodelavca. Ali menite, da je to ocena, ki posameznika glede na rezultate uvršča v položaj glede na druge v kolektivu?*

Absolutno. Po mojih izkušnjah se kolektiv med sabo še mnogo bolje pozna kot vodja, ve, koliko kdo dela, koliko je pri delu inovativen, kolikokrat rabi pomoč sodelavcev, kolikokrat tako pomoč nudi in podobno. Morda je celo obratno, ocena ne umešča posameznika, posameznik je v kolektiv umeščen skozi celo leto, smisel ocene je, da poskuša "posneti" to umeščenost. Dobra, korektna in poštena ocena je torej tista, ki se najbolj približa dejanski umeščenosti posameznika v kolektivu.

6. *Se poslužujete letnih pogovorov? Kakšen pomen jim pripisujete?*

Letne razgovore izvajam zato, ker jih moram. Po mojem mnenju so popolna izguba časa iz več razlogov. Dober vodja "letne razgovore" izvaja vsak dan skozi vse leto. Dober vodja ve, kako so razporejeni njegovi podrejeni. Pri opravljanju dela in razporejanju nalog smo vodje v državni upravi pogosto tako omejeni, da tudi v primerih, ko nam

uslužbenec jasno sporoča, da dela ne more ali ne želi več opravljati, nimamo drugih možnosti. Čemu ga torej enkrat letno spraševati, kakšne so njegove vizije in podobno ...

Izvedba letnega razgovora se pogosto sprevrže v nekakšno "psihoterapevtsko" seanso, v kateri uslužbenec navaja omejitve, zaradi katerih dela ne more opravljati tako, kot bi ga rad (pogosto ga omejuje zakonodaja, sodelavci, družbeni odnos do javnih uslužbencev ...

7. *Napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto naj bi bilo povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog. Je temu tako?*

Da, kadar gre za "klasično" napredovanje. Ne, kadar gre za umestitev točno določenega posameznika ...

8. *Državni zbor je 17. junija 2008 sprejel novelo Zakona o javnih uslužbencih, s katero je črtal XXII. poglavje Strokovni izpiti. To pomeni ukinitve državnega strokovnega izpita, ki ga je parlament uzakonil leta 2002, leto pozneje pa mu je vsebino v dosedanjem obsegu določil Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv. Izpit je obsegal sprva skupaj devet, pozneje pa sedem vsebinskih področij. Kakšno je vaše mnenje o tem?*

Menim, da bi neke vrste izpita morala obstajati, vsaj poznavanje Ustave Republike Slovenije, ki je po mojem mnenju temelj splošne razgledanosti javnega uslužbenca.

9. *Ali na višjih delovnih mestih zaposlujete tudi ljudi iz zasebnega sektorja, v kolikor se javijo na razpis, ali dajete prednost uslužbencem, ki so že zaposleni v javnem sektorju?*

Na vprašanje ne morem odgovoriti, saj ta dela izvajajo kadrovske službe.

10. *Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem sistemu in pozicijskem sistemu. Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen. V kariernem sistemu pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih*

*»karierni« – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno in uslužbenci se običajno usposablajo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v upravo. Diploma takšne institucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Menite, da se nova uslužbenska zakonodaja z vsemi sprejetimi spremembami spreminja v tipično »karierni«, togi sistem ali se od njega oddaljuje?*

Menim, da je sistem mešanica kariernega in pozicijskega in s tem se moram strinjati. Prepričana sem, da sta oba v svojih skrajnostih neučinkovita in da je le prava mešanica lahko nadgrajena z rezultati dobre zaposlovalne politike organa.

**11. Ali se poslužujete internega trga dela?**

Še eno od vprašanj za zaposlene v kadrovskih službah. Žal ne vem, od kod se rekrutirajo novozaposleni.

**12. Kakšen namen vidite v obvezni uporabi internega natečaja?**

Namen vidim le v tem, da znotraj relativno velikega bazena zaposlenih v državni upravi vsak lažje najde delo, ki bi ga rad opravljal, zaposlovalci lažje najdejo posameznika, ki je določeno delo sposoben opravljati, pri tem pa niso potrebne zapletene zaposlitvene procedure.

