

MIRO HAČEK

SÍSTEM JAVNÍH USLUŽBENCEV



FDV

Miro Haček
SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV
Za založbo: Hermina KRAJNC

Knjižna zbirka: POLITIČNI PROCESI IN INŠTITUCIJE

Copyright © po delih in v celoti Fakulteta za družbene vede 2001, Ljubljana
Vse pravice pridržane.

Tiskana izdaja je izšla leta 2001.

Naslovnica in prelom: B&V Co.

E dostop: <http://knjigarna.fdv.si/>

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

35.08(497.4)(0.034.2)
35(497.4)(0.034.2)

HAČEK, Miro

Sistem javnih uslužbencev [Elektronski vir] / Miro Haček. - El. knjiga. - Ljubljana :
Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, 2015. - (Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije)
Način dostopa (URL): <http://www.fdv.uni-lj.si/zalozba/edostop.asp> . - Tiskana izd. je izšla leta 2001

ISBN 978-961-235-462-6 (pdf)
258225408

MIRO HAČEK

SISTEM
JAVNIH USLUŽBENCEV

Ljubljana, 2001

VSEBINA

PRVI DEL TEORETIČNA OZADJA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem in splošna teorija sistemov	8
Upravljanje in uprava	14
Potek procesa upravljanja v upravi po kibernetško-informacijski teoriji	19
Upravni sistem kot temeljni družbeni sistem	22
Kriteriji ocenjevanja v upravnem sistemu	25
Javna uprava – okvir delovanja javnih uslužbencev	29
Državna uprava kot posebna oblika državnega upravljanja	36

DRUGI DEL JAVNI USLUŽBENCI IN SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Javni uslužbenec nasproti državnemu uslužbencu	40
Položaj in vrste javnih uslužbencev	46
Razvoj glavnih značilnosti uslužbenskih razmerij	49

TRETJI DEL INSTITUCIONALNA RAVEN V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV

Uvod	60
(A)političnost in policy vloga javnih uslužbencev	61
Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev	65
Sistem odgovornosti javnih uslužbencev	67
Javno mnenje in sistem javnih uslužbencev	69

ČETRTI DEL
OPERATIVNA RAVEN V SISTEMU
JAVNIH USLUŽBENCEV

Uvod	74
Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev	74
Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev	77
Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev	80
Upravljanje človeških virov (Human Resources Management)	81
Sistem napredovanja	83
Sistem ocenjevanja (evalvacije)	85
Plačni sistem.....	87
Sistem izobraževanja in usposabljanja.....	91
Avtomatizacija upravnih procesov	103

PETI DEL
SIMBOLNA RAVEN V SISTEMU
JAVNIH USLUŽBENCEV

Uvod	108
Etika in etično obnašanje v sistemu javnih uslužbencev	108
Kodeks ravnanja javnih uslužbencev	112
Upravno-politična kultura in sistem javnih uslužbencev	114

ŠESTI DEL
SISTEMI JAVNIH USLUŽBENCEV
V EVROPSKI UNIJI IN V ZDA

Uvod	120
Zahteve in merila Evropske unije	123
Sistemi javnih uslužbencev v nekaterih evropskih državah	126
Splošne značilnosti.....	126
Pravice, dolžnosti in odgovornost javnih uslužbencev	128
Zaposlovanje, napredovanje in prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev.....	132
Sistem javnih uslužbencev v ZDA	136

SEDMI DEL
**REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV
 V REPUBLIKI SLOVENIJI**

Uvod	140
Razlogi za reformo sistema javnih uslužbencev	142
Dileme in vprašanja pri pripravi nove zakonodaje o sistemu javnih uslužbencev	145
Kratka primerjava sedanjega in prihodnjega urejanja slovenskega sistema javnih uslužbencev	158

OSMI DEL SKLEPNA MISEL	166
--	-----

BIBLIOGRAFIJA	167
---------------------	-----

PRILOGA
**ZAKONODAJA, KI (BO) UREJA(LA) SLOVENSKI SISTEM
 JAVNIH USLUŽBENCEV**

Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava (izbrana poglavja)	177
Kodeks ravnanja javnih uslužbencev.....	190
Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in lokalnih skupnostih	199

PRVI DEL

**TEORETIČNA OZADJA SISTEMA
JAVNIH USLUŽBENCEV**

SISTEM IN SPLOŠNA TEORIJA SISTEMOV

Pojem »sistem« se najpogosteje opredeljuje kot celota, sestavljena iz delov, ali celota, ki se loči od svoje okolice. Druga definicija do določene mere vsebuje prvo, saj pojem celote sam po sebi nakazuje na obstoj določenih sestavnih delov. Prva definicija je v raznih različicah v primerjavi z drugo v strokovni literaturi relativno pogosteje zastopana. Vendar pa se v zadnjih desetletjih pojavlja težnja h kumulativnemu pogledu, kar pomeni, da se na sistem v istem trenutku gleda kot na celoto, ki je sestavljena iz njenih delov oz. elementov, in na celoto, ki se razlikuje od svoje okolice in je hkrati s to okolico v nekem odnosu.

Beseda »sistem« izvira iz grškega jezika in pomeni »sklop«, pa tudi »organizem, organizacijo, zvezo, vodilni organ«. ¹ Izraz sistem se je najpogosteje uporabljal na ravni abstrakcije za splošne družbene pojave. Številne sodobne definicije lahko razporedimo od enostavnejših – v smislu prejšnjega odstavka – do bolj zapletenih. Naj navedemo le nekaj primerov tovrstnih definicij:

- »Sistem je skupek enot z odnosi med njimi«. ²
- »Sistemi so skupki elementov v interakciji«. ³
- »Sistem je struktura, v kateri je pozornost osredotočena na elemente in na povezave, ki obstajajo med temi elementi«. ⁴
- »Sistem je skupek objektov z odnosi med temi objekti in njihovimi atributi«. ⁵
- »Sistem se nanaša na sestavne dele in njihovo medsebojno delovanje skozi čas in vključuje tudi feedback«. ⁶

Nekateri avtorji skušajo v definicije pojma »sistem« zajeti ne le družbene sisteme, ampak tudi tehnične, fizikalne in kemijske sisteme. ⁷ Defi-

¹ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, stran 11.

² Miller, G. James. 1965. Living Systems. Behavioural Science, let. 10, št. 3 in 4, stran 200.

³ Verheijen, Tony. 1999. Context and Structure. V: Verheijen, Tony (ur.). 1999. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe, Edward Elgar, Cheltenham, VB, stran 11–19.

⁴ Perry, L. James. 1989. Handbook of Public Administration. Jossey-Bass Publishers, San Francisco, stran 29.

⁵ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, stran 12.

⁶ Teune, Henry in Mlinar, Zdravko. 1978. The Developmental Logic of Social Systems. Sage Library of Social Research, Los Angeles, stran 22.

nicije, ki uvajajo okolico v samo pojmovno okolje sistema, so običajno kombinirane z idejo o celoti in delih te celote.⁸ Večina avtorjev, ki v definicijah pojma sistem ne navaja odnosa med sistemom in okolico, pa na ta odnos kaže posredno s tem, ko deli sisteme na zaprte in odprte oz. šteje vse sisteme za odprte, t. j. za takšne, ki so v neki neprestani interakciji z okolico.⁹

Temeljni pojmovni opredelitvi sistema – sistem kot celota, sestavljena iz delov, in sistem kot entiteta v odnosu z okolico – izražata tudi temeljni teoretski orientaciji. Prva skupina definicij poudarja zlasti notranjo strukturiranost sistema ter iskanje pravilnosti, invariantnosti in zakonitosti notranje ureditve. Druga skupina pa poudarja zlasti neomejeno raznovrstnost okolice, ki sistem obdaja in ki načeloma zajema vse, kar ni sistem in se zato osredotoči na vse, kar vpliva na sam sistem.

Sama zgradba pojma sistem usmerja na splošno povezanost pojavov, na njihovo kontingentnost in še posebej na dinamiko nasprotnosti, ki skupaj sestavljajo najpomembnejše značilnosti sistema.

Sistem kot celota je sestavljen iz posameznih delov, kar vključuje tudi medsebojno povezanost teh delov oziroma povedano drugače medsebojno soodvisnost konstitutivnih elementov. Vendar pa sistem kot entiteta v odnosu z okolico pomeni tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema. V tej povezanosti sistema z okolico prek njegovih odnosov lahko zasledimo tudi različne stopnje intenzivnosti, močnejšo ali slabšo povezanost ter različno frekvenco povezanosti. Glede na to, da okolica načeloma zavzema vse, kar ni sistem, in da je vse v tej okolici – spet načeloma in pod določenimi pogoji – lahko za sistem pomembno, dobimo sliko vse širših krogov povezanosti samega sistema in njegove okolice. Ugotovimo lahko, da intenzivnost povezanosti upada z oddaljevanjem od središča sistema in da širjenje povezanosti nima vnaprej določenih mej – skratka, da lahko sklepamo o obči povezanosti med pojavi.

Znotraj splošne povezanosti so odnosi med pojavi kontingentni. To pomeni, da bi bili lahko vedno v določenem prostoru in določenem času tudi drugačni, kot dejansko so.¹⁰ Sistem je do določene mere zmožen

⁷ Glej npr. Miller, G. James. 1965. Living Systems. Behavioural Science, let. 10, št. 3 in 4.

⁸ Ena najbolj znanih tovrstnih definicij je Luhmanova definicija (Luhmann 1981, 143), po kateri so »sistemi identitete, ki obstajajo v kompleksni in spremenljivi okolici z vzdrževanjem in stabiliziranjem razlike notranjost – zunanji svet«. Luhmannova definicija je redke primer pojasnjevanja sistema, ki zapostavlja notranjo strukturo sistema. Vendar pa Luhmann ne zanika notranje interakcije med elementi sistema; trdi le, da je pristop z vidika sistem – okolica primernejši.

⁹ »Sistem je pojem, ki hkrati vključuje tako neodvisnost med sestavnimi deli, elementi in procesi na tak način, da se lahko ugotovijo pravilnosti v odnosih, kot tudi odvisnost med kompleksnostjo sistema in okolico, ki ga obdaja« (Parsons 1960).

¹⁰ Kontingentnost se na najpreprostejši ravni uporablja v smislu »odvisnosti od okoliščin«. V tem smislu se pojem kontingentnosti uporablja v večjem delu ameriške

izraziti vso celovitost skozi misel, da imajo elementi neke lastnosti oziroma attribute in da so v medsebojni povezavi ravno zaradi teh atributov. Isti element ima lahko več atributov in lahko z različnimi lastnimi atributi pripada različnim sistemom. Sistematičnost je kontingentna,¹¹ saj je lahko za isti element v drugačnih okoliščinah popolnoma drugačna. Kontingentnost nadalje pomeni, da so lahko vplivi pojavov na elemente sistema vedno le obojestranski in nikakor ne le popolnoma enostranski. Nadalje je lahko organiziranost enega in istega sistema povsem različna glede na to, katere attribute njegovih sestavnih elementov proučujemo v medsebojnem odnosu. Razlikovanje elementov v sistemu in njihovih atributov precej povečuje možnost notranje diferenciacije sistema in s tem tudi njihovo zmogljivost, da s svojo strukturo izrazijo večjo stopnjo kompleksnosti v okolici.

Elementi so v sistemu medsebojno povezani in soodvisni, hkrati pa vsaj toliko samostojni, da jih lahko identificiramo kot elemente, saj brez jasno definiranih elementov o sistemu pač ne moremo govoriti. Ravno hkratna prisotnost samostojne eksistence elementov sistema in edinstvene celovitosti sistema omogoča, da s pojmom sistem zajamemo procese v naravi in družbi, dinamične pojave, kjer je gibanje določeno s hkratno prisotnostjo protislovnih dejavnikov. O kvantitativnih spremembah znotraj sistema govorimo takrat, ko se menjajo atributi elementov v sistemu, elementi sami, pa tudi odnosi med njimi – vendar pa le pod pogojem, da ostane bistvo sistema kot edinstvene celote nespremenjeno. Novo načelo integracije pa pomeni kvalitativno spremembo.¹²

Elementi so medsebojno povezani v sistem, sistem pa lahko označimo kot celovit v tistem trenutku, ko – predvsem zaradi omejenih možnosti povezovanja – vsakega elementa ne moremo več povezati z vsakim drugim. Od celovitosti sistema pa je treba razlikovati njegovo diferenciacijo na podsisteme.¹³ Na tej najenostavnejši stopnji je celovitost sistema funkcija tako števila elementov kot tudi števila podsistemov. Poleg elementov sestavljajo sistem tudi odnosi, ki potekajo med njimi. Vsak

teorije organizacije – s tem pojmom se skuša izraziti misel, da katera koli pravila organizacije veljajo le pod določenimi pogoji, medtem ko pod drugačnimi pogoji lahko ista pravila privedejo do popolnoma drugačnih rezultatov, nasprotnih tistim, ki so bili postavljeni za izhodiščni cilj (Lawrence in Lorsch 1969).

¹¹ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, stran 15–18.

¹² O sistemu kot procesu je pisal že Marx, ki pravi, da ima »organski sistem kot celota svoje predpostavke, njegov razvoj v smeri celovitosti pa je sestavljen natanko iz tega, da si prizadeva podvreči si vse elemente družbe ali da zgradi iz družbe svoje organe, ki mu še manjkajo. Na ta način se sistem tekom zgodovinskega razvoja spremeni v celoto. Nastajanje takšne celote predstavlja trenutek sistema kot procesa, njegovega razvoja« (Marx in Engels 1951). Glej tudi Pusić (1985, 1985a).

¹³ Praktični prikaz tega je hiša, ki je sestavljena iz opek (ki so konstitutivni elementi), deli pa se na sobe (ki so podsistemi).

odnos med elementi v sistemu je lahko pogojen z obstojem drugega odnosa.¹⁴ Vendar pa v nobenem sistemu realno niso možni vsi potencialni odnosi med elementi. Odnose, ki so realno možni, določa struktura sistema.¹⁵

Vendar pa na podlagi povedanega ne moremo napredovati, če hkrati ne uvedemo nove temeljne razsežnosti – ki smo jo že večkrat omenili – razlikovanja med sistemom in njegovo okolico. Ravno to razlikovanje je v znanstvenem raziskovanju sistema pri večini avtorjev temeljni kamen vsake sistemsko – teoretske analize.¹⁶ Ker je za vsak sistem okolica vse tisto, kar ni sam sistem, to nujno pomeni, da je okolica mnogo kompleksnejša od samega sistema. Sistem se v določeni meri celo konstituira v odnosu do svoje okolice.

So odnosi med elementi sistema vzpostavljeni neposredno ali potekajo izključno ali pretežno prek celote? Začetne in najenostavnejše definicije sistema so naklonjene prvemu odgovoru in izhajajo iz spoznanja, da je sistem pojem, ki obstaja le skozi povezave med elementi.¹⁷ Temu razumevanju sistema se kritično zameri predvsem nerazlikovanje sistema od samega odnosa, ki se vedno lahko vzpostavi med entitetama, to pa nujno ne prejudicira specifične celote, ki bi vključevala posebne attribute in ki bi jo imenovali sistem.

Eno temeljnih vprašanj proučevanja sistemov se glasi, ali je celota v sistemu več od vsote njenih sestavnih delov. Gre za vprašanje integracije, načelo, na katerem je zgrajena celota sistema. Integracijo lahko pojmovno opredelimo kot vzpostavljanje vsaj ene povezave med vsaj dvema elementoma v sistemu. Integracija je komplementarna diferenciaciji sistema, t. j. težnji, da se nek element sistema zamenja z dvema ali več novimi in od prejšnjega elementa drugačnimi elementi. Vendar pa integracija diferenciranih delov sistema nikakor ni avtomatična niti neproblematična. Vsako posamezno načelo integracije ima namreč določeno največjo zmogljivost povezovanja raznovrstnih elementov. Razen tega je vsako načelo integracije v sistemu relativno statično – zlasti v primerjavi z neprestano težnjo k diferenciaciji – in kot tako učinkovita meja diferenciacije.

Celota oziroma celovitost povezanih elementov znotraj sistema se pogosto označuje tudi z drugimi pojmi, med katerimi sta najpogostejši

¹⁴ Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main.

¹⁵ Za primer vzemimo jezik, katerega strukturo sestavljajo simboli in pravila njihove uporabe. Simboli in pravila njihove uporabe skupaj sestavljajo zbir vseh možnosti uporabe jezika. Vendar pa konkretna in dejanska uporaba jezika v realnosti predstavlja le majhen delež teh možnosti.

¹⁶ Luhmann, Niklas. 1981. *Gesellschaftsstruktur und Semantik – Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft, Band 2*. Frankfurt am Main, stran 63.

¹⁷ V tem smislu je najradikalnejši Miller (1965), ki pravi, da so sistemi omejena področja v prostoru in času, v katerih prihaja do menjave energije med njihovimi sestavnimi deli, ki so skozi funkcionalne odnose povezani medsebojno in z okolico.

zlasti struktura in organizacija. Ti pojmi se včasih štejejo za sinonime pojmu sistem, pogosteje pa se uporabljajo za posamezne vidike sistemčnosti, kot sta npr. proces nastanka celote iz posameznih delov ali značilnost razporejanja posameznih elementov znotraj sistema. Okolica, v kateri sistem obstaja in deluje, je poleg notranjih zakonitosti razvoja sistema osnovni izvor in pogoj stabilnosti oziroma nestabilnosti sistema. Odvisnost sistema od okolice je ena ključnih lastnosti vsakega sistema.¹⁸ Na prvi pogled se zdi okolica kot izvor slučajnosti v odnosu do sistema, kot izredno kompleksno in spremenljivo polje, ki ga lahko proučujemo le z radikalnim poenostavljanjem ravno skozi instrumentalnost sistema.¹⁹

Temeljno vprašanje, ki se pojavlja v znanstvenih študijah že vse od začetkov proučevanja sistemov, je vprašanje razmejevanja sistema in njegove okolice. Gre za vprašanje, kje je pravzaprav meja med tistim, čemur pravimo sistem, in tistim, česar ne moremo več uvrstiti v sistem; kako je mogoče omejiti kompleksnost okolice na manjšo, za sistem obvladljivo raven itd.²⁰ Odgovorov na ta vprašanja je skoraj toliko, kot je različnih avtorjev, ki so se s tem področjem znanstveno poglobljeno ukvarjali, in večina jih je le v obliki hipotez, ki pa veljajo samo za določene kategorije pojavov, ne pa za sisteme na splošno. Opaziti je splošno težnjo k relativizaciji razlike med okolico in sistemom. Vsa širša področja – na primer družba ali svet – se skušajo razlagati kot sistemi. Prevladuje pogled, po katerem obstaja visoka stopnja medsebojne odvisnosti; določeni elementi se pojavljajo kot deli celote, ti pa spet kot deli še nekih širših celot. Ta značilnost sistema povečuje njihovo sposobnost izražanja kompleksnosti in širi območje proučevanja in raziskovanja.²¹

Pri vsakem sistemu je za njegovo strukturo in delovanje eno temeljnih vprašanj, na katerem mestu se v sistemu sprejemajo posamezne odločitve in s katerih mest se usmerja delovanje sistema. Vprašanje zadeva za

¹⁸ Ključen pomen okolice za delovanje sistema in vseh mogočih pravil ter zakonitosti v odnosu okolica – sistem poudarjajo mnoge šole upravne teorije, med drugim klasična doktrina (Gulwick, Urwick itd.), šola človeških odnosov (Mayo, Lewin itd.), teorija sprejemanja odločitev (Simon, March itd.), teorija birokracije (Weber, Blau itd.). Med prvimi sta omenjeni odnos sistemsko proučila Lawrence in Lorsch (1969). Organizacijo sta opredelila kot pomemben sistem in še posebej poudarila ključno funkcijo sistema – prilagajanje okolici.

¹⁹ Luhmann, Niklas. 1981. *Gesellschaftsstruktur und Semantik – Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Band 2. Frankfurt am Main.

²⁰ »Meja pomeni natančno to, da obstaja in da se teoretično in empirično ohranja pomembna razlika med strukturami in procesi, ki potekajo znotraj sistema, ter strukturami in procesi, ki potekajo zunaj sistema« (Parsons 1960).

²¹ Najpogosteje pokrivata področje interakcije med sistemom in okolico pojma *input* in *output*, ki na splošni ravni nimata nobenega konkretnega pomena. Konkretni pomen omenjena pojma dobita le pri konkretnih pojavih. Easton piše o odnosu med političnim sistemom in njegovo okolico. Inputi iz okolice v politični sistem so v tem konkretnem primeru zahteve (za regulacijo, službe, zaščito itd.) in podpora (na volitvah, obdavčevanje itd.), medtem ko so outputi konkretne odločitve političnega sistema, ki se nanašajo na izpolnjevanje zahtev okolice (Pusić 1985, 24).

življenje vsakega sistema dve temeljni vprašanji, in sicer kako doseči kar največjo možno prilagodljivost in s tem tudi učinkovitost sistema ter kako zagotoviti sodelovanje članov sistema pri njegovih odločitvah. Prvo vprašanje postavlja v ospredje predvsem vidik uspešnosti sistema, drugo pa vidik političnih odnosov v sistemu. V odnosu do teh dveh vprašanj se v določeni meri kaže dvoje različnih pojmovanj organizacije in dvoje različnih pristopov v prilagajanju človeka sistemskemu okolju. Zdi se, da je organizacija, ki povezuje člane z namenom, da se s skupnimi prizadevanji in sredstvi branijo pred negativnimi vplivi okolja oziroma da se prilagajajo spremembam v okolju, njena prva oblika. To je sistem, ki nastaja predvsem spontano, brez jasno določenega načrta. Ljudje so enostavno tu, znašli so se v določenem okolju, na katero se je treba odzvati.²² Gre za skupno prizadetost vseh, vsi so interesno povezani. Zato je razumljivo, da v sistemu sodelujejo vsi in da zato tudi skupno odločajo. Brez sodelovanja vseh tak sistem oziroma takšna organizacija ni možna.²³ Glede na tak značaj ga lahko imenujemo demokratičen sistem z negativnimi cilji.

Zelo drugačen je položaj, ko organizacija nastaja kot sredstvo, s katerim je mogoče dosežati neke vnaprej določene pozitivne cilje, ko naj bi prek te organizacije posegali v sistemska dogajanja oziroma dogajanja v okolju in jih prek nje spreminjali v skladu s svojimi potrebami oziroma željami. Taka organizacija nastaja povsem zavestno kot izraz določenih spoznanj, da je z delitvijo dela in združevanjem mogoče dosežati cilje, ki jih sicer posamezniki ne bi zmogli. Hkrati pa je pogojena tudi z naraščajočo človekovo samozavestjo, da se okolju ni treba samo uklanjati, ampak si ga je mogoče tudi podrediti in ga izkoristiti za svoje potrebe. V takšni organizaciji pa so tudi interesi že različni in jo lahko imenujemo instrumentalna organizacija oziroma organizacija s pozitivnimi cilji.²⁴

Demokratičen sistem z negativnimi cilji izraža bolj pasivno stališče človeka do okolja. Take so zlasti politične skupnosti in vprašanja političnih procesov v njih. Družboslovna misel se je od najstarejših časov naprej ukvarjala zlasti s tovrstnimi vprašanji. Čeprav ima vsaka organizacija določen namen in je torej v določenem odnosu do svojega cilja, je vendarle vprašanje učinkovitosti povsem v ozadju. Učinkovitost pa je v ospredju pozornosti instrumentalne organizacije. Cilj prevladuje in obvladuje vso dejavnost in vse mišljenje v organizaciji. Zato je ta organizacija značilna zlasti za novejšo dobo. Cilj take organizacije je samo eden, če pa jih je več, ne morejo biti v nobenem primeru medsebojno izključujoči. Strokovnjake v odnosu do tovrstnih organizacij seveda najbolj zanimajo vprašanja sodelovanja članov organizacije pri sprejema-

²² Thompson, D. James. 1967. *Organizations and Actions*. McGraw-Hill, New York.

²³ Pri pojmu sodelovanja v sistemu gre vedno za vprašanje stopnje sodelovanja in stopnje interesne povezanosti. Sistema brez kakršnega koli sodelovanja članov si sploh ne moremo predstavljati. Glej tudi Teune in Mlinar (1978) in Bučar (1981).

²⁴ Bučar, France. 1981. *Upravljanje*. Cankarjeva založba, Ljubljana.

nju odločitev, vprašanje participacije in zadovoljstva, vprašanje vključnosti posameznika v organizacijo itd. To pa so seveda vprašanja, ki daleč presegajo tehnično vprašanje učinkovitosti sistema oziroma organizacije. Toda instrumentalno organizacijo so tudi ti novi vidiki zanimali in jo zanimajo samo z vidika učinkovitosti; tudi v instrumentalnih organizacijah postaja vprašanje sodelovanja njenih članov pri njenih odločitvah izredno pomembno ravno zaradi njihovega vpliva na učinkovitost.

UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo. Pri tem se je treba najprej odločiti, ali neka potreba sploh obstaja, nato pa kako ugotovljeno potrebo zadovoljiti. Odločanje o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb imenujemo upravljanje. Upravljanje se nanaša na vsako človeško dejavnost, ki naj pripelje do zadovoljitve katere koli človekove potrebe, naj gre za proizvodnjo dobrin ali neposredno zadovoljitev potrebe, naj gre za materialno ali nematerialno proizvodnjo, neposredno ali posredno proizvodnjo, za proizvodnjo dobrin ali storitev. Odločanje o potrebah in o načinu zadovoljitve teh potreb seveda še ne pomeni same zadovoljitve potreb. Da potrebo zadovoljimo, je potrebna še posebna dejavnost, ki jo sproži akt upravljanja, odločitev. Ta dejavnost je lahko fizična ali psihična, lastna ali tuja, dejavnost živega človeka ali živega oziroma mrtvega orodja. Upravljanje kot odločanje je v bistvu izbor med različnimi potrebami in različnimi možnostmi za zadovoljitev teh potreb.²⁵

Proces zadovoljevanja potreb obsega upravljanje in dejavnost, ki jo sproži upravljanje. Če prek svoje odločitve z lastno dejavnostjo neposredno vplivamo na fizični svet, gre za upravljanje materialnih procesov, za materialno upravo. Upravljanje materialnih procesov pa je področje tehničnih ved.

Prva razlika pri pojmovanju uprave je uporaba tega izraza v dveh smislih, in sicer gre za:²⁶

- organizacijski smisel, pri čemer se izraz uporablja za označevanje določene organizacije ali organov, ali celo za konkretno organizacijsko obliko posameznih organov in organizacij (npr. občinska uprava) in
- funkcionalni smisel, pri čemer se izraz uprava uporablja za označevanje določene dejavnosti oziroma določenega delovanja.

Pojem uprava se je dolgo časa vezal na državo, zato so se z njo ukvarja-

²⁵ Več v Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

²⁶ Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 10.

li predvsem pravni teoretiki, ki jih je zanimala predvsem državna uprava kot del državne oblasti oziroma so na upravo gledali predvsem z vidika opravljanja različnih državnih funkcij. Šele poslovni duh Združenih držav Amerike je v začetku 20. stoletja odkril, da uprava ni samo področje države in da imamo opraviti z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti.

Tudi v Sloveniji imamo vrsto upravnih teoretikov, katerih zasluga je, da se uprava ne obravnava samo v zvezi z državo. Prvi, ki se je poglobljeno ukvarjal s pojmom uprave, je bil Vavpetič,²⁷ ki je skušal analizirati in opredeliti temeljne sestavine, ki se pri upravnem delovanju stalno pojavljajo. Ugotovil je, da se vsaka organizacija ustanovi zato, da opravlja določeno dejavnost, zato tudi obstaja, in to toliko časa, dokler obstaja potreba po opravljanju te dejavnosti. Naloge, zaradi katerih je neka organizacija ustanovljena, se imenujejo temeljne naloge organizacije in sodijo na najrazličnejša strokovna področja. Celotna ureditev organizacije mora biti prilagojena opravljanju teh nalog, za kar veljajo tudi posebna pravila, metode, zahteve itd. Poleg teh obstaja še vrsta drugih nalog, brez katerih opravljanje temeljnih nalog ne bi bilo mogoče.²⁸ Tovrstne naloge obstajajo pri vsakem organiziranem delu in pomenijo pomožni delovni proces, ki predstavlja neko posebno dejavnost, to je upravno dejavnost, ki omogoča nemoteno in redno opravljanje temeljnih nalog. Upravna dejavnost mora imeti svoj sistem in metode dela ter jih stalno prilagajati spreminjajočim se razmeram; mora biti gospodarna, prilagojena in organizirana v skladu s potrebami uresničevanja temeljnih nalog, ni pa nujno odvisna od teh nalog in se lahko od njih razlikuje.

Bučar²⁹ loči med upravljanjem in upravo. Zanj je upravljanje v bistvu odločanje o potrebah in načinu, kako in s kakšnimi sredstvi zadostiti tem potrebam. Proces upravljanja naj bi obstajal iz odločanja o ciljih in odločanja o sredstvih za doseg te ciljev; uprava pa je le del tega procesa in se nanaša na odločanje o sredstvih. Uprave pa ni mogoče pojmovati samo kot sredstva za doseganje ciljev, saj sodeluje tudi v procesu določanja ciljev, kar jo naredi politično.

Tudi Pusić³⁰ opozarja na dva pomena pojma uprava, s katerim se enkrat označuje določena dejavnost, drugič pa določena vrsta organizacije. Upravljanje je zanj vsaka kontinuirana dejavnost povezovanja ljudi v akcijo za opravljanje družbenih zadev, zato mora potekati po pravilih in ima vlogo posrednika med postavljenimi cilji in njihovo uresničitvijo. Upravna organizacija je po Pusiću vsaka organizacija, v kateri ljudje na podlagi trajne delitve dolžnosti in pooblastil opravljajo družbene zadeve

²⁷ Vavpetič, Lado. 1961. Temeljni pojmi naše javne uprave I. Ljubljana.

²⁸ Primer: temeljna naloga bolnišnice je zdravljenje bolnikov, druge naloge pa so urejanje personalnih vprašanj, vodenje evidence o bolnikih itd.

²⁹ Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.

³⁰ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.

kot svoj stalni poklic. Družbene zadeve so tiste, ki jih posameznik sam ne more dovolj uspešno opravljati. Posamezniki v vsaki upravni organizaciji pa so vezani na določen normativni sistem, ki jih obvezuje in povezuje, poleg tega pa v njih praviloma delujejo profesionalno, v primerjavi na primer z organizacijami društev, v katerih delujejo ljudje nepoklicno.