**13. Kaj menite o trenutnem predlogu Vlade RS – o zamrznitvi napredovanj za naslednji dve leti? Kako bo to vplivalo na zaposlene in ali sploh bo?**

Prepričana sem, da to na zaposlene ne bo pretirano vplivalo. Vsakomur, ki ima realen vpogled v situacijo na trgu dela in v situacijo v gospodarstvu, je jasno, da mora tudi javni sektor prispevati svoj delež odpovedovanja in neokusno bi bilo, če javni sektor tega ne bi storil. Nenazadnje so javni uslužbenci v primerjavi z zaposlenimi v gospodarstvu precej bolj zaščiteni glede izgube zaposlitve, kar je tudi potrebno upoštevati. Prav to zadnje pa

je dejstvo, ki ga nekateri javni uslužbenci, tudi tisti, ki niso sposobni sprejeti realne ocene svojega dela, še vedno niso ponotranjili.

## PRILOGA C

### Intervju z direktorjem Inšpekcije - Ministrstvo za promet – oseba B

- 1. V slovenski javni upravi je vzpostavljenih več mehanizmov za spodbujanje delovne uspešnosti, saj so z njo povezani tako razvoj in napredovanje kadrov kakor tudi plačilo za delo. Plača, ki jo prejme posamezni javni uslužbenec, njegovo napredovanje na delovnem mestu in napredovanje v uradniškem nazivu so odvisni od rezultatov dela in kompetentnosti posameznika. Na podlagi katerih dejavnikov se vi odločate za napredovanje posameznikov?*

Za napredovanje posameznika se odločim glede na dosežene rezultate dela, samostojnosti, natančnosti, zanesljivosti in sposobnosti medsebojnega sodelovanja v času od zadnjega napredovanja. Največjo težo predstavljajo rezultati dela glede na strokovnost javnega uslužbenca, ki se kaže z izvajanjem dela v skladu z veljavnimi pravili ter v skladu z nepisanimi pravili stroke. Pomembno je tudi, da javni uslužbenec opravi delo v okviru pričakovanega obsega dela in ali opravi poleg pričakovanega dela še kakšno dodatno delo. Hkrati pa je potrebno upoštevati, da so dela opravljena pravočasno v postavljenih rokih.

- 2. Do leta 2003 so bile za napredovanje javnih uslužbencev ključnega pomena aktivnosti izven rednih delovnih zadolžitev, nova zakonodaja pa ureja napredovanje kot menedžersko orodje. Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Pojavljajo se očitki, da je ocenjevanje preveč subjektivno. Kakšno je vaše mnenje?*

Strinjam se z mnenjem, da sedanji način ocenjevanja omogoča v veliki meri tudi povsem subjektivno ocenitev javnega uslužbenca. V javni upravi, pa tudi na sploh zasedajo vodilna in vodstvena delovna mesta delavci, ki tej nalogi niso kos - ne znajo realno oceniti podrejenega delavca. Ocenjevanje in s tem možnost napredovanja bi moralo temeljiti na kombinaciji subjektivne ocene in dokazil o aktivnostih izven rednih delovnih zadolžitev.

3. *Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre je v letu 2008 izvedel ankete (Bagon 2008) v katerih so pridobili mnenja ocenjevalcev, ocenjenih in kadrovskih služb. Ti opozarjajo na pomanjkljivosti ocenjevanja in menijo, da pogosto deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti. Največja težava naj bi bila štiristopenjska ocenjevalna lestvica, saj so ocenjevalci težijo k distribuciji boljših ocen, če pa so na razpolago le 4, jih to sili v dodeljevanje predvsem gornjih dveh. Sedaj se je to z novo zakonodajo spremenilo. Ali se je distribucija ocen tudi spremenila?*

Lestvica oziroma število razpoložljivih ocen z ocenjevanjem nima nikakršne medsebojne vzročne zveze. Način ocenjevanja bi moral biti do te mere normiran, da bi ocenjevalec lahko ocenil javnega uslužbenca na bilo katerem delu državne uprave enotno. Zakonodaja sicer to enotnost predpisuje, vendar v sistem ocenjevanja ni vgrajene odgovornosti za primere, ko bi se podeljevale samo gornji dve oceni. To, da se dopušča distribucija predvsem gornjih dveh ocen ustvarja pogoje za nerealno in nedopustno preuranjeno napredovanje in s tem povečevanje sredstev namenjenih za plače.

4. *Zaposleni so izrazili veliko pripomb na usposobljenost vodij, da bi pravilno izpeljali postopek tako ocenjevanja kot seznanjanja z oceno. Dajanje povratne informacije sodelavcem o rezultatih njihovega dela kot tudi o njihovem osebnem prispevku k delovanju skupine in organizacijske enote je zahtevna naloga, za katero je potrebno znanje, predvsem pa razvit občutek za delo z ljudmi. Ali ste se sami izobraževali v tej smeri? Vam je seminar oziroma izobraževanje pomagalo? Ali menite, da izobraževanje ni potrebno?*

Iz navedenega področja sem se izobraževal in menim, da bi se vsak vodja, ki ocenjuje podrejene vsaj enkrat na leto moral udeležiti izobraževanja tako iz samega poznavanja pravil napredovanja javnih uslužbencev, kot tudi s področja medsebojnih odnosov v delovnem okolju.