Naslednji teoretik, ki obravnava odnos med pojmom upravljanje in uprava, je Šmidovnik,³¹ ki izhaja iz sistemske teorije in še posebej iz kibernetiko-informacijske teorije.³² Upravljanje v organizacijskih sistemih vsebuje celoten proces vodenja in usmerjanja akcije v organizaciji od določitve ciljev, njihove strokovne konkretizacije in obdelave do neposrednega izvajanja ter prek povratne informacije (feedback) v obratni smeri. Uprava pa je le del tega procesa, in sicer tisti del, ki poteka na instrumentalni ravni, kar Šmidovnik imenuje strokovna uprava. Upravljanje tako ne more biti samo sebi namen, saj je vedno namenjeno določeni temeljni dejavnosti, s katero mora biti usklajeno; upravljanje je univerzalen sodoben pojav, ki se pojavlja povsod tam, kjer imamo opravka z organiziranim človekovim delom.

Iz prikazanih stališč nekaterih pomembnejših avtorjev lahko ugotovimo, da se srečujemo z različnimi opredelitvami pojmov uprava in upravljanje, zato se zastavlja vprašanje, kako opredeliti upravo, da bodo dovolj na široko zajete vse njene razsežnosti in razvidne vse njene bistvene značilnosti. Zavedati se pač moramo, da je postavljanje meja pri tako kompleksnem pojmu (pre)zahtevna naloga, saj grozi nevarnost nenamernega poenostavljanja. Zato za nobeno definicijo ne moremo trditi, da v popolnosti opisuje pojem uprave. Je pa mogoče opredeliti pojem uprave s strnitvijo bistvenih elementov, ki se v upravi nenehno pojavljajo in zaradi katerih upravo lahko prepoznamo. Osnovne značilnosti uprave so:³³

- a) Uprava je posebna dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. To pomeni, da ni sama sebi namen, temveč da dobi svoj smisel šele znotraj določene organizacije.
- b) V upravo sodijo dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti ter dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost; to je zbiranje, obdelava, analiza in izkazovanje podatkov in informacij. S temi dejavnostmi je uprava vključena v proces odločanja.

³¹ Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.

³² Po tej teoriji temelji koncept upravljanja na naravoslovnih znanostih. V naravi poteka upravljanje samodejno, v organizacijskih sistemih pa ga vodi človek, ki se zavestno odloča za določene cilje. Kibernetiski pojem upravljanja ima širše razsežnosti kot pojem uprava.

³³ Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava : vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 26–27.

- c) Uprava je tudi del celotne dejavnosti upravljanja oziroma odločanja, in to prav z vsemi naštetimi dejavnostmi. Uprava je zato ožji pojem kot uprava v smislu upravljanja oziroma odločanja. Upravne dejavnosti so samo del celotne dejavnosti upravljanja. Pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- d) Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih. Za upravo veljajo tudi tehnična pravila, ki izhajajo iz njene strokovne narave, zato ima uprava tudi profesionalno naravo. Tisti, ki opravljajo upravne dejavnosti, morajo imeti ustrezna znanja.

V procesu odločanja velja, da je obseg primerov, v katerih mora oseba, pristojna za sprejem odločitve, neko odločitev sprejeti, tako velik, da ta oseba takšnega obsega dela običajno ne zmore. Tako kot velja načelo delitve dela na področju proizvodnje materialnih dobrin, velja tudi za upravljanje: tisti, ki odloča, prenaša nekatere svoje pravice za odločanje na druge, njemu odgovorne osebe, ki tako v omenjenem procesu ne prevzemajo le pravic, pač pa tudi del dolžnosti in obveznosti.

V nasprotju s horizontalno delitvijo dela v proizvodnji je za upravljanje vedno značilna vertikalna delitev, ki pomeni, da odločevalci s prenosom pooblastil za odločanje hkrati v popolnosti ne prenesejo tudi svoje lastne odgovornosti v procesu odločanja. Pooblaščenec namreč sprejema odločitve vedno tudi v imenu in pod odgovornostjo pooblastitelja. S prenosom pooblastil za odločanje lahko nastane cel organizem, sestavljen iz nosilcev pooblastil za odločanje. Celoto fizičnih in pravnih oseb, pooblaščenih za odločanje na posameznem področju, med katerimi velja organsko utrjen sistem medsebojnih razmerij, pooblastil in odgovornosti, nadrejenosti in podrejenosti, imenujemo uprava. Gre za pojem uprave v organizacijskem smislu, ki jo imenujemo tudi formalna uprava. Z izrazom uprava pa zelo pogosto označujemo tudi sam proces sprejemanja odločitev (odločanje) kot posebno dejavnost – to je uprava v materialnem pomenu.³⁴ Upravo v formalnem in v materialnem smislu lahko zasledimo na vsakem področju organiziranega delovanja, pri katerem imamo opraviti z delitvijo dela. Glede na področja upravljanja lahko zato govorimo npr. o gospodarski ali negospodarski upravi, o javni ali zasebni upravi itd. Takšne označbe uprave pomenijo le opredelitev področja, na katero se uprava nanaša. V ničemer pa ne zadevajo samega pojma uprave.

Neustrezno pojmovno ločevanje upravljanja in dejavnosti, potrebne za izvrševanje odločitev, pa je pri mnogih teoretikih pripeljalo do napačnega razlikovanja med posredno in neposredno upravo. Posredna uprava naj bi bila tista, ki sprejema samo tiste odločitve, ki jih izvršujejo drugi, neposredna uprava pa tista, ki sama opravlja tudi določen izvršilni proces oziroma ki sama opravlja določeno ustvarjalno dejavnost. Ker pa je

³⁴ Več o upravi v formalnem in v materialnem pomenu v Bučar (1985).

upravljanje tudi izvrševanje odločitev – s tem da na podlagi pooblastila na temelju splošnejših odločitev sprejemamo odločitve o konkretnem – je upravljanje tudi izvrševanje. Zato ima lahko izraz neposredna uprava v javni upravi le organizacijski pomen. Gre za tiste proizvodne oziroma storitvene dejavnosti, ki jih opravljajo posamezne, od organov javne uprave ustanovljene organizacije (na primer javne službe) pod neposrednim vodstvom organov javne uprave. Organizacije, ki jih vključujemo pod pojem neposredna uprava, se od podjetij razlikujejo po tem, da delajo po navodilih in pod nadzorstvom organov javne uprave, ne pa na podlagi tržnih zakonitosti. Organizacijsko in funkcionalno so namreč vezane na javno upravo. Da bi jih ločili od druge javne uprave, jih imenujemo neposredna uprava. Organizacije, ki se ukvarjajo samo z upravljanjem določenih družbenih procesov, ki torej odločajo le o tem, kako naj delujejo tretje osebe, državljani, imenujemo upravne organizacije. Te organizacije so tipični predstavniki posredne uprave.³⁵

Upravljanje kot družbeni pojav je vedno odločanje o tem, kako naj delajo oziroma kako naj ravnajo drugi ljudje. Vsako upravljanje pa je hkrati tudi odločanje za izvrševanje odločitev drugih. Tu gre za proces v obratni smeri. Vsakdo, ki upravlja, izvršuje splošnejše odločitve tistega, ki ga je pooblastil za odločanje. Ta proces se konča pri tistem, ki ima do upravljanja izvirne pravice. Upravljanja zato ne moremo postaviti kot antiteze izvrševanju. Upravljanje je izvrševanje odločitev nadrejenega. Splošnejše odločitve izvršujemo tako, da odločamo o konkretnem. Proces upravljanja se konča šele takrat, ko pridemo do posameznikov, ki morajo s svojim delom opraviti neko storitev ali dejanje. Pri tem ni bistveno, ali je to delo fizične ali psihične narave, ampak gre za to, da svojih odločitev ne moremo posredovati naprej in da moramo tuje ali lastne odločitve s svojim delom neposredno izvrševati sami. Ker pa gre pri tem izvrševanju tako po obsegu kot po težavnosti v največji meri za fizično delo, se uprava pogosto postavlja kot antiteza neposredni proizvodnji. Celotna uprava neke organizacije predstavlja v materialnem smislu celoten proces odločanja do dela za neposredno izvrševanje ciljev organizacije; v formalnem smislu pa vse tiste, ki kakor koli in na kateri koli stopnji odločajo v delovnem procesu organizacije.

Cilj organizacije je vedno dosežen s tisto neposredno dejavnostjo, ki naj uresniči cilje organizacije. Do te neposredne dejavnosti mora zato priti prek čim manjšega števila stopenj odločanja. Kakor je proizvodno delo produktivno, samo če ustvari zelene storitve in proizvode, tako je odločanje potrebno samo v takšni meri, da po čim krajši poti sproži potrebno neposredno proizvodno delo. Uprava, ki preseže tak nujni obseg, je nepotrebna.

³⁵ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 21.

Potek procesa upravljanja v upravi po kibernetско-informacijski teoriji

Kibernetika je veda o upravljanju kompleksnih sestavljenih sistemov in temelji na ideji samoregulacije.³⁶ Gre za idejo o upravljanju kot akciji, ki uravnava sama sebe oziroma tako, da vodi sistem po najboljši poti proti cilju. Ideja temeljni na primeru živih bitij, katerih sistemi se ustrezno odzivajo na pojave v svojem okolju in zato preživijo kljub številnim nevarnostim, ki jim pretijo. Predmet kibernetike kot znanosti je proučevanje sposobnosti upravljanja (samoregulacije) živih bitij v naravi in prenašanje teh spoznanj na druga področja, tudi v družbene vede, kjer imamo opravka z upravnimi sistemi. Kibernetika je sama po sebi zgolj miselna konstrukcija, ki nam kaže povezanost akcij znotraj (pod)sistemov in med njimi ter njihovo medsebojno odvisnost.³⁷ Kibernetična akcija sloni na treh temeljnih pojmih systemske teorije, na pojmu sistem, informacijski input in feedback. Zaradi zadnjih dveh pojmov označujemo kibernetično teorijo kot kibernetično-informacijsko teorijo. Input v odprte sisteme ni le materialne in energetske narave, ampak je tudi informacijski.

Informacije so bistvo upravljanja, prav tako kot je na primer materija bistvo materialne proizvodnje. Bistvo upravljanja je po mnenju zagovornikov kibernetično-informacijske teorije prav v predelavi informacij. Informacije se predelujejo v odločitve, ki se sprejemajo na različnih ravneh organizacije. Informacija je ne le neko sporočilo, kakor to razumemo v vsakdanjem pomenu besede, ampak je vse to, kar je sposobno začeti akcijo tako pri živem bitju kakor tudi pri upravnem sistemu.

Akcija upravljanja se napaja iz več informacijskih tokov, ki jih je treba vnašati v sistem kot element v substanco za odločanje. En tok informacij je informacijski input, ki priteka v sistem od zunaj in nas obvešča o odločilnih informacijah v relevantnem okolju skozi celoten potek akcije upravljanja.³⁸ Drugi tok informacije je feedback, ki nas seznanja s posledicami same akcije, to je s posledicami naših lastnih ukrepov. Oba tokova informacij sta od vsega začetka – od postavitve ciljev – neločljivo povezana. Cilje, ki so ključno izhodišče za akcijo upravljanja, postavljamo na podlagi informacij iz okolja (informacijski input), pa tudi na podlagi lastnih izkušenj iz preteklih akcij (feedback). Rezultat obeh navedenih tokov je nov tok informacij, ki začne teči z vzpostavitvijo ciljev. To so direktivne informacije, ki pomenijo osnovni tok upravljanja, ki poteka od postavitve ciljev v smeri izvajanja akcije do konca tega procesa. Te informacije

³⁶ Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana, stran 32–40.

³⁷ Marković, Mirko. 1972. Prilaz kibernetici. Savremena administracija, Beograd.

³⁸ Od postavitve ciljev pa vse do njihove izvršitve.

pomenijo cilje oziroma politiko, ki jo je določil najvišji organ nekega sistema in ki jo je treba imeti pred očmi kot temeljno direktivo v celotni akciji upravljanja. V vsaki točki procesa upravljanja oziroma pri vsakem koraku upravljanja pa se vnašajo v osnovni tok tudi nove input informacije in tudi novi podatki feedbacka.

Vsaka akcija³⁹ se v vsakem sistemu – seveda tudi v upravnem – začne z določitvijo ciljev, ki naj jih ta sistem doseže v akciji. To je izhodiščna točka akcije, ki je obenem tudi stalna orientacija za usmerjanje akcije. Brez ciljev ne more biti govora o kibernetiki akciji. Cilji morajo biti postavljeni čim bolj jasno in razumljivo. Cilje si postavlja sistem sam, če je seveda dovolj samostojen, ali pa so mu postavljeni od zunaj. Cilji se praviloma postavljajo v določenem organu sistema. To je prva faza akcije. Od tega osrednjega mesta steče akcija za doseg ciljev prek drugih organov, ki skrbijo za vodenje in usmerjanje akcije (druga faza akcije). Sledi faza neposrednega izvajanja. O poteku akcije teče feedback v organ za določanje ciljev oziroma v organ za vodenje in usmerjanje akcije. Na podlagi feedbacka so ustrezni organi vedno seznanjeni s potekom in stanjem akcije, zlasti pa s tem, kako poteka uresničevanje ciljev. To omenjenim organom omogoča, da lahko sproti popravljajo usmerjanje akcije dokler pač ni dosežen cilj. Včasih pa feedback pokaže, da cilja sploh ni mogoče doseči. Takrat bo organ za določanje ciljev ustavil akcijo ali spremenil cilj, s tem pa se začne nova oziroma spremenjena akcija.

Nazoren vpogled v potek procesa upravljanja v organizacijah kot družbenih sistemih po kibernetiko-informacijski teoriji nam daje prikaz tega upravljanja ob uporabi Parsonsove teorije⁴⁰ o treh ravneh upravljanja v sodobni upravi.

V upravi se začne upravljanje z določitvijo njenih ciljev na njeni najvišji ravni, ki jo Parsons označuje kot institucionalno raven. To je vrh organizacijske piramide; njegova ključna vloga je, da posreduje med upravo kot družbenim sistemom in okoljem, v katero se mora določena upravna organizacija vključevati. Institucionalna raven mora najti prostor za organizacijo v tem okolju in v skladu z naravo uprave določati cilje, ki naj jih le-ta doseže v določenem časovnem obdobju. Postavitev ciljev je izvor vsakega upravljanja in izhodišče vsake racionalno organizirane akcije v sistemu. Cilji temeljijo na interesih uprave oziroma interesih tistih, ki vodijo neko upravno organizacijo. To niso abstraktni interesi, pač pa interesi, ki jih je mogoče uveljavljati glede na spoznanja institucionalnega vrha upravne organizacije, ki temeljijo na informacijah iz okolja. S takšnimi odločitvami se postavlja politika neke upravne organizacije, zato

³⁹ Opisan je posplošen in najpreprostejši primer kibernetike akcije v upravni organizaciji. Zaradi lažje razumljivosti je uporabljen model zaprtega tipa. To pomeni, da v poteku akcije ne bomo upoštevali zunanjih vplivov – informacijskega inputa, pač pa samo neposredne informacije in feedback.

⁴⁰ Glej Parsons, Talcott. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. The Free Press of Glencoe – Collier – MacMillan, London.

lahko to raven upravljanja označimo tudi kot politično raven upravljanja oziroma raven, na kateri se določajo pravila vladanja. Odločitve na tej ravni pomenijo prvo fazo upravljanja in so izhodišče za ves nadaljnji potek upravljanja v upravi.

S prve ravni upravljanja steče akcija na nižjo raven – izvršilno raven upravljanja, v kateri se koncentrira akcija na izvedbeni ravni. To je faza upravljanja, v kateri se načelna politika operacionalizira, preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo, od koder se potek akcije nadalje usmerja, usklajuje in nadzoruje. Takšno raven upravljanja zato imenujemo tudi operativna raven. Pri tej fazi upravljanja gre za odločitve politične in obnem strokovne narave, od katerih je najbolj odvisen uspeh celotne akcije upravljanja. Glede na opisano vlogo te faze upravljanja nastopa v tej točki največja koncentracija odgovornosti za izvedbo celotne akcije in za uspeh organizacije nasploh. Zato je na tem mestu potrebna tudi največja koncentracija družbene moči v organizaciji.