5. *Pri upravljanju delovne uspešnosti je treba upoštevati zaporedje vseh faz ciklusa, ki se začne z opredelitvijo vloge posameznika. Vsakemu mora biti jasno, zakaj je v nekem kolektivu, instituciji, organu. Drugi korak je dogovor o nalogah in ciljih, tako da imata oba, posameznik in vodja, enaka pričakovanja. Od vodje se pričakuje, da delo in*

*vedenje posameznika spremlja, mu svetuje in ga usmerja. Ko nastopi čas za oceno, mora vodja imeti zbrane podatke in dejstva, na podlagi katerih oceni sodelavca. Ali menite, da je to ocena, ki posameznika glede na rezultate uvršča v položaj glede na druge v kolektivu?*

V kolikor je sistemizirano, da opravlja dela in naloge na delavnem mestu več delavcev – opravljajo ista dela, je ocena nedvomno tista, ki te delavce uvršča v položaj glede na druge na istem delovnem mestu. Sicer pa po mojem mnenju podeljena ocena med medsebojno neprimerljivimi delovnimi mesti vpliva le v manjši meri na položaj v delovnem kolektivu.

**6. *Se poslužujete letnih pogovorov? Kakšen pomen jim pripisujete?***

Letne pogovore zaradi formalnosti opravim, vendar so po mojem mnenju le formalnost. Pogovore oziroma medsebojno komuniciranje s podrejenimi poteka permanentno in se ne zgodi, da bi s podrejenimi sprotno ne načrtovali ciljev in ugotavljali realizacijo zastavljenih ciljev. Drugačnega načina dela si ne znam predstavljati. Kot sem že povedal so letni razgovori samo gola formalnost. Sam formalni potek, predvsem zapis razgovorov (neke vrste zapisnik), ki ga na koncu razgovora podpišeta oba, ocenjevalec in ocenjeni, se mi zdi nedopusten. Razgovor naj bi namreč potekal v sproščenem vzdušju, to pa nikakor ne more biti saj se javni uslužbenec, ki je na razgovoru nehote počuti nelagodno, ker mora na koncu razgovora le-tega podpisati.

**7. *Napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto naj bi bilo povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog. Je temu tako?***

V našem kolektivu takšnega načina »napredovanja« ni mogoče izpeljati. Delovna mesta so na našem organu določena s sistemizacijo in se lahko zasedejo samo če kandidat izpolnjuje pogoje predpisane v njej. V primeru zasedbe novega delavnega mesta pa ne gre za napredovanje ampak za zasedbo novega delavnega mesta. Je pa zame sistem napredovanj na delovnem mestu ( na delovnem mestu – sistemiziranem, ki ima vse skozi enak opis del in nalog – torej delaš ista opravila in naloge, lahko napreduješ za deset 10 plačnih razredov) nedopusten. V gospodarstvu namreč delavec, ki dela na istem delovnem mestu prejema osnovno plačo skozi celotno delovno dobo enako, napreduje pa



lahko le tako, da zasede bolj zahtevno delovno mesto in je za to boljše plačan. Njegove kompetence, ki se pridobijo skozi delovno dobo, pa so lahko le gibljivi del plače, ki je odvisen od njegovih rezultatov dela.

8. *Državni zbor je 17. junija 2008 sprejel novelo Zakon o javnih uslužbencih, s katero je črtal XXII. poglavje Strokovni izpiti. To pomeni ukinitve državnega strokovnega izpita, ki ga je parlament uzakonil leta 2002, leto pozneje pa mu je vsebino v dosedanjem obsegu določil Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv. Izpit je obsegal sprva skupaj devet, pozneje pa sedem vsebinskih področij. Kakšno je vaše mnenje o tem?*

Z ukinitvijo državnega strokovnega izpita se ne strinjam. Javni uslužbenci bi morali obvezno opraviti državni strokovni izpit saj bi le na ta način bilo zagotovljeno, da nekoliko poznajo sistem, katerega del so. Državni strokovni izpit bi morali opraviti vsi člani kabineta ministrov, ki jim s prenehanjem mandata ministra poteče delovno razmerje.

9. *Ali na višjih delovnih mestih zaposlujete tudi ljudi iz zasebnega sektorja, v kolikor se javijo na razpis, ali dajete prednost uslužbencem, ki so že zaposleni v javnem sektorju?*

V vseh primerih prostega delovnega mesta se najprej opravi interni razpis in šele, ko z internim razpisom ne najde ustreznega delavca, se opravi javni razpis. V našem organu dajemo prednost izpolnjevanju pogojev za zasedbo delovnega mesta predvsem delovnim izkušnjam na posameznem specifičnem področju, saj potrebujemo specialiste za posamezna ozka strokovna področja nadzora, torej dajemo kompetentnosti prednost. Običajno v državni upravi na trgu delovne sile ni na razpolago kompetentnega kadra, ki bi imel izkušnje na ozkih strokovnih področjih iz področja tehničnih znanj, medtem ko je izven sistema državne uprave takšnega kadra dovolj. Zaposlovanje oziroma pridobitev kadrov iz gospodarstva (visoko izobraženega z dolgoletnimi izkušnjami in s tem tudi pridobljenimi kompetencami) je praktično onemogočeno. Sistem zaposlovanja v državni upravi je po mojem mnenju preveč zaprt – ne omogoča pretoka delovne sile iz gospodarstva in obratno. Sistem napredovanj – plačna politika nagrajevanja je omejujoča, saj je naravnana tako, da ne omogoča konkurenčnosti delovne sile. Kot sem že omenil, kompetentni strokovnjak, ki je delal v gospodarstvu 20 let in naj bi dosegel zadovoljive

izkušnje pri svojem delu v gospodarstvu, bo v primeru, da izrazi željo po zaposlitvi v državni upravi, razporejen v najnižji plačni razred, kar pomeni, da se bo v takem primeru moral zadovoljiti z nižjo plačo, kot bi mu jo nudili kjer koli v gospodarstvu, hkrati pa kljub temu ne more pričakovati, da bo v svoji karieri, v kolikor bo ostal na istem delovnem mestu in pričakovano napredoval vsakih pet let, dosegel najvišji plačni razred za njegovo delovno mesto. Iz tega lahko zaključimo, kot da bi državna uprava ne potrebovala kompetentnih strokovnjakov. Možnost zaposlovanja iz gospodarstva imajo mladi in manj zahtevni poklici.

**10. Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem sistemu in pozicijskem sistemu. Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen. V kariernem sistemu pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih »kariernih« – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno in uslužbenci se običajno usposabljujejo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v upravo. Diploma takšne institucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Menite, da se nova uslužbenska zakonodaja z vsemi sprejetimi spremembami spreminja v tipično »karierni«, togi sistem ali se od njega oddaljuje?**

Na to vprašanje sem odgovoril že v odgovoru na prejšnje vprašanje.

**11. Ali se poslužujete internega trga dela?**

Da.

**12. Kakšen namen vidite v obvezni uporabi internega natečaja?**

Kot sem že omenil, je celotni sistem naravnan tako, da preprečuje trg delovne sile. Obvezna uporaba internega natečaja je z vidika maksimalne izrabe delovne sile znotraj

sistema pozitivno naravnana, saj naj bi se izrabile vse notranje rezerve znotraj sistema in bi se na ta način verjetno lahko na mehek način zmanjšalo število zaposlenih v državni upravi. Seveda pa običajno na trgu delovne sile znotraj sistema ni na razpolago kompetentne delovne sile.

***13. Kaj menite o trenutnem predlogu Vlade RS – o zamrznitvi napredovanj za naslednji dve leti? Kako bo to vplivalo na zaposlene in ali sploh bo?***

Menim, da je zamrznitev v času razmer, ki se kažejo v gospodarstvu, nujen ukrep. Velika večina bo ukrep sprejela in razumela, da tudi javni uslužbenci sodelujejo pri odpravi gospodarske krize. Verjetno bodo posamezne skupine nezadovoljne in se bodo upirale temu ukrepu na vse možne načine.

## PRILOGA D

### Intervju z vodjo notranje organizacijske enote na Prometnem inšpektoratu Republike Slovenije – oseba XY

- 1. V slovenski javni upravi je vzpostavljenih več mehanizmov za spodbujanje delovne uspešnosti, saj so z njo povezani tako razvoj in napredovanje kadrov kakor tudi plačilo za delo. Plača, ki jo prejme posamezni javni uslužbenec, njegovo napredovanje na delovnem mestu in napredovanje v uradniškem nazivu so odvisni od rezultatov dela in kompetentnosti posameznika. Na podlagi katerih dejavnikov se vi odločate za napredovanje posameznikov?*

Na podlagi rezultatov dela in kompetentnosti.