Z izvršilne ravni steče akcija prek močno razvejane strokovne ravni upravljanja, kjer se akcija razširi po posameznih področjih, v katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo na neposredno izvajanje. To je po Parsons instrumentalna raven upravljanja. V tej fazi upravljanja gre za način, kako doseči cilje, ki so bili postavljeni na prvi ravni. Instrumentalna raven je raven, ki je jedro kibernetično-informacijskega mehanizma, ki zaznava, sprejema in predeluje informacije, in sicer informacijski input in feedback, in jih dostavlja na ustrezna mesta za potrebe celotnega sistema. Organom je na tej ravni priznan določen organizacijski položaj z ustrežno samostojnostjo, zato to raven upravljanja lahko označujemo tudi kot upravno raven.⁴¹

Končno pridemo do ravni neposredne akcije. To je raven ustvarjanja neposrednih produktov, kjer prihaja do predelave materialnega oziroma energetskega inputa v output. To je tehnična raven organizacije, ki ima vlogo efektorja. V javni upravi predstavljajo to raven zlasti javne službe, ki predvsem opravljajo dejavnosti tehnične narave, v procesu deetatizacije pa so bile izločene iz državne uprave. Državna uprava praviloma nastopa le posredno (na primer z izdajanjem odločb in drugih oblastvenih aktov) kot regulatorna uprava, samo izjemoma pa tudi neposredno z opravljanjem strokovnih dejavnosti. V takem primeru govorimo o neposredni ali operativni upravi, mišljene pa so predvsem javne službe, ki pa jih ne uvrščamo v državno upravo, ampak širše, v javno upravo.⁴² Dogaňanja na tehnični ravni ne prištevamo v področje upravljanja, saj je proces upravljanja kot informacijski proces v smeri od določitve ciljev do izvajanja na tehnični ravni končan tam, kjer se izdajajo zadnje informacije delavcem v končni proizvodnji.

⁴¹ Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana, stran 40–45.

UPRAVNI SISTEM KOT TEMELJNI DRUŽBENI SISTEM

Splošna teorija sistemov izhaja iz pojmovanja, da so vse stvari in pojavi na svetu sistemi, ki so sestavljeni iz določenih delov. Če želimo neki sistem spoznati, moramo poznati njegove lastnosti, funkcije in sestavne dele ter njihovo medsebojno povezanost. To velja tako za fizične kot tudi za družbene sisteme, ki jih Pusić imenuje sisteme sodelovanja ljudi. Upravni sistemi kot sistemi sodelovanja ljudi so po njegovem mnenju skupek oblik obnašanja in ravnanja, s katerimi ljudje vzpostavljajo medsebojne odnose pri delu, ki je usmerjeno k določenemu cilju.⁴³

Upravni sistem je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Elementi upravnih sistemov – upravne organizacije – so skupine ljudi, medsebojno povezanih na način, ki zagotavlja najbolj optimalno doseganje skupnih ciljev. Znotraj upravnih sistemov poznamo dve vrsti notranjih procesov. Na eni strani je tako opaziti težnjo po stalnosti, na drugi strani pa je pogosto opaziti različne protislovne težnje.⁴⁴ Takšno dvoličnost je opaziti tudi pri odnosu upravnih sistemov z njihovo okolico. Tudi tukaj je na eni strani opaziti procese s poudarkom na neprekinjenosti družbeno – ekonomskega razvoja,⁴⁵ na drugi strani pa različne protislovne težnje, ki povzročajo pogoste menjave smeri razvoja upravnih sistemov.⁴⁶

Razvojni procesi, ki nastajajo znotraj upravnih sistemov, se prepletajo z razvojnimi procesi, na katere vpliva neposredno ali posredno delovanje okolice upravnih sistemov. Upravne organizacije kot organizacije, ki opravljajo družbene naloge na podlagi delitve oblasti, so podvrsta sistemov sodelovanja ljudi. Da bi mogli konkretno opazovati, kako znotraj njih potekajo stalni in protislovni procesi, o katerih smo pravkar govorili, moramo te procese opazovati v okviru kategorij, v katerih se značilnosti upravnih organizacij pojavljajo v več različicah. Upravne sisteme zato delimo na teritorialne upravne sisteme, funkcionalne upravne sisteme in asociativne upravne sisteme.⁴⁷

Takšna delitev je rezultat zgodovinskega razvoja upravljanja družbe-

⁴² Glej opredelitev javne in državne uprave v tem poglavju.

⁴³ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, stran 33.

⁴⁴ Centralizacija in decentralizacija ter druge protislovne težnje.

⁴⁵ Na primer industrializacija in urbanizacija, ki sta v zadnjih dvesto letih pripomogli k nenehni rasti upravnih sistemov, njihovi diferenciaciji in profesionalizaciji.

⁴⁶ Primer sta koncentracija in dekoncentracija politične oblasti, ki se v praksi kažeta kot politična centralizacija in decentralizacija upravnih sistemov.

⁴⁷ Pusić, Eugen. 1985. Upravni sistemi I. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, stran 63–66.

nih nalog. Edino sredstvo, ki ga je na začetku imel človek v boju proti naravi, je bilo on sam, njegova moč in želja po obstanku. Vsaka želja po urejanju življenja v skupnosti mora zato izhajati iz posameznika in si prizadevati za koncentracijo posameznikov v neko skupnost. Temelj povezanosti vsake skupnosti je pripadnost posameznikov tej skupnosti, pripadnost posameznikov skupini. Kriterij te pripadnosti pa je značilnost posameznika, neka objektivna ali subjektivna poteza, ki ga označuje za pripadnika skupnosti. Pri upravljanju družbenih nalog oziroma pri skupnem doseganju interesov v konkretni družbi in pri reševanju konfliktov, ki v tem procesu nastajajo med posamezniki in skupinami, lahko izhajamo iz individualnih povezav posameznika s skupnostjo. Ni pomembno, kaj kdo dela, ampak kaj je; t. j. katera vloga znotraj skupnosti je temu posamezniku predpisana. Gre za asociativni upravni sistem.

Izvor teritorializacije družbe in upravljanja je bil stabilizacija naselja in razvoj poljedelstva ter uveljavitev zemlje kot najpomembnejšega proizvodnega sredstva. Teritorializaciji družbe je sledila tudi teritorializacija upravljanja. Tako so skupne dejavnosti, namenjene doseganju skupnih interesov in reševanju konfliktov, dobile teritorialni okvir. V primerjavi z upravljanjem v asociativnih skupnostih, katerega prevladujoča značilnost je bila pripadnost posameznikov skupini,⁴⁸ teritorij ustvarja le okvir. Povezave znotraj tega okvira in motivacijo pa je morala zagotoviti nova družbena institucija, politična oblast. Ne moremo sicer govoriti o tem, da je teritorializacija povzročila pojav politične oblasti (ali obratno) – naj zadošča dejstvo, da gre za vzporedna in medsebojno odvisna pojava.

Nova prelomnica se pojavi z industrijsko revolucijo in pojavom industrijskega podjetja kot temeljne enote sodobne produkcije. Sodobna (produkcijska) organizacija in z njo tudi drugi centri družbene dejavnosti niso več vezani na teritorij, saj so organizirani na institucionalni ravni kot samostojni sistemi upravljanja, ki zagotavljajo notranjo kohezivnost in se medsebojno povezujejo po kriteriju funkcij, ki jih opravljajo. Glavno področje, na katerem se v sodobni družbi širi upravljanje – družbene službe v najširšem smislu – je organizirano kot mreža institucij. Šole, zdravstvo, socialno zavarovanje, komunalne službe, kulturne ustanove, promet, komunikacije, znanost; vse te dejavnosti v sodobnem svetu temeljijo na delovanju institucij, organiziranih na funkcionalni ravni.⁴⁹

Z zgodovinskim prehodom iz ene faze v drugo⁵⁰ se težišče upravnih sistemov tako premakne z ene vrste upravnih sistemov na drugo vrsto. Vendar sistemi, značilni za prejšnje faze razvoja, v novih fazah povsem

⁴⁸ Pri upravljanju v skupnostih je že sama pripadnost posameznika skupini imela motivacijski učinek.

⁴⁹ Pusić, Eugen. 1985a. Upravni sistemi II. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.

⁵⁰ Iz asociacijske faze v teritorialno in končno v funkcionalno fazo.

ne izginejo, ampak na nekaterih področjih ostanejo ter se sčasoma diferencirajo. Zato v razvitih državah hkrati obstajajo vse tri vrste upravnih sistemov. Teritorialni upravni sistemi, ki so danes težišče upravljanja, vključujejo državno upravo v ožjem smislu – centralno, regionalno in lokalno – torej upravne organizacije, ki so temelj politične oblasti. Funkcionalni upravni sistemi vključujejo podjetja in ustanove v tolikšni meri, kolikor se njihova dejavnost v posamezni državi šteje za družbeno dejavnost ne glede na to, ali so formalno del državne uprave v širšem smislu ali ne. Asociativni upravni sistemi pa vključujejo združenja in organizacije, ki so namenjene povezovanju zasebne pobude posameznikov zaradi lažjega uresničevanja skupnih interesov, ki se v posamezni državi štejejo tudi za družbene interese. Kot vsi sistemi se tudi vsi trije tipi upravnih sistemov srečujejo z vprašanji diferenciacije in integracije svojih elementov ter z vprašanjem odnosa sistema do njegove okolice.

V teritorialnih upravnih sistemih so tako zbrane (v skladu s teritorialnim kriterijem) upravne organizacije povsem različnih vsebin delovanja, kar povzroča težave pri usklajevanju različnih dejavnosti ter njihovi integraciji v kolikor toliko zaokrožen sistem. Teritorialni upravni sistemi so večinoma tudi instrumenti politične oblasti, zato pogosto nastaja problem odnosa teritorialnega upravnega sistema z njegovo neposredno okolico, saj so takšni sistemi pogosto razpeti med interesi nosilcev politične oblasti na eni strani ter interesi državljanov na drugi strani. Funkcionalni upravni sistemi združujejo upravne organizacije, ki opravljajo enake funkcije, zato so ti sistemi funkcionalno homogeni. Zaradi povezovanja upravnih organizacij v sistem morajo funkcionalni sistemi pogosto reševati vprašanje funkcionalne pa tudi interesne avtonomije ustanov ter usklajevanja ter avtonomije z zahtevami sistema po funkcionalnosti. Se pa funkcionalni sistemi predvsem osredotočajo na odnose z uporabniki, zato niso tako – kot teritorialni upravni sistemi – razpeti med politično oblastjo in državljani (uporabniki). Asociativni upravni sistemi so najbolj amorfna oblika upravljanja z največjim številom možnih rešitev tako z vidika funkcij kot tudi z vidika strukture. Značilne težave teh sistemov izhajajo predvsem iz same narave skupnosti. Gre predvsem za vprašanje definiranja položaja posameznika znotraj skupnosti in vprašanje postavitve mej pri izbiri sredstev za doseg ciljev, pa tudi za razmerje med pripadniki skupnosti in zaposlenimi, ki delujejo znotraj samega asociativnega upravnega sistema.

Upravni sistem kot družbeni sistem spada v skupino tako imenovanih družbenokooperativnih sistemov, s katerimi razumemo razne oblike vedenja in ravnanja ljudi, konstituiranih zaradi vzpostavljanja medsebojnih odnosov v procesih dela za doseg skupnih ciljev. Družbenokooperativni sistemi so sestavljeni iz elementov, ki so oblike ravnanj ljudi in sestavin, ki jih delimo na sredstva (denar), instrumente (orodja in stroji) in informacije (podatki o poteku dela), vse pa imenujemo komponente sistema.⁵¹ Dejavnost povezovanja komponent v nek sistem imenujemo uprav-

ljanje, ki je usmerjeno v doseganje skladnosti med vlogami članov v sistemu tako glede potreb in ciljev sistema kot tudi glede osebnih značilnosti in interesov pripadnikov sistema. V družbenokooperativnem sistemu mora biti uveljavljena tudi delitev dela, ki je poleg ciljev, odnosov in metod dela temeljna kategorija, ki sistem opredeljuje. Delitev dela pomeni ureditev odnosov med ljudmi, kjer ima vsak pripadnik sistema odrejeno delo, ki bo zagotovilo uresničevanje zastavljenih ciljev. Pomembna komponenta so cilji, proti katerim je sistem usmerjen; to so konkretni cilji ljudi, ki se spreminjajo v skladu s prevladujočimi odnosi v sistemu. Druga pomembna sestavina so odnosi med vlogami in elementi v sistemu ter med ljudmi, ki so nosilci vlog in interesov v sistemu. Tretja razsežnost pa so metode dela, ki so kazalec utrjenega načina delovanja pripadnikov sistema za doseganje ciljev. Razen tega olajšujejo delovanje in koordinacijo pripadnikov sistema ter ščitijo njihove interese, hkrati pa omogočajo večjo predvidljivost njihovega delovanja.

Upravni sistem ima splošne značilnosti sistema in ga lahko uvrstimo med družbenokooperativne sisteme, saj predstavlja posebno vrsto sistemov sodelovanja ljudi. Za upravne sisteme kot posebno vrsto družbenih sistemov je pomembno, da so sestavljeni iz upravnih organizacij, ki so organizirane skupine medsebojno povezanih ljudi, katerih naloge so usmerjene v doseg skupnih ciljev. Upravni sistem je oblikovan za uresničevanje javnih potreb in interesov, za reševanje skupnih družbenih vprašanj in ima zato posledično tudi tako velik vpliv na življenje ljudi. Zato je še posebno pomembno, da upravni sistem deluje v imenu ljudi, v skladu z ustavo in zakoni, hkrati pa kljub temu ostaja inherentno političen. To pomeni, da je del političnega sistema oziroma političnega procesa.

Kriteriji ocenjevanja v upravnem sistemu

Cilj upravnega delovanja je doseči neke spremembe v sistemskem okolju oziroma v sistemu samem. Gre torej za namensko dejavnost. Zato si vedno zastavljamo vprašanje, ali je bil cilj dosežen ali ne, v kakšni stopnji je bil dosežen in kateri dejavniki so vzrok za (ne)uspeh. Kadar si zastavljamo vprašanje, ali je bil neki zastavljeni cilj dosežen ali ne, govorimo o uspešnosti oziroma neuspešnosti upravnega delovanja oziroma o optimalni, maksimalni uspešnosti ali samo zadovoljivosti oziroma nezadovoljivosti. Kadar si zastavljamo vprašanje, kateri od dejavnikov v upravnem delovanju je vzrok za doseženo stanje, ocenjujemo posamezno organizacijo, dele organizacije in posameznike v njej, torej nosilce upravnega

⁵¹ Komponente dobijo smisel samo prek ljudi, kar pomeni tako, da jih uporabljajo ljudje. Same po sebi ne pomenijo ničesar, zlasti pa ne sistema. Glej Pusić (1985; 1985a).

delovanja glede na njihov prispevek k uspehu. Kadar pa si zastavljamo vprašanje, ali je bila do zastavljenega cilja izbrana najkrajša in najcenejša pot, pa govorimo o ekonomičnosti upravnega delovanja.