- 2. Do leta 2003 so bile za napredovanje javnih uslužbencev ključnega pomena aktivnosti izven rednih delovnih zadolžitev, nova zakonodaja pa ureja napredovanje kot menedžersko orodje. Z novo zakonodajo je bil uveden enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Pojavljajo se očitki, da je ocenjevanje preveč subjektivno. Kakšno je vaše mnenje?*

V obstoječem sistemu ocenjevanja se subjektivnosti ni mogoče v celoti izogniti.

- 3. Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre je v letu 2008 izvedel ankete (Bagon 2008) v katerih so pridobili mnenja ocenjevalcev, ocenjenih in kadrovskih služb. Ti opozarjajo na pomanjkljivosti ocenjevanja in menijo, da pogosto deluje destimulativno in ne omogoča zdrave tekmovalnosti. Največja težava naj bi bila štiristopenjska ocenjevalna lestvica, saj so ocenjevalci težijo k distribuciji boljših ocen, če pa so na razpolago le 4, jih to sili v dodeljevanje predvsem gornjih dveh. Sedaj se je to z novo zakonodajo spremenilo. Ali se je distribucija ocen tudi spremenila?*

Distribucija ocen se z novo zakonodajo ni spremenila.

4. **Zaposleni so izrazili veliko pripomb na usposobljenost vodij, da bi pravilno izpeljali postopek tako ocenjevanja kot seznanjanja z oceno. Dajanje povratne informacije sodelavcem o rezultatih njihovega dela kot tudi o njihovem osebnem prispevku k delovanju skupine in organizacijske enote je zahtevna naloga, za katero je potrebno znanje, predvsem pa razvit občutek za delo z ljudmi. Ali ste se sami izobraževali v tej smeri? Vam je seminar oziroma izobraževanje pomagalo? Ali menite, da izobraževanje ni potrebno?**

Seminarja ali druge oblike izobraževanja v tej smeri se nisem udeležil, vendar menim, da je izobraževanje potrebno.

5. ***Pri upravljanju delovne uspešnosti je treba upoštevati zaporedje vseh faz ciklusa, ki se začne z opredelitvijo vloge posameznika. Vsakemu mora biti jasno, zakaj je v nekem kolektivu, instituciji, organu. Drugi korak je dogovor o nalogah in ciljih, tako da imata oba, posameznik in vodja, enaka pričakovanja. Od vodje se pričakuje, da delo in vedenje posameznika spremlja, mu svetuje in ga usmerja. Ko nastopi čas za oceno, mora vodja imeti zbrane podatke in dejstva, na podlagi katerih oceni sodelavca. Ali menite, da je to ocena, ki posameznika glede na rezultate uvršča v položaj glede na druge v kolektivu?***

Ob doslednem upoštevanju vseh korakov pri upravljanju delovne uspešnosti je mogoče dobiti oceno posameznika, ki mu določa položaj v kolektivu.

6. ***Se poslužujete letnih pogovorov? Kakšen pomen jim pripisujete?***

Poslužujem se jih v nekoliko skrajšani in poenostavljeni obliki, vendar menim, da bi ob doslednem upoštevanju predvidenega postopka lahko prispevali k večji delovni uspešnosti posameznika.

7. ***Napredovanje uradnikov v naziv ob premestitvi na višje vrednoteno delovno mesto naj bi bilo povezano s spremembo dela in z opravljanjem zahtevnejših nalog. Je temu tako?***

Žal se pri vseh napredovanjih ne da slediti tudi spremembi dela in opravljanju zahtevnejših nalog.

8. *Državni zbor je 17. junija 2008 sprejel novelo Zakona o javnih uslužbencih, s katero je črtal XXII. poglavje Strokovni izpiti. To pomeni ukinitvev državnega strokovnega izpita, ki ga je parlament uzakonil leta 2002, leto pozneje pa mu je vsebino v dosedanem obsegu določil Pravilnik o strokovnem izpitu za imenovanje v naziv. Izpit je obsegal sprva skupaj devet, pozneje pa sedem vsebinskih področij. Kakšno je vaše mnenje o tem?*

V vsebinskem pogledu na to novo ureditev strokovnega izpita nimam pripomb.

9. *Ali na višjih delovnih mestih zaposlujete tudi ljudi iz zasebnega sektorja, v kolikor se javijo na razpis, ali dajete prednost uslužbencem, ki so že zaposleni v javnem sektorju?*

Prednost imajo predvsem kandidati, ki v celoti izpolnjujejo zahtevane pogoje, vendar so kandidati iz javnega sektorja največkrat v določeni prednosti pred ostalimi.

10. *Sistem javnih uslužbencev lahko temelji na kariernem sistemu in pozicijskem sistemu. Pozicijski sistem je uveljavljen v državah, kjer uslužbenska razmerja ureja zasebno delovno pravo. Njegovo bistvo je v tem, da je vstop v službo v javni upravi mogoč na katerem koli delovnem mestu, saj se vsako delovno mesto javno objavi in se lahko zanj potegujejo tudi kandidati izven uprave. Sistem napredovanja ni zakonsko urejen. V kariernem sistemu pa se javni uslužbenci rekrutirajo na vstopnih mestih posameznih »kariernih« – hierarhičnih sistemov delovnih mest – in nato s časom napredujejo na višja delovna mesta, ko se ta izpraznijo. Višja delovna mesta so rezervirana za napredovanje javnih uslužbencev in se zanje ne morejo potegovati osebe iz zasebnega sektorja. Napredovanje je zakonsko urejeno in uslužbenci se običajno usposabljujejo na specializiranih šolah, od koder se avtomatično rekrutirajo v upravo. Diploma takšne institucije je pogoj za zaposlitev v javni upravi. Menite, da se nova uslužbenska zakonodaja z vsemi sprejetimi spremembami spreminja v tipično »karierni«, togi sistem ali se od njega oddaljuje?*

Nova uslužbenska zakonodaja se po mojem mnenju zagotovo spreminja v tog in zaprt sistem.

**11. Ali se poslužujete internega trga dela?**

Da.

**12. Kakšen namen vidite v obvezni uporabi internega natečaja?**

Obvezna uporaba internega natečaja kaže na že omenjeno togost in zaprtost sistema.

**13. Kaj menite o trenutnem predlogu Vlade RS – o zamrznitvi napredovanj za naslednji dve leti? Kako bo to vplivalo na zaposlene in ali sploh bo?**

Menim, da bo to destimulativno vplivalo na vse zaposlene v javni upravi.

## PRILOGA E

### VZOREC OCENJEVALNEGA LISTA

za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v skladu s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi

ocenjevanje 2008 –za leto 2007

#### 1. PODATKI O ZAPOSLENEM

Ime in priimek **AB**, rojstni datum **16.03.1963**,

številka in naziv delovnega mesta – **št.6, višji referent I**, tarifni razred VI in plačilni razred

Za delovno mesto je predpisana najmanj višja strokovna izobrazba gradbene, strojne, prometne, upravna ali druge ustrezne smeri, zaposlena pa ima višjo strokovno izobrazbo poslovni sekretar.

Zaposleni (ustrezno obkroži):

- **Izpolnjuje**
- **Ne izpolnjuje**

drugih zahtevanih pogojev za razporeditev na delovno mesto.

Datum prve razporeditve oziroma napredovanja **1.8.1995**.

Dejanska delovna doba na dan **11.1.2008** znaša **12 let in 5 mesecev**.

#### 2. PODATKI O IZPOLNJEVANJU POGOJEV

**2.1. Dodatna funkcionalna znanja, ki niso predpisana kot pogoj za razporeditev na delovno mesto ( 9. člen, 18. člen, 20. člen in 24. člen)**

Kriteriji	št. točk



Skupaj : \_\_\_\_\_

**2.2. Interdisciplinarna usposobljenost zaposlenega za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica (10. člen, 23. člen in 25. člen)**

<b>Kriteriji</b>	<b>št. točk</b>
Vodenje internih delovnih skupin	20
Članstvo v interni delovni skupini	10
Večkratno in daljše uspešno nadomeščanje delavca na drugem delovnem mestu	

Skupaj : 50 \_\_\_\_\_

**2.3. Samostojnost in zanesljivosti pri delu (11. člen in 21. člen)**

<b>Kriterija</b>	<b>št. točk</b>
Strokovno utemeljen in racionalen pristop pri opravljanju delovnih nalog ter korekten odnos pri morebitnem delu s strankami	25

Skupaj : 25 \_\_\_\_\_

**2.4. Ustvarjalnost, katere oblike niso določene v opisu delovnega mesta (12. člen in 26. člen)**

<b>Kriteriji</b>	<b>št. točk</b>
Samoiniciativnost in kvalitetno opravljanje dodatnih nalog poleg nalog s svojega delovnega področja	20

Skupaj : 20 \_\_\_\_\_

**SKUPNO ŠTEVILO TOČK : 95** \_\_\_\_\_

## 2.5. Delovna uspešnost (13. člen)

V napredovalnem obdobju je bi zaposleni (ustrezno obkroži):

- podpovprečno
- povprečno
- nadpovprečno

delovno uspešen, kar predstojnik utemeljuje s priloženo oceno

Datum preverjanja pogojev za napredovanje 11.1.2008.