Ocenjevanje je namembna dejavnost. Ocena je izhodišče za dejansko stanje upravnega krogotoka. Zato lahko ocenjuje le tisti, ki lahko postavljajo cilje. Kdor pa jih postavlja, mora imeti potrebno družbeno moč. Iz tega izhaja, da lahko ocenjuje le tisti, ki ima potrebno družbeno moč. Ocenjevanje in postavljanje ciljev sta tako le dve fazi istega upravnega krogotoka. Za vsako oceno potrebujemo kriterije. Postavljanje kriterijev je odvisno od ocenjevalcev. Vsak ocenjevalec postavi svoja merila. Pod vplivom sodobnih tehnoloških pojmovanj pa se tudi v upravi za ocenjevanje upravnega delovanja vse bolj uporablja merjenje učinkovitosti. Merjenje učinkovitosti naj bi dalo tudi ocenjevanju upravnega delovanja tisto pozitivistično točnost, ki jo poznamo iz tehničnih znanosti. V tehniki je učinkovitost razmerje med inputom in outputom. Ocenjevanje upravnega delovanja pa je veliko bolj kompleksna in težja naloga kakor ocenjevanje tehničnih procesov. Merila za uspešnost, ekonomičnost, učinkovitost in podobno po navadi zelo težko izdelamo, ker se predmet merjenja v upravi ne da kvantitativno izraziti. Poleg tega nastopa v upravi cela vrsta udeležencev, ki ne sprejema enotnih meril, tudi če je takšna enotna merila sploh možno izdelati. Kar je za nekoga pozitivno, je lahko za nekoga drugega negativno – in obratno. Zato smo pri ocenjevanju upravnega delovanja večinoma zelo oddaljeni od objektivnosti, ki jo poznamo iz merjenja tehničnih procesov. Ocenjevanje upravnega delovanja je v veliki meri področje retorike in evfemizma tistih, ki imajo od določene ocene določeno korist in imajo potrebno družbeno moč, da svojo oceno vsilijo.⁵²

Merjenje ekonomičnosti temeljni na popolni jasnosti ciljev, pa tudi jasnosti tehnologije in vzročnih povezanosti za doseg te ciljev, le da je več znanih oziroma možnih poti, kako do tega cilja priti.⁵³ Najpogostejša metoda merjenja ekonomičnosti je primerjava stroškov, ki so nastali ob izbiri ene poti v primerjavi z drugimi možnostmi. To merjenje nam da dokaj točne in objektivizirane podatke, ki so medsebojno primerljivi. Tako merjenje ekonomičnosti pa je seveda lahko uporabno samo za dosežke, ki jih je možno ne samo količinsko izraziti, ampak izraziti tudi v primerljivih količinah. Primerljivost količinskega merjenja pa je običajno podana le takrat, kadar je količine možno skrčiti na skupni imenovalac. Tak skupni imenovalac pa je pri merjenju upravne učinkovitosti skoraj vedno denar.⁵⁴

⁵² Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.

⁵³ Thompson, James D. 1967. Organisations and actions. McGraw-Hill, New York, stran 86.

⁵⁴ Prav tam, stran 60.

Od vseh meril je najbolj povzdigovano in najpogosteje omenjano merilo učinkovitosti, vendar pa je hkrati tudi najteže opredeljivo in najmanj zanesljivo. Če je učinkovitost razmerje med inputom in outputom, je glavna težava pri merjenju učinkovitosti ta, da ne moremo objektivno opredeliti niti inputa niti outputa. Na obeh straneh tega razmerja imamo namreč opraviti z vrednotami, ki navadno niso količinsko izmerljive ali kako drugače objektivno opredeljive. Gre za različne koristi, težnje, vrednote, dolgoročne in kratkoročne interese, ki poleg tega da niso izmerljivi, tudi niso primerljivi niti se ne dajo denarno ovrednotiti. Bolj izjema kot pravilo je primer, da imamo na obeh straneh razmerja opraviti z denarno izmerljivimi vrednotami, ko lahko v denarju izrazimo tako input kot tudi output. V tem redkem primeru lahko izračunamo količnik finančne učinkovitosti, ki stopa v ospredje, zlasti kadar govorimo o učinkovitosti upravnega delovanja s stališča davkoplačevalcev. Tovrstno dokazovanje na področju javne uprave največkrat nima svoje objektivne vrednosti. Zato kriterij finančne učinkovitosti na področju javne uprave ne more biti na prvem mestu, saj je visoka finančna učinkovitost pogosto dosežena na račun drugih, za javno upravo pomembnih vrednot. Poleg tega, da ne moremo dobiti meril, s katerimi bi izrazili primerljivost med inputom in outputom, je velika težava pri merjenju učinkovitosti tudi ta, da ista stvar, stanje ali vedenje pomeni različno subjektivno vrednoto za posamezne udeležence v upravnih razmerjih. Neko določeno stanje ali razmerje, ki je nastalo kot posledica upravnega delovanja, bodo posamezni udeleženci povsem različno ocenili. Če govorimo o sistemu javnih uslužbencev, bo ta za nekoga visoko učinkovit, za nekoga drugega pa neučinkovit. Dodatna težava pri takem ocenjevanju je tudi ta, da se v takih primerih kriterij učinkovitosti pogosto zamenjuje s kriterijem uspešnosti.

Kriterij uspešnosti je v upravnem delovanju veliko pomembnejši kot kriterij učinkovitosti. V javni upravi se izraz učinkovitost uporablja za nek sistem ali organizacijo, ki je pri doseganju zadanih ciljev uspešna. Učinkovitost stopa v osrednje zlasti takrat, ko je cilj jasen in tehnika za doseg tega cilja znana (npr. v tehničnih vedah). Zato v takih primerih pogosto vprašanja uspešnosti sploh ne postavljamo. Učinkovitost postaja sinonim za uspešnost.⁵⁵ Pri upravnem delovanju pa uspešnost postaja sinonim za učinkovitost. Pri družbenih ciljih namreč ne gre samo za vprašanje, ali je bil neki cilj dosežen in s kakšnimi sredstvi je bil dosežen – gre tudi za vprašanje, kako sistem ocenjuje njegovo okolje. Sistem namreč z okoljem izmenjuje energijo in je sposoben za življenje samo, če ga okolje sprejema kot koristnega in mu je pripravljeno zagotoviti za njegov output svojega. Pri tem kriteriju gre za ocenjevanje v dveh smereh: enkrat bo sistem oziroma organizacija ocenjevala sama sebe z vidika svojih odnosov z okoljem, drugič pa bodo okolje oziroma deli okolja ocenje-

⁵⁵ Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana, stran 410–418.

vali posamezen podsistem z vidika koristi, ki jih le-ta prinaša njihovim sistemskim interakcijam.⁵⁶

Kadar organizacija ocenjuje samo sebe, si kot kriterij za ocenjevanje izbere neko drugo organizacijo (ali pa samo sebe v nekem preteklem časovnem obdobju) in se z njo primerja. Rezultat take ocene je za organizacijo izredno pomemben, je pa kljub temu zelo približen. Kaže se v ugotovitvi: ustrezno ali neustrezno, dobro ali slabo. To je ocenjevanje na podlagi socialnih kriterijev.⁵⁷ Slabost takšnega ocenjevanja je, da se objekt, s katerim se organizacija primerja, tudi sam spreminja, da se spreminja naš odnos do njega in tudi odnos okolja do njega. Če izbrani objekt primerjave ni ustrezno izbran, tudi ocena, ki sledi iz primerjave, izgubi svojo vrednost. Ustreznost izbire je predvsem odvisna od dinamike okolja. Čim stabilnejše je okolje, toliko večja je verjetnost, da bo objekt primerjave ustrezno izbran.

Pri lastnem ocenjevanju se mora organizacija ozirati tudi na to, kako jo ocenjuje njeno relevantno okolje. Organizacija si bo prizadevala, da bo svoje ravnanje priredila oceni tistega dela svojega okolja, od katerega je najbolj odvisna. Posamezni deli okolja imajo namreč lahko ne samo različne kriterije, ampak tudi medsebojno izključujoče se kriterije.⁵⁸ Zlasti na področju javne uprave je veliko različnih ocenjevalcev, ker gre za vrsto udeležencev, ki imajo različne interese in različno dinamiko njihovega zadovoljevanja. Celotni isti udeleženci imajo lahko različne kriterije, kadar se pojavljajo v različnih družbenih vlogah.⁵⁹

Če so kriteriji različnih udeležencev v javnih zadevah medsebojno nezdržljivi, bo prevladal kriterij tistega udeleženca, ki ima največjo družbeno moč. To pa ne pomeni, da so takšni kriteriji tudi sistemsko funkcionalni, zato kažejo tudi tista nasprotja, ki so značilna za vlogo upravno – političnega podsistema v družbi. Ta bo dajal prednost predvsem tistemu ravnanju organizacij in posameznikov v njih, ki krepi družbeno strukturo, na kateri sta utemeljeni njegova vloga in moč. Če njegova družbena moč ni sistemsko funkcionalna, bodo tudi vsiljeni kriteriji ocenjevanja sistemsko disfunkcionalni.⁶⁰

⁵⁶ Thompson, James D. 1967. *Organisations and actions*. McGraw-Hill, New York, stran 102–187.

⁵⁷ Prav tam, stran 87.

⁵⁸ Upravno organizacijo bodo ocenjevali z različnih stališč uporabniki njenih storitev, spet z drugih stališč upravna stroka, s svojih posebnih stališč jo bo ocenjevala država, pa lokalne skupnosti, itd.

⁵⁹ Tako se bo posameznik različno obnašal do cestnega podjetja kot pešec, kot voznik motornega vozila, kot davkopllačevalec itd.

⁶⁰ Na primer dajanje prednosti političnim kriterijem v gospodarstvu namesto ekonomskim.

JAVNA UPRAVA – OKVIR DELOVANJA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Opremljeni upravni sistemi⁶¹ sestavljajo sistem javne uprave. Vsi trije opravljajo naloge javnega pomena in zagotavljajo javne dobrine, ki so za obstoj družbe nujno potrebne, do njih pa ni mogoče priti z delom posameznikov, pa tudi ne s pomočjo organizacij, ki delujejo po načelih trga, temveč le s pomočjo državnih organizacij in organizacij, ki se vsaj deloma naslanjajo na državo. Javna uprava je uprava v javnih zadevah.⁶² Vse značilnosti, ki veljajo za upravo na splošno, veljajo tudi za javno upravo. 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 poslovodne 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, in ne glede na to, ali nastopajo oblastno. O javni upravi lahko govorimo tudi v formalnem in 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.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij.⁶³

- 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.

⁶¹ Gre za teritorialne, asociativne in funkcionalne upravne sisteme (Pusić 1985).

⁶² Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 39.

⁶³ Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.

Javna uprava je del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljem varovanja javnih koristi po netržnih načelih. Organizacijsko javna uprava vključuje državno upravo, javne službe, pa tudi lokalno samoupravo. Elementi, ki določajo javno upravo, so:⁶⁴

- država deluje prek svoje javne uprave;
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije;
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb;
- bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade;
- financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi);
- normativno velja za javno upravo upravno deloma pa tudi civilno pravo;
- uslužbenki sistem oziroma sistem javnih uslužbencev.

Ena bistvenih značilnosti javne uprave je tudi odsotnost konkurence, kar vnaprej določa odsotnost prisile k optimalni izrabi razpoložljivih virov. Ko ugotavljamo učinkovitost in uspešnost organizacij in posameznikov znotraj javne uprave, pa se moramo zavedati, da je upravna dejavnost zelo težko merljiva zaradi mnogoplastnih ciljev, storitvene narave dejavnosti in stalnega vpliva politike. Pojem javne uprave obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjer koli in na kateri koli način odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katere družbene koristi je treba zadostiti in kako, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti. Organi in organizacije, ki spadajo v javno upravo, so torej naslednji:⁶⁵

- a) Organi, ki odločajo o družbenih zadevah – sem spadajo zlasti predstavniki organi, ki neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih. Vendar o družbenih koristih ne odločajo le predstavniki organi, saj ti pogosto svoja pooblastila za odločanje o družbenih koristih prenašajo na druge organe, ki so jih sami postavili, da v njihovem imenu in po pooblastilu odločajo o družbenih koristih. To so zlasti različni izvršilni organi, pa tudi organi, ki upravljajo javne zadeve na nekem ožjem področju dela (to so različni upravni organi). V to skupino spadajo še organi pravosodja, ki sicer delujejo samostojno v okviru pravnih norm, vendar po pooblastilu predstavniki organov odločajo o družbenih koristih. O družbenih koristih odločajo tudi posamezniki iz strokovno-tehnične uprave, ki so v posameznih predstavniki organih, zlasti pa v upravnih organizacijah pooblašteni, da izdajajo odločbe v upravnem postopku. Posamezni organi pa ne samo odločajo o družbenih koristih, ampak pogosto tudi sami neposredno

⁶⁴ Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Gospodarski vestnik*, Podjetje in delo, št. 6/7, stran 1070–1081.

⁶⁵ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 50–57.

opravljajo dejavnost, ki naj te družbene koristi tudi udejanji. Zlasti upravni in sodni organi opravljajo izvršilno dejavnost v večjem obsegu.

- b) Organizacije, ki opravljajo javno službo – organ, ki odloča o družbenih koristih, prepusti izvajanje svojih odločitev posebej ustanovljeni organizaciji, kadar taka odločitev sproži posebno, stalno strokovno dejavnost, pri kateri gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju.⁶⁶ Tudi te organizacije, ki izvajajo odločitve javnega organa, spadajo v sklop javne uprave, če jih javni organ ustanovi zato, da izvajajo njegove odločitve, če te odločitve morajo izvajati, in sicer tako in ob takih pogojih, kot jih je določil organ javne uprave.
- c) Strokovno-tehnična uprava daje organom odločanja potrebne informacije o dejanskem stanju, strokovne nasvete, potrebne za odločitve, in sporoča sprejete odločitve prizadetim. Odločitev, kakšen naj bo obseg strokovno-tehnične uprave, je stvar presoje tistih, ki odločajo o tem, kako bo ta dejavnost čim bolj smotrna in učinkovita. Stvar konkretne presoje je, ali si bo organ javne uprave tovrstno dejavnost organiziral sam ali pa se bo za to pogodbeno vezal na druge organizacije.

Javna uprava so državne organizacije teritorialnega tipa ter organizacije funkcionalne in personalne narave, ki opravljajo naloge javnega pomena oz. javne naloge.⁶⁷ Te pa zagotavljajo dobrine, do katerih ni mogoče priti po načelih tržne menjave, temveč jih mora zagotavljati država s svojim intervencionizmom in regulativnimi mehanizmi. Javna uprava mora zagotavljati:⁶⁸

- dobrine, ki morajo biti na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, osebna in premoženjska varnost);
- dobrine, ki jih je ljudem treba zaradi javnih koristi vsiliti (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba);
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (kolektivne komunalne storitve), ter
- dobrine, katerih proizvajalci so po naravi stvari v monopolnem položaju nasproti uporabniku (energetika).

Šmidovnik naloge sodobne javne uprave natančno razdeli na pet kategorij. Njegova razdelitev nalog vključuje tudi prehod državne uprave iz tradicionalno oblastnega razumevanja k modernemu pojmovanju državne uprave kot sredstva družbene regulacije.⁶⁹ Naloge javne uprave so po Šmidovniku zlasti:

⁶⁶ Primer je šolstvo, kjer gre za neposredno dejavnost na šolskem področju; zdravstvo, kjer gre za neposredno opravljanje zdravstvenih storitev, itd.

⁶⁷ Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.

⁶⁸ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 45–46.

- a) Policijske naloge kot najbolj tipične oblastne naloge državne uprave, ko se je država omejila na nadzor državljanov nad njihovim pravilnim ravnanjem v okviru ustave in zakonov. S policijskimi nalogami se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi na področju upravnih notranjih zadev, urbanizma, gradbeništva itd.
- b) Med javne službe prištevamo družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave v državni upravi. Javne službe so nastale z razvojem sodobne družbe, ko je država začela opravljati vrsto dejavnosti, ki jih je morala zagotavljati vsem državljanom in so bile izvete iz okvirov tržnih mehanizmov, s tem pa so te dejavnosti pomemben korak v razvoju družb, saj zagotavljajo socialno pravičnost.
- c) Pospeševalne in razvojne naloge – sodobna država vedno bolj posredno ali neposredno posega na različna področja družbenega življenja, saj tržna tekmovalnost nujno ne vodi do večje učinkovitosti in inovativnosti. Nujna sta prisotnost in posredovanje državnega intervencionizma. Te pospeševalne naloge država izvaja tako v gospodarstvu kot tudi v negospodarstvu. Tako s svojimi ukrepi pospešuje različne panoge gospodarstva. Te naloge so sicer manj vidne, so pa nujni in neločljivi del delovanja sodobne javne uprave.
- d) Skrb za obstoj sistema – za državo kot socialni sistem v skladu s sistemsko teorijo kot za vsak drug sistem velja zakon entropije, t. j. razpadanje in razkroj, zato mora oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme za svoj obstoj. K tej nalogi prištevamo delovanje policije, vojske, pravosodja, sistema vzgoje in izobraževanja ter druge naloge, ki so povezane z obstojem sistema javne uprave (kadrovanje, informiranje, financiranje).
- e) Ustvarjalna vloga javne uprave je bila kot naloga javne uprave v dosežani zgodovini proučevanja verjetno najmanj poudarjena, vendar postaja v sodobni kompleksni družbi vse bolj potrebna in se vse bolj razvija. Izhaja predvsem iz kontinuiranosti in strokovnosti njenega delovanja, pa tudi prednosti, ki jih ima kot relativno stabilen družbeni sistem s svojimi mehanizmi, ki je za delovanje visoko razvitih družb nenadomestljiv.

Trpin⁷⁰ z informacijskega vidika, ki kaže na potrebnost različnih vrst informacij, ki jih uprava potrebuje pri svojem delu, določi funkcije uprave, opredeljene z upravnim procesom, ki ga deli v štiri faze:

- ugotavljanje družbenih potreb in zbiranje relevantnih informacij;
- predelava informacij in oblikovanje alternativ;

⁶⁹ Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, stran 999.

⁷⁰ Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave. Javna uprava, let. 29, št. 1/2, stran 15–40.

- odločanje oziroma izbor med možnimi alternativami ter
- izvrševanje odločitev.

Sistemske funkcije, ki zajemata prvi dve funkciji upravnega procesa, sta spremljanje stanja ter pripravljanje zakonov, vladnih aktov ter drugih gradiv zakonodajne in izvršilne veje oblasti. Drugi del sistemskih funkcij uprave se nanaša na izvrševanje strateških odločitev, pri čemer je uprava mehanizem, prek katerega se odločitve izvajajo. Pri tem uprava nima nobenih izvornih pristojnosti, temveč so vse njene pristojnosti izvedene. To pomeni, da mora uprava imeti za vsa svoja dejanja in ravnanja ustrezno pooblastilo v zakonu ali drugem aktu. Drugi del svojih funkcij izvaja javna uprava z izdajanjem abstraktnih in konkretnih aktov ter opravljanjem materialnih dejanj.

Vsak organ javne uprave potrebuje tudi vrsto dejavnosti, ki zagotavljajo materialne možnosti za njegov obstoj in delovanje. Med take dejavnosti spadajo zlasti zagotovitev in vzdrževanje poslovnih prostorov, zagotovitev potrebnih prevoznih sredstev, opravljanje denarnega prometa in podobno. Če te dejavnosti, ki po svojem bistvu ne spadajo v strokovno-tehnično upravo, saj nimajo z vsebino upravljanja nobene neposredne zveze, organizira sam za svoje lastne potrebe, spadajo organizacijsko v sklop tega organa. Seveda pa je možno vse take dejavnosti prepustiti tudi posebnim specializiranim organizacijam, ki so plačane za svoje storitve. Ker je za javno upravo bistveno odločanje o družbenih zadevah, je vsa druga dejavnost le postranska. S tega stališča določa obseg javne uprave številčnost javnih koristi, o katerih je treba odločiti, in stopnjo težavnosti pri uveljavljanju teh odločitev, medtem ko so za organizacijo vseh drugih dejavnosti odločilni kriteriji smotrnosti in učinkovitosti izvrševanja. Zato je temeljno načelo pri organizaciji javne uprave čim večje omejevanje na odločanje. Vse druge aktivnosti se lahko prepustijo drugim organizacijam, če je ob tem dana možnost, da bodo odločitve tudi uresničene.

Osrednji pojem vede o javni upravi je javni interes,⁷¹ njegovo pojmovanje in nastajanje pa je izhodiščnega pomena za celotno strukturo in pojmovanje javne uprave.⁷² Javni interes lahko postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri njegovem ugotavljanju in zadovoljevanju, to pa mora biti primarna dejavnost države, saj bi bili lahko v nasprotnem primeru ogroženi interesi drugih članov družbe. Ker so javne potrebe tiste potrebe posameznika, ki so skupne vsem posameznikom kot članom določene družbene skupnosti, mora take potrebe ugotoviti

⁷¹ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 92.

⁷² Javna uprava lahko dela samo tisto, kar štejejo člani družbe oziroma večina članov družbe kot svoj lastni interes, ali pa je področje dela javne uprave tisto, kar je v korist neke abstrakcije, ki jo imenujemo družba, ne glede na to, ali je tako delovanje v popolnem nasprotju s tistim, kar štejejo člani družbe za svojo lastno korist. Več v Bučar (1969).

večina pripadnikov neke družbe. Če pa hočemo, da neko potrebo dejansko ugotovi večina pripadnikov neke družbe, morajo le-ti biti organizirani, saj je le organizacija oblika sodelovanja, ki povezuje ljudi pri zasledovanju določenega cilja. Gre za primer, kjer ljudje morajo sodelovati, in s tem za nujnost organizacije.

Sleherna družba, ki želi zadovoljevati svoje potrebe oziroma potrebe svojih članov, mora biti kot skupnost organizirana. Javni interes se ne more uveljaviti brez organizacije.⁷³ Organizacija je tisto potrebno okolje in sredstvo, da se javni interes sploh lahko oblikuje. Ker gre tudi pri določitvi javnih interesov za tista dva elementa, ki sta potrebna v vsakem skupnem delovanju, namreč za skupen cilj in sodelovanje, je organizacija tista nujna osnova, brez katere ni mogoče ugotavljati javnih potreb, še manj pa jih zadovoljevati. Potrebe seveda ne nastajajo z ugotovitvijo. Nastajajo objektivno glede na človekove fiziološke in psihološke potrebe oziroma glede na proces produkcije, ki naj zagotovi dobrine, potrebne za zadovoljitev človekovih potreb. Obstaja realna možnost, da imamo opraviti z nenavadno pomembnimi in nujnimi potrebami, pa ostajajo nezadovoljene ali celo neugotovljene. S tem da jih nismo niti ugotovili, te potrebe še vedno obstajajo, zato ima dejstvo, da jim nismo zadostili, za družbo in za vsakega posameznika usodne posledice.

Vsi javni interesi so podrejeni interesom države. Povsod v današnjem svetu je država tista vrhovna organizacija, ki so ji podrejene vse druge organizacije na njenem območju in ki lahko na svojem območju tudi vpliva na vsako organizacijo; poleg tega pa je to tista organizacija, ki razpolaga tudi s fizično silo. Že samo zbiranje ljudi, razna zborovanja in shodi so v mnogih državah vezani vsaj na prijavo, če že ne tudi na to, da jih odobri država. Zato lahko trdimo, da ni mogoče uveljaviti nobenega javnega interesa, ki bi bil v nasprotju z interesi države. Vsi javni interesi se v končni fazi oblikujejo prek države. Nobena splošna potreba se ne more uveljaviti kot splošni interes, če ni vsaj v svojem osnovnem bistvu enak interesom države kot najširše družbene organizacije. S tem seveda ne trdimo, da se pojavljajo tudi taki javni interesi, ki so v nasprotju z interesi države. Taki interesi lahko objektivno nastajajo in se tudi uveljavljajo. Uveljavljajo se bodisi skrivaj bodisi kako drugače v nasprotju z načinom, ki ga je odredila država. Toda brez države ni javnega interesa, ki bi bil priznan kot tak.

Oblikovanje javnega interesa je vezano tudi na sredstva javnega obveščanja. To pomeni, da ima tista oseba, ki poseduje sredstva javnega obveščanja, v rokah pomemben vzvod vplivanja na oblikovanje javnega mnenja, na oblikovanje stališč o javnih potrebah ter o ugotavljanju javnih interesov ter načinu njihovega zadovoljevanja. Če organizacija nima lastnih sredstev javnega obveščanja, mora v določeni meri razpolagati vsaj s sredstvi, ki služijo kot nadomestilo za javna komunikacijska sredstva:

⁷³ Prav tam, stran 94.

možnost izdajanja in razširjanja sporočil javnosti, sklicevanja tiskovnih konferenc, sej in sestankov. Država kot organizacija pa ima zelo velike možnosti, da ljudi informira na takšen način, za katerega meni, da najbolje ustreza njenim lastnim interesom. Kaj so javne potrebe in kaj je treba narediti, da bodo te potrebe zadovoljene, je predvsem odvisno tudi od nazorov, ki vodijo ljudi pri uravnavanju njihovega življenja. Potrebe sicer nastajajo elementarno, v večji meri neodvisno od človeka. Kako te potrebe zadovoljiti in kaj storiti, da bi zagotovili dobrine, ki naj bi te potrebe zadovoljile, pa je vprašanje, ki je predvsem povezano s tem, kaj so za posameznika osebni cilji in kaj šteje družba kot vodilo za doseganje čim večje blaginje. To so zlasti vprašanja svetovnega nazora, etičnih stališč in končno tudi vprašanje o pojmovanju vloge države. Zato na oblikovanje javnih interesov med drugim vplivajo tudi ti dejavniki:⁷⁴

- a) Svetovni nazor, ki odločilno vpliva na motivacijo ljudi pri njihovem ravnanju. To še posebej velja, kadar je določen svetovni nazor uveljavljen kot uradna doktrina.
- b) Etična načela močno vplivajo na odločitve v javnih zadevah kot družbena etika, ki je tesno prepletena s svetovnim nazorom. Javna uprava, ki ne deluje na podlagi splošno priznanih etičnih načel, je nujno obsojena na propad.
- c) Na javno upravo zlasti vplivajo tudi praktične strokovne ideje in trenutno prevladujoči nazori o posameznih vprašanjih. V določeni meri so te ideje tudi same rezultat določenih svetovnonazorskih konceptov in tehnološkega znanja, postanejo pa samostojne sile, ki včasih zelo vplivajo na odločanje v javnih zadevah. To velja zlasti za gospodarsko politiko.
- d) Kaj bo v posameznem primeru stopilo v ospredje kot javni interes in kakšna bo politika v javnih zadevah, je včasih odvisno celo od posamezne osebnosti.
- e) Tradicija, ki je pozitivna, lahko ohranja kakovostno javno upravo tudi v nestanovitnih časih. Lahko pa je negativna tradicija za javno upravo tudi izredno škodljiva.⁷⁵
- f) Reakcionarnost pomeni nagnjenje človeka, da idealizira prednosti preteklosti in da rešitve, ki so bile morda ustrezne v nekih preteklih razmerah, na vsak način skuša uveljaviti tudi za sedanje spremenjene okoliščine, ki terjajo drugačno rešitev. Gre za razumsko ali psihološko nesposobnost, da bi se prilagodili spremenjenim razmeram. Reakcionarnost lahko slabo vpliva na razvoj javne uprave, saj pomeni nesposobnost prilagajanja spremenjenim razmeram.

⁷⁴ Prav tam, stran 107–116.

⁷⁵ Negativna tradicija onemogoča potrebni napredek in prilagajanje novim, spremenjenim okoliščinam. Tradicija pa postane negativna vedno, kadar je v nasprotju s spremenjenimi okoliščinami, ki terjajo drugačne rešitve od tistih, ki smo jih bili vajeni do zdaj.

- g) Na poseben način odloča o javnih zadevah tudi družba, ki vrednoti dobrine. Materialistično usmerjena družba, ki daje poudarek samo materialnim dobrinam, bo videla največjo korist samo, če bo na razpolago čim več dobrin, ki zadovoljujejo človekove fiziološke potrebe, in bo zato precej gluha za potrebe po takih dobrinah, ki naj zadovoljijo tudi druge človekove potrebe.
- h) Revolucionarnost lahko prav tako povzroči slabitev javne uprave, saj so družbe, ki so ravnokar izšle, nagnjene k hitremu spreminjanju vsega obstoječega in zavračanju vsega, tudi tistega, kar je bilo v preteklosti dobro.

Državna uprava kot posebna oblika državnega upravljanja

Izvirni pojem državne uprave označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Ne da bi se spuščali v obravnavanje zametkov sodobnih konceptov države, ki segajo v globalne družbene sisteme prvih človeških civilizacij in obvladovanja narave, lahko ugotovimo začetke državne uprave v postfevdalnem času oziroma ob porajanju absolutističnih monarhij v Evropi. Vzpostavljanje absolutizma je v veliki meri temeljilo na državnem upravnem aparatu, ki je tako dobil avtonomno in pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti. Skozi razvojne faze koncentracije in dekoncentracije politične oblasti pa sta se spreminjala tudi vloga in pomen državne uprave v družbi.⁷⁶ Izhodišče pravno-političnih zamisli pri opredeljevanju teoretičnega pojma državne uprave pa je načelo delitve oblasti, ki povezuje upravo z državo in jo opredeljuje kot eno od funkcij državne oblasti.⁷⁷

Načelo delitve oblasti, ki ima korenine v začetkih politične misli antičke, se v moderni zamisli oblikuje kot antiteza absolutizmu in policijski državi v delih Johna Locka (1632–1704) in Charlesa Montesquieuja (1689–1755).⁷⁸ Prvotni pomen doktrine o delitvi oblasti je oblikovati sredstvo proti absolutizmu vladarja in proti njegovi samovolji ter je sredstvo za obrambo individualnih pravic državljana. Montesquieu je vzpostavil razlikovanje med izvršilno (upravno), zakonodajno in sodno vejo oblasti in s tem postavil temeljni kamen triadne oblasti moderne države. To je najbolj klasična delitev državne oblasti, v literaturi pa lahko zasledimo tudi t. i. dualistično, trialistično in kvadrialistično razmejevanje funkcij, pri vseh teh pa nastopa uprava kot samostojna državna funkcija.⁷⁹

⁷⁶ Pusić, Eugen. 1996. Nauka o upravi. Školska knjiga, Zagreb, stran 10–12.

⁷⁷ Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, stran 998.

⁷⁸ Glavni deli omenjenih avtorjev sta Locke: Dve razpravi o vladi in Montesquieu: O duhu zakonov.

⁷⁹ Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, stran 1000.