Predstojnik, vodja notranje organizacijske enote oziroma zaposleni, ki je izpolnil ocenjevalni list:

- ime in priimek: WY

- podpis \_\_\_\_\_

## 3. PREDLOG ZA NAPREDOVANJE

Za napredovanje za 1 plačilni razred mora zaposleni po kriterijih iz 2. poglavja doseči najmanj:

- 50 točk (v tarifnih skupinah I. do V.)
- 75 točk (v VI. tarifni skupini)
- 100 točk (v tarifnih skupinah od VII. do IX.)

in biti najmanj povprečno delovno uspešen

Strokovna kadrovska služba ugotavlja:

1. Ocenjevalni list je izpolnjen v skladu z določili pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, priložena pa so mu tudi vsa pisna dokazila o izpolnjevanju pogojev.
2. Glede na doseženo število točk, oceno delovne uspešnosti in druge splošne pogoje iz pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi (4. člen, 5. člen, 17. člen in 19. člen) zaposleni (ustrezno obkroži oziroma izpolni):
  - ne izpolnjuje pogojev za napredovanje
  - izpolnjuje pogoje za redno napredovanje za en plačilni razred v količnik za določitev plače
  - izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje za dva plačilna razreda v količnik za določitev plače
3. Zaposlenemu je bil določen višji količnik po 65. členu zakona o delavcih v državnih organih, zato ne izpolnjuje pogojev za napredovanje po pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi.
4. Zaposleni ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katerega je razporejen, zato ne more napredovati v skladu s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Presežek točk, zbranih na podlagi dodatnih funkcionalnih znanj, interdisciplinarne usposobljenosti ter ustvarjalnosti, ki se prenaša v naslednje napredovalno obdobje\_\_\_\_\_.

Odgovorna oseba strokovne kadrovske službe:

- ime in priimek : \_\_\_\_\_

- podpis: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

PRILOGE:

- pisana dokazila o izpolnjevanju pogojev
- mnenja komisije o izpolnjevanju pogojev za napredovanje – če obstoji

## PRILOGA F

Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju – Priloga I po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

### Priloga I

\_\_\_\_\_  
Naziv in naslov proračunskega uporabnika

#### OCENJEVALNI LIST za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju

- **Podatki o javnem uslužbencu:**

Ime in priimek javnega uslužbenca: \_\_\_\_\_

- **Ocena javnega uslužbenca:**

V ocenjevalnem obdobju od ..... do ..... v ..... letu .....

**SKUPNA UTEMELJITEV OCENE (glede na kriterije ocenjevanja, v povezavi s pričakovanji na delovnem mestu)**

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
ocenjevalec

\_\_\_\_\_  
javni uslužbenec

\_\_\_\_\_  
podpis

\_\_\_\_\_  
podpis

Datum: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Žig



## PRILOGA G

### Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napreovalnem obdobju – Priloga II po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

#### PRILOGA II

Naziv in naslov proračunskega uporabnika

#### EVIDENČNI LIST NAPREDOVANJA JAVNEGA USLUŽBENCA V NAPREDOVALNEM OBDOBJU

- **Podatki o javnem uslužbencu:**

Ime in priimek javnega uslužbenca:

Rojstni datum javnega uslužbenca: .....

Šifra in ime delovnega mesta oziroma naziva: .....

Organizacijska enota: .....

Osnovni plačni razred delovnega mesta: .....

Datum zadnjega napredovanja: .....

Plačni razred javnega uslužbenca: .....

Napreovalno obdobje od: .....

- **Ocene javnega uslužbenca v napreovalnem obdobju:**

V ocenjevalnem obdobju od ..... do ..... prva ocena .....št. točk .....

V ocenjevalnem obdobju od ..... do ..... druga ocena .....št. točk .....

V ocenjevalnem obdobju od ..... do ..... tretja ocena .....št. točk .....

**TOČKE SKUPAJ:.....**

- **Ocena javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju:**

Izpolnjuje pogoje za napredovanje za .....1 ..... plačni razred, .....2..... plačna razreda

Javni uslužbenec napreduje z dnem: .....

Št. in datum aneksa .....

Nov plačni razred je: .....

Ne izpolnjuje pogojev za napredovanje, datum .....