Z zatonom parlamentarnih monarhij po letu 1918 in vzpostavitvijo parlamentarnih demokracij se je Montesquieujev model delitve oblasti bistveno spremenil, saj vlada in parlament nista več enakovredna in samostojna nosilca oblasti, temveč gre pri njunih pristojnostih bolj za porazdelitev pristojnosti, kar seveda ni načelo enotnosti oblasti. Ne moremo se strinjati s tem, da ima načelo delitve oblasti v moderni državi predvsem organizacijsko-tehnični pomen,⁸⁰ saj ločevanje oblastnih funkcij ni zgolj racionalna delitev dela, temveč mehanizem, naperjen proti zlorabi oblasti. Klasična montesquieujevska razdelitev moči med posamezne nosilce države oblasti kot način nadzora se nadomešča z načeli vertikalne delitve oblasti in subsidiarnosti. Vedno večji pomen pa imajo tudi nadzorni mehanizmi sodne oblasti nad zakonodajno in izvršilno vejo, ki jih predstavljata ustavno in upravno sodstvo.⁸¹

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.⁸²

Temeljna vsebina in dejavnost državne uprave sta njena upravna dejavnost, ki pa ima v državi kot najsplošnejši družbeni organizaciji vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti. Tako kot pri definiranju pojmov uprave in upravljanja lahko tudi državno upravo opredelimo na veliko različnih načinov, najpogosteje pa jo teoretiki opredeljujejo kot sistem organov, t. j. v organizacijskem smislu ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij. Najširše sistemiziranje funkcij državne uprave ločuje med oblastno in neoblastno upravo.

Predvsem spremenjena vloga države in prevzemanje odgovornosti za družbeni razvoj vse bolj pomenita prehajanje iz oblastnega delovanja uprave v neoblastno delovanje. Državna uprava se v sodobni, razviti in demokratični državi vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi in vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in

⁸⁰ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Ljubljana, stran 177.

⁸¹ Šturm, Lovro. 1998. Nove oblike delitve oblasti. Javna uprava, let. 34, št. 1, stran 185–233.

⁸² Trpin, Gorazd. 1997. Strateški vidik reforme slovenske javne uprave. V: Zbornik referatov, Portorož. VUŠ, Ljubljana, stran 2–18.

nosilec javnih služb. Oblastveno upravo lahko poimenujemo tudi upravno-pravna dejavnost, neoblastveno pa zunajpravno upravno dejavnost.⁸³

Spremenjena vloga državne uprave, ko 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. Najsplošneje bi lahko rekli, da ima državna uprava dve glavni funkciji:⁸⁴

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

Znotraj teh dveh temeljnih funkcij lahko ločimo več vrst nalog državne uprave. Različni teoretiki so jih klasificirali na različne načine. Rakočević in Bekeš, denimo, 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). Virant govori o vrstah dejavnosti državne uprave. Našteva pet vrst teh dejavnosti:⁸⁵

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

⁸³ Trpin, Gorazd. 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: Zbornik referatov, Portorož. VUŠ, Ljubljana.

⁸⁴ Glej tudi Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava : vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

⁸⁵ Virant, Grega. 1998. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

DRUGI DEL

**JAVNI USLUŽBENCI IN SISTEM
JAVNIH USLUŽBENCEV**

JAVNI USLUŽBENEC NASPROTI DRŽAVNEMU USLUŽBENCU

Profesionalizacija uprave tako v smislu prehoda opravljanja upravne dejavnosti od laikov oziroma amaterjev na strokovne in profesionalne izvajalce kot v smislu postopne uralitve kroga nalog in njegovih nosilcev v okviru upravne organizacije je ena izmed značilnosti moderne države. Pomeni začetek vzpostavljanja sodobnih razmerij, v katera vstopa posameznik pri izvajanju upravne dejavnosti kot svojega poklica. Nastane nova figura – poklicni uradnik, državni uslužbenec.¹ Ob upoštevanju širšega pojma javne uprave, ki poleg sistema državne uprave vključuje še lokalno samoupravo in javne službe,² pa je za skupno poimenovanje te kategorije delavcev ustrežnejši izraz javni uslužbenci³ oziroma v tuji teoriji pogosto uporabljeni izraz zaposleni v javnem sektorju.⁴

S pojmom državni uslužbenec označujemo tiste uslužbenke, katerih temeljna funkcija je upravljanje s politikami, ki so jih oblikovale ali odobrile nacionalne vlade.⁵ Pojem državni uslužbenec se je na evolucijski lestvici razvil pred pojmom javni uslužbenec, saj izvira iz časov britanske uprave v kolonialni Indiji, kjer se je nanašal na vse vladne uslužbenke, ki niso zaposleni ne v vojski ne v sodstvu. Korenine pojma državni uslužbenec lahko zasledimo že v času, ko so bili uradniki personalni uslužbenci monarha ali vladarja oziroma zastopniki krone. V 19. stoletju se uporaba pojma v Veliki Britaniji omeji le na tiste civilne uradnike, ki so zaposleni v vladnih ministrstvih. V večini sodobnih držav pa dandanes pojem državnega uslužbenca ne zajema le uradnikov, zaposlenih v vladnih ministrstvih, pač pa tudi vse uslužbenke, ki so zaposleni v oboroženih silah, sodstvu, lokalni samoupravi, javnih korporacijah, šolah, zdravstvu, na univerzah itd. 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, katerega pomen se v veliki meri navezuje na značilnosti posameznega nacionalnega političnega sistema.⁶

¹ Na angleškem govornem področju poimenovan »civil servant«, na nemškem govornem področju »Beamte«, na francoskem govornem področju »fonctionnaire«.

² Glej Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.

³ V angleškem govornem prostoru public servants. Glej Perry (1989).

⁴ V angleškem govornem prostoru public employees. Glej prav tam.

⁵ Bogdanor, Vernon (ur.). 1987. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. Blackwell Reference, Oxford.

Javnopravna narava javnega uslužbenca oziroma nalog, ki jih kot svoj poklic opravlja, je bila v dosedanjih ureditvah temeljni element za njegovo izločitev v posebno kategorijo in je utemeljevala nastanek posebnega teoretskega pojma. Bistveni element, ki opredeljuje poklicnega uradnika, je, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic. Trpin opredeljuje v okviru najsplošnejše definicije javnega uslužbenca »kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu«. ⁷ Definicije pojma poklicnega uradnika, tako doktrinarne 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 razvrščajo v posebne kategorije, ⁸ poleg tega pa se njihov položaj razlikuje tudi glede na vrsto upravne organizacije (državna uprava, lokalna skupnost, javne službe).

Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto, kar velja tudi v organizacijah javne uprave. V ministrstvih ali v organih v sestavi ministrstev lahko izvajajo družbeno in državno pomembne funkcije samo ljudje, ki so v teh organizacijah zaposleni. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje teorija javne uslužbenice. ⁹ Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu, ki se seveda razlikuje od opravljanja političnih nalog. Druga vrsta definicij opredeljuje javnega uslužbenca v funkcionalnem in v organskem smislu. ¹⁰ V organskem smislu lahko kot javnega uslužbenca imenujemo tiste osebe, ki delujejo za neki organ, tako da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. V funkcionalnem pomenu pa imenujemo za javnega uslužbenca vsakogar, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo.

Med uslužbenci razlikujemo profesionalne uslužbenice, katerim je javna služba hkrati tudi osnovni vir eksistence, in priložnostne uslužbenice, za katere je opravljanje javne službe le vzporedna dejavnost. V mnogih državah je opravljanje javne službe nezdružljivo z opravljanjem katere

⁶ Prav tam.

⁷ Avtor opredeljuje kot bistveni vsebinski element značilnost, da te osebe v organih uprave opravljajo posebne naloge in posle ter skupne funkcije državne uprave oziroma s svojim delom ustvarjajo tiste osnovne dejavnosti, zaradi katerih so organi uprave oblikovani. (Trpin 1996a, 397–398).

⁸ Na primer upravni delavci, administrativno osebje, pomožno osebje, uradniki in nameščenci.

⁹ Izraz javni uslužbenec ima tudi ožji pomen, v okvir katerega so zajete samo tiste osebe, ki službo v državni upravi opravljajo trajno in profesionalno. Tem osebam bomo rekli državni uslužbenici. Preostali del javnih uslužbencev v širšem smislu predstavljajo funkcionarji v javni upravi. Glej Virant (1996).

¹⁰ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana. Stran 592.

koli druge službe in je zato posebej določeno, da javni uslužbenci ne morejo hkrati opravljati dveh stalnih zaposlitev. Teorija loči tudi med pragmatičnimi uslužbenci, ki vstopajo v javno službo prostovoljno, njihovi odnosi z državo pa se urejajo enostransko s predpisi, ki jih izda država. Prisilni uslužbenci morajo stopiti v javno službo neodvisno od svoje volje, zato vsebina uslužbenskega razmerja ni odvisna od njih. Profesionalni uslužbenci so vedno pragmatični uslužbenci, nasprotno pa so priložnostni uslužbenci lahko tako pragmatični kot prisilni. Od prisilne službe je treba razlikovati različne stvarne obveznosti.¹¹

Kot javnega uslužbenca bi lahko torej v najširšem funkcionalnem pomenu imenovali vsakogar, ki opravlja kakršno koli javno funkcijo.¹² V organskem smislu pa bi lahko kot javne uslužbence imenovali samo tiste osebe, ki delujejo za neki organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju. Kot javnega uslužbenca predlog nove slovenske zakonodaje opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.¹³ Normativno se status javnega uslužbenca in delavca v javni upravi pomembno razlikuje. Javni uslužbenec opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju, in sicer tovrstne naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju, kot ga določajo predpisi.¹⁴ Delavec v javni upravi ne opravlja javnih nalog, pač pa opravlja spremljajoča in pomožna dela, ki so potrebna za distribucijo javnih nalog. Gre za tradicionalno in v primerljivih sistemih klasično klasifikacijo zaposlenih, ki daje javnim uslužbencem posebej varovan položaj, nikakor pa nima slabšalnega prizvoka. Javni uslužbenec je v razmerju do uporabnikov javnih storitev predstavnik opravljanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in polni odgovornosti za svoje delo. Samo javni uslužbenec lahko daje na podlagi posebnega pooblastila javne informacije o delu osebe v javnem sektorju, samo javni

¹¹ Primer: občina je na podlagi sklepov predstavniškega telesa odločila, da mora vsak občan h gradnji novega vodovoda participirati s svojim delom. Ni pa nujno, da vsak občan osebno opravi določeno delo. Lahko namreč najame drugega delavca, da zanj opravi to delo, lahko pa vrednost svojega dela odplača tudi v denarni protivrednosti, medtem ko mora prisilno službo opraviti osebno (npr. na službenje vojaškega roka ne more poslati druge osebe ali se odkupiti z denarjem). (Bučar 1969, 592).

¹² V tem smislu je izraz enak izrazu organ javne uprave.

¹³ Glej Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, 25. april 2001.

¹⁴ Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 70/97.

uslužbenec lahko pridobi naziv ali položaj, ima pravico do kandidature za napotitev na izobraževanje za pridobitev višje stopnje formalne izobrazbe, ima možnosti za načrtovanje delovne kariere, ima zagotovljen višji minimalni dopust itd.

Učinkoviti javni uslužbenci praviloma posedujejo določeno razumevanje oziroma znanje o upravljanju človeških virov,¹⁵ ki znotraj organizacij javne uprave ustvarja oziroma razporeja formalne vloge. Tovrstno znanje javnim uslužbencem omogoča oblikovanje različnih vidikov upravljanja človeških virov – od rekrutacije, promocije, transferja, degradacije pa vse do odstavitve. Javni uslužbenci tvorno uporabljajo cenitev upravnega dela; gre za proces, s katerim menedžerji pridobivajo in razlagajo informacije, ki se nanašajo na dejavnosti podrejenih. S strukturiranjem spodbud in stalnim usposabljanjem ter izpopolnjevanjem si prizadevajo motivirati ter socializirati vse zaposlene.

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev bi lahko najenostavneje 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.¹⁶ Sistem javnih uslužbencev¹⁷ obsega centralno raven (raven unitarne oziroma federalne države) in lokalno raven oblasti (raven lokalne (samo)uprave). Verjetno ni treba posebej poudarjati pomembnosti sistema javnih uslužbencev znotraj državne strukture, česar so se zavedali tudi mnogi reformatorji, ki so pripomogli k današnjim podobam sistemov javnih uslužbencev. Strokovni 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,¹⁸ ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema javnih uslužbencev, katerega izhodišče je bilo strokovnost in primerena usposobljenost vseh zaposlenih (gre za 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. Pendletonova lista je zadala dokončen udarec do tedaj uveljavljenemu spoil sistemu, ki je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev predvsem v skladu s političnimi merili.¹⁹

¹⁵ Upravljanje človeških virov oziroma v tuji strokovni literaturi »Human Resources Management« (HRM).

¹⁶ Thompson, J. Frank (ur.). 1989. Handbook of Public Administration. Jossey-Bass Publishers, San Francisco-London.

¹⁷ Primerneje bi bilo govoriti o sistemih javnih uslužbencev, saj se ti v različnih državah med seboj zelo razlikujejo, zato sta vsako poenostavljanje in iskanje stičnih točk značilnosti sistemov javnih uslužbencev močno tvegano dejanje.

¹⁸ Pendleton Act.

¹⁹ V skladu s tem lahko govorimo o t. i. političnem uradniku.

Dosledna uporaba spoil sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela, povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov, poleg tega pa je onemogočena kontinuiteta upravnega dela, saj na le-to v veliki meri vpliva dinamika političnih sprememb. Merit sistem je nasprotje spoil sistema in je za upravno področje veliko primernejši, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb, trajnost zaposlitve ter kontinuirano delovanje upravnega sistema tudi ob političnih spremembah.

Upravljanje v sistemu javnih uslužbencev poteka predvsem na treh ravneh oziroma v treh podsistemih.²⁰ V skladu z izhodišči kibernetiko-informacijske teorije so tiste ravni, ki vsebujejo veliko informacij, na vrhu hierarhije (gre za tako imenovane odločevalske ravni), na spodnjem delu pa so ravni, ki vsebujejo pretežno energetske potencial.²¹ V sistemu javnih uslužbencev se začne proces upravljanja z določitvijo ciljev na njegovi najvišji ravni, ki ji bomo rekli institucionalna raven oziroma institucionalni podsistem. Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči²² in predstavlja zgornji del organizacijske strukture, njena osrednja vloga pa je, da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot družbenim sistemom na eni ter političnim okoljem na drugi strani. Iz političnega okolja sistem javnih uslužbencev črpa tisto potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik za učinkovito in uspešno delovanje nujno potrebujejo. Pomemben vir birokratske moči javnih uslužbencev na institucionalni ravni je tudi javno mnenje oziroma javna podpora. Strokovno utemeljenemu sistemu javnih uslužbencev z jasno izraženo javno podporo bo namreč politična elita le stežka nasprotovala. Znotraj institucionalne ravni sistema javnih uslužbencev so ključna tudi pravila vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč celotnemu sistemu javnih uslužbencev in vlogi javnih uslužbencev v tem procesu. Javni uslužbenci namreč nimajo in ne smejo imeti le stranske, izvajalske vloge, ampak morajo v postavljanje ciljev in posledično oblikovanje politik (policymaking proces) tudi dejavne posegati.

²⁰ V skladu s teoretičnimi izhodišči procesa upravljanja v organizacijah kot družbenih sistemih po kibernetiko-informacijski teoriji. Glej zlasti: Parsons (1960), Parsons (1975) in Šmidovnik (1985).

²¹ Parsons, Talcott. 1975. *Gesellschaften*. Suhrkamp, Frankfurt, stran 75.

²² Meier, J. Kenneth. 2000. *Politics and the Bureaucracy*. Hardcourt College Publishers, Texas A&M University, stran 46.