\_\_\_\_\_  
Odgovorna oseba

\_\_\_\_\_  
javni uslužbenec po pooblastilu  
odgovorne osebe

Žig

\_\_\_\_\_  
Podpis

\_\_\_\_\_  
podpis

Datum: \_\_\_\_\_

## PRILOGA H

### Podrobnejša opredelitev elementov delovne uspešnosti javnega uslužbenca

## PRILOGA III

### PODROBNEJŠA OPREDELITEV ELEMENTOV DELOVNE USPEŠNOSTI JAVNEGA USLUŽBENCA

#### 1. KRITERIJI PO ELEMENTU REZULTATI DELA:

<b>STROKOVNOST</b>	<b>OBSEG DELA</b>	<b>PRAVOČASNOST</b>
Izvajanje nalog zlasti v skladu: - Z veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - Količino opravljenega dela, - Dodatno delo.	Izvajanje nalog zlasti v skladu: - S predvidenimi roki in veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke.

#### 2. KRITERIJI PO ELEMENTU SAMOSTOJNOST, USTAVRJALNOST, NATANČNOST PRI OPRAVLJANJU DELA

<b>SAMOSTOJNOST</b>	<b>USTVARJALNOST</b>	<b>NATANČNOST</b>
Izvajanje nalog zlasti glede na potrebo po: - Dajanje natančnih navodil - Po nadzorovanju.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - Razvijanje novih, uporabnih idej, - Dajanje koristnih pobud in predlogov.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - Pogostost napak, - Kvaliteto dela.

#### 3. KRITERIJI PO ELEMENTU ZANESLJIVOSTI PRI OPRAVLJANJU DELA

Izvajanje nalog zlasti v smislu: - Izpolnjevanja dogovorjenih obveznosti, - Popolnega in točnega prenosa informacij.
--

#### 4. KVALITETA SODELOVANJA IN ORGANIZACIJA DELA

<b>SODELOVANJE</b>	<b>ORGANIZACIJA DELA</b>
Izvajanje nalog zlasti v smislu: - Medsebojnega sodelovanja in skupinskega dela, - Odnosa do sodelavcev,	Izvajanje nalog zlasti v smislu: - Organiziranega in načrtovanega izkoriščanja delovnega časa glede na vsebino nalog in



- Prenosa znanja in mentorstva.	postavljene roke, - Prilagoditve nepredvidenim situacijam.
---------------------------------	---

## 5. DRUGE POSEBNOSTI V ZVEZI Z OPRAVLJANJEM DELA

<b>INTERDISCIPLI- NARNOST</b>	<b>ODNOS DO UPORABNIKOV STROITEV</b>	<b>KOMUNICIRANJE</b>	<b>DRUGO</b>
Izvajanje nalog zlasti v smislu: - Poznavanje znanja z različnih delovnih področij, - Pregleda nad svojim delovnim področjem.	Izvajanje nalog zlasti v smislu: - sodelovanja in servisiranja uporabnikov storitev.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - Pisno in ustno izražanje, - Ustavrjanje notranjga in zunanjega socialnega omrežja	Izvajanje nalog zlasti glede na: - Posebnosti, značilne posamezno dejavnost oziroma stroko v javnem sektorju.

## PRILOGA I

### Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju – 2008 – Priloga IV po Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

## PRILOGA IV

Naziv in naslov proračunskega uporabnika

### EVIDENČNI LIST NAPREDOVANJA JAVNEGA USLUŽBENCA V NAPREDOVALNEM OBDOBJU – 2008

#### - Podatki o javnem uslužbencu:

Ime in priimek javnega uslužbenca:

Rojstni datum javnega uslužbenca: .....

Šifra in ime delovnega mesta oziroma naziva: .....

Organizacijska enota: .....

Datum zadnjega napredovanja: .....; Preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v skladu s prej veljavnimi predpisi: .....; Možno napredovanje v skladu s prej veljavnimi predpisi: .....; Napredovalno obdobje od ..... do .....

Število potrebnih točk za napredovanje v skladu s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v ..... (Uradni list RS, št. 41/94 in naslednji):

**Napredovanje za dva plačilna razreda: ..... Točk**

**Napredovanje za en plačilni razred: ..... Točk**

Skupno število **doseženih točk** v Ocenjevalnem listu za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v skladu z zgoraj navedenim pravilnikom: \_\_\_\_\_

Datum možnega napredovanja v skladu s to uredbo .....

#### Ocene javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju v času prehodnega obdobja, v skladu s petim odstavkom 11. Člena te uredbe:

Za posamezno leto ocenj. Obd. Od ..... do ..... prva ocena: ....., št. točk.....

Za posamezno leto ocenj. Obd. Od ..... do ..... druga ocena: ....., št. točk.....  
Za posamezno leto ocenj. Obd. Od ..... do ..... tretja ocena: ....., št. točk.....