Shema 1: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oz. kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
<ul style="list-style-type: none"> - Pravice in dolžnosti javnih usluž. - Sistem odgovornosti - Javno mnenje - Policy vloga javnih uslužbencev - Političnost javnih uslužbencev 	<ul style="list-style-type: none"> - Klasifikacijski sistem javnih usluž. - Upravljanje človeških virov - Sistem zaposlovanja javnih usluž. 	<ul style="list-style-type: none"> - Etika v sistemu javnih usluž. - Upravna kultura

S prve ravni upravljanja v sistemu javnih uslužbencev steče proces upravljanja na nižjo raven, v kateri se načelna politika operacionalizira, zato tej ravni rečemo tudi operativna raven oziroma operativni podsistem. Operativni podsistem je zasnovan na notranjih virih birokratske moči²³ in predstavlja spodnji del organizacijske piramide, močno razvejano strokovno raven upravljanja, kjer proces upravljanja teče po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo na 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 mogel prej naštete naloge tudi operacionalizirati. Sistem javnih uslužbencev je odprt sistem, zato se mora ne le odzivati na pritiske iz okolja, ampak mora z okoljem tudi vzajemno delovati in tovrstne pritiske tudi dejavno oblikovati. V ta namen potrebuje sistem javnih uslužbencev vzpostavitev kakovostnega kadrovskega oziroma personalnega sistema, saj le-ta lahko pripomore k nadaljnji krepitvi pozitivne moči javnih uslužbencev.

Znotraj sistema javnih uslužbencev pa v zadnjih desetletjih postaja vse pomembnejši tudi podsistem, katerega obstoj je Parsons komajda zaznal²⁴ in se z njim ni poglobljeno ukvarjal. Gre za simbolno raven upravljanja v sistemu javnih uslužbencev. Simbolna raven je ravno tako pomembna kot drugi dve ravni upravnega delovanja, čeprav je seveda manj vidna in otipljiva od njiju. Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo. Tovrstna določnost je lepo razvidna v vsebini politik in stilu delovanja uprave, pri čemer je oboje pomembno za uspešno vladanje.

²³ Prav tam, stran 58.

²⁴ Glej Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.

POLOŽAJ IN VRSTE JAVNIH USLUŽBENCEV

Predmet proučevanja zaposlenih v javni upravi je vzrok zaposlitve oseb, odločanje in vzroki za sprejem odločitev, izvajanje splošnih upravnih aktov, njihov odnos do uporabnikov javnih storitev, ne nazadnje pa tudi njihovo zadovoljstvo z delom in delovnimi razmerami. Družbeni položaj javnih uslužbencev je bil in je še danes v nekaterih pogledih bistveno drugačen od položaja oseb, zaposlenih v zasebnem sektorju. Po sodobnem pojmovanju je služba v javni upravi družbeno koristna funkcija. Delo javnega uslužbenca ima močan vpliv, saj se v javni upravi odloča o zadevah, ki se tičejo celotne skupnosti. Delavci, zaposleni v zasebnih organizacijah, pa opravljajo le zadeve, ki zadevajo samo to, zasebno organizacijo. Ob tem je treba poudariti, da različne države obravnavajo pojem javnega uslužbenca zelo različno, vendar največkrat zelo široko. V Avstriji je pojem javnega uslužbenca zelo široko opredeljen, saj poleg uradnikov s klasičnimi upravnimi nalogami, sodnikov in tožilcev, policistov in poklicnih vojakov ter učiteljev in visokošolskih profesorjev zajema zaposlene na železnici in pošti, v večjih mestih pa tudi zaposlene v komunalnih službah in v javnem prevozu. Med francoskimi javnimi uslužbenci so tudi učitelji na vseh stopnjah izobraževalnih ustanov, uradniki v lokalnih skupnostih, zaposleni v državnem zdravstvenem sektorju, v poštini in telefonski službi, oboroženih silah ter zaposleni v javnih državnih ustanovah. V Veliki Britaniji se javni uslužbenci ukvarjajo z vsemi mogočimi dejavnostmi, ki segajo od tovarniške inšpekcije do diplomacije in vključujejo tudi izobraževanje in znanost. Javne uslužbenke zaposlujejo tako vladni uradi kot tudi lokalne oblasti, uprave državnih podjetij in različne druge organizacije.²⁵ Tudi v Nemčiji se status javnih uslužbencev razlikuje od statusa državnih uslužbencev. Medtem ko za državne uslužbenke veljajo javnopravna pravila in obveze, velja za druge zaposlene v javnem sektorju enaka ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju.²⁶

Države znotraj svojih pravnih ureditev razvrščajo javne uslužbenke v različne kategorije in posledično ne obravnavajo vseh uslužbencev enako. Ta delitev je posledica ločevanja javnopravne in zasebnopravne sfere. Uporaba ene ali druge vrste norm mora biti v konkretnem primeru odvisna od statusa, ki ga za zaposlene določijo pravne osebe v javnopravni sferi. V posameznih dejavnostih prihajajo v poštev tako norme javnopravne kot tudi norme zasebnopravne sfere, pač odvisno od statusa, ki je

²⁵ Davies, R. Morton. 1996. Vloge in odnosi ministrov in državnih uradnikov v Združenem kraljestvu. Zbornik III. srečanja upravnih delavcev, Portorož, stran 29.

²⁶ Keller, Berndt. 1981. Determinants of the Wage Rate in Public Sector: The Case of Civil Servants in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Industrial Relations*, let. 19, št. 3, stran 345.

določen za konkretnega zaposlenega. V Evropi poznamo več ravni razlikovanj javnih uslužbencev. Največkrat se javni uslužbenci razlikujejo glede načina pridobitve statusa – na primer na podlagi volitev, z imenovanji ali po pogodbi. Izvoljeni javni uslužbenci so največkrat zaposleni v predstavniških telesih in v pravosodju, imenovani javni uslužbenci pa so največkrat zaposleni na podlagi akta o sklenitvi delovnega razmerja. Zaposleni s pogodbo o delu so tisti javni uslužbenci, ki delovno razmerje sklenejo s pogodbo o delu; največkrat gre za strokovnjake, ki se ne zaposlujejo za dalj časa, ampak le za čas, da se opravi v pogodbi določena naloga.

Slovenska ureditev sistema javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji delovnih mest in razvršča javne uslužbenca v tri stopnje.²⁷ Javni uslužbenec se lahko zaposli na nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katero izpolnjuje predpisane pogoje. Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest ministrstva oziroma organov v njegovi sestavi izda minister s soglasjem vlade. Predstojnik organa v sestavi vlade pripravi predlog akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest organa v sestavi. Pri pripravi akta o notranji sistematizaciji in organizaciji mora predstojnik²⁸ upoštevati pristojnosti, pooblastila in obseg organa. Notranjo organizacijo in razmerja med organizacijskimi enotami mora urediti tako, da je zagotovljeno strokovno, učinkovito in racionalno izvajanje funkcij organa.²⁹

Zaposleni v organih državne uprave in v službah drugih državnih organov ter v upravah samoupravnih lokalnih skupnosti so torej javni uslužbenci, ki se razvrščajo po naslednjih stopnjah:

1. V prvo stopnjo sodijo višji upravni delavci,³⁰ ki se imenujejo 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. Višje upravne delavce imenuje Vlada Republike Slovenije na predlog predstojnika, imeti morajo pridobljeno univerzitetno izobrazbo ali končano visoko strokovno šolo,³¹ če

²⁷ Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 15/90, 14–27. člen.

²⁸ Predstojnik je funkcionar, ki vodi upravni organ. Tudi načelnik upravne enote ima pooblastila predstojnika, ki se nanašajo na uresničevanje pravic, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja.

²⁹ Gre za določbe zakona o spremembah in dopolnitvah zakona o delavcih v državnih organih, ki ga je Državni zbor RS sprejel leta 1997.

³⁰ Višji upravni delavci so generalni sekretar, državni podsekretar, svetovalec vlade, podsekretar, pomočnik predstojnika, svetovalec predstojnika, načelnik upravne enote, pomočnik načelnika upravne enote, vodja notranje organizacijske enote v upravnih enotah, svetovalec načelnika upravne enote, vodja izpostave v upravnih enotah in višji svetovalec.

³¹ Prvi člen zakona o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 49/99.

ni enakega programa za pridobitev univerzitetne izobrazbe. Za svoje delo so višji upravni delavci neposredno odgovorni predstojniku upravnega organa oziroma vodji organizacijske enote. Višji upravni delavci v državnih upravnih organih so:

- podsekretar, ki vodi posamezno področje v ministrstvu, neposredno opravlja določene naloge na tem področju in opravlja druge naloge, za katere ga pooblasti minister;
 - pomočnik predstojnika, ki vodi posamezno področje v upravnem organu v sestavi in v strokovni službi ter opravlja druge naloge, za katere ga pooblasti predstojnik;
 - svetovalec predstojnika opravlja za predstojnika naloge, ki zahtevajo posebno strokovnost;
 - svetovalec Vlade Republike Slovenije opravlja najzahtevnejše naloge, ki zahtevajo visoko strokovnost in samostojnost pri delu ter se določijo z aktom o imenovanju.
2. V drugo stopnjo spadajo upravni delavci, ki se imenujejo za opravljanje strokovnih del, s katerimi se na delovnem področju upravnega organa zagotavlja izvajanje upravnih funkcij. Upravnega delavca imenuje v naziv, ki je za ustrezna delovna mesta predpisan v sistematizaciji delovnih mest, predstojnik upravnega organa. Upravni delavec je za svoje delo odgovoren vodji organizacijske enote in predstojniku upravnega organa. Upravni delavci so: svetovalec, sodelavec, referent, višji referent, višji sodelavec in višji svetovalec. V upravnih organih se kot upravni delavci s posebnimi pooblastili imenujejo tudi inšpektorji in drugi upravni delavci, za katere so s sistematizacijo delovnih mest določena posebna pooblastila.
3. V tretjo stopnjo spadajo strokovno-tehnični delavci, ki opravljajo tista dela, s katerimi se zagotavljajo splošne, tehnične in druge možnosti za delo. V delovno razmerje jih sprejme predstojnik upravnega organa oziroma višji upravni delavec, ki ga za to pooblasti predstojnik upravnega organa. Strokovno-tehnični delavci so za svoje delo odgovorni predstojniku oziroma vodji organizacijske enote. Strokovno-tehnični delavci so: višji strokovni sodelavec, samostojni strokovni sodelavec, finančni referent, pisarniški referent, administrativni sodelavec, administrator in manipulator.³²

Javni uslužbenci se morajo med trajanjem delovnega razmerja strokovno izpopolnjevati, kar ureja poseben zakon.³³ Delavci v državnih orga-

³² Zakon o delavcih v državnih organih iz leta 1990, Zakon o spremembah zakona o delavcih v državnih organih iz leta 1993, Zakon o spremembah in dopolnitvah zakona o delavcih v državnih organih iz leta 1997 in Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih iz leta 1999.

³³ Gre za Zakon o pripravništvu, strokovnih izpiti in izpopolnjevanju strokovne izobrazbe delavcev v državni upravi in pravosodju. Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana, Uradni list SRS 35/85.

nih, ki jih določi Vlada Republike Slovenije, ne morejo biti člani vodstev političnih organizacij. Poleg tega lahko le s pisnim dovoljenjem predstojnika upravnega organa opravljajo posamezna dela v drugem državnem organu, podjetju, drugi organizaciji in pri zasebnem delodajalcu ter tisto osebno samostojno delo, ki ni neposredno povezano z delom v državnem organu.³⁴ Bistvena razlika med političnimi funkcionarji³⁵ in javnimi uslužbenci je, da prvi pridejo na položaj v upravi z neposredno ali posredno izvolitvijo oziroma imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, drugi pa opravljajo službo v upravi trajno kot svoj poklic na podlagi sklenitve delovnega razmerja. Položaj funkcionarja ni trajen, ampak je vezan na mandatno obdobje, za katero je bil izvoljen ali imenovan. Funkcionar lahko opravlja svojo funkcijo tudi profesionalno, vendar mu ne zagotavlja trajnosti zaposlitve, saj je lahko ob političnih spremembah razrešen s svojega položaja tudi pred iztekom mandata. Funkcionarji so del sistema državne oblasti in imajo pooblastilo za odločanje v javnih zadevah. Tudi njihov gmotni položaj je običajno ugodnejši kot gmotni položaj javnih uslužbencev.³⁶

RAZVOJ GLAVNIH ZNAČILNOSTI SISTEMOV JAVNIH USLUŽBENCEV

Status javnega uslužbenca pridobi oseba praviloma z enostranskim oblastnim aktom o imenovanju, v nekaterih primerih pa tudi s pogodbenim aktom javnopravne ali zasebnopravne narave. Vzpostavi se uslužbensko razmerje med izvajalcem upravne dejavnosti in njegovim delodajalcem, ki je pravno razmerje, iz katerega izhajajo medsebojne pravice in obveznosti. Vsebina teh pravic in obveznosti ter sama narava tega razmerja se razvijata v okviru splošnega družbenega razvoja, pri čemer

³⁴ Zakon o nezdružljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 49/92.

³⁵ Politični funkcionarji na ravni države so predsednik Republike Slovenije, predsednik vlade, predsednik Ustavnega sodišča, predsednik Državnega zbora, varuh človekovih pravic, predsednik Računskega sodišča, guverner Banke Slovenije, poslanci Državnega zbora, ministri v vladi, generalni sekretar predsednika republike, sodniki Ustavnega sodišča, državni sekretarji itd. Na lokalni ravni so funkcionarji župani slovenskih občin (člani občinskih svetov svojega dela ne opravljajo poklicno).

³⁶ Funkcionar, ki je opravljal svojo funkcijo poklicno, ima tri mesece po prenehanju funkcije (poslanci eno leto) pravico do polnega nadomestila plače, ki bi jo prejemal, če bi funkcijo opravljal. Ta pravica mu pripada, če se zaradi operativnih razlogov ne more zaposliti na delovnem mestu, ki ustreza njegovi izobrazbi in poklicu. Glej Zakon o funkcionarjih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 4/93.

Pusić³⁷ poudarja kot glavno vodilo kombinacijo oziroma prevlado enega od treh vidikov opredeljevanja upravne službe v konkretni družbeni situaciji, in sicer upravno službo kot družbena oblast, beneficij ali javnoupravno družbeno funkcijo, pri čemer bi naj bili ti trije vidiki upravne službe prisotni v zgodovinskih obdobjih z različno intenzivnostjo in medsebojno prepletенostjo.

Za zgodovinsko starejše videnje upravne službe je značilno njeno enačenje z izvajanjem politične oblasti. Pri procesih diferenciacije oziroma integracije državnega sistema je namreč za prvo fazo tega razvoja značilno, da se oblast in uprava še ne ločita.³⁸ V evropskem prostoru se šele od druge polovice 18. stoletja državni sistemi diferencirajo³⁹ tudi z izločitvijo nosilcev politične oblasti iz sistema državne uprave.⁴⁰ Z uveljavitvijo načela delitve oblasti med tri veje se problematika razmejevanja politične oblasti in uprave prenese v sam izvršilno-upravni sistem; gre namreč za vprašanje, katero raven sistema naj sestavljajo politični nosilci in katero raven politično nevtralni oziroma profesionalni nosilci upravne dejavnosti. V smislu opredelitve javne službe kot politične oblasti je javni uslužbenec »osebni nosilec dela državnega monopola prisile oziroma v kasnejši umirjenejši obliki nosilca pooblastil, ki neposredno izhajajo iz tega monopola«. ⁴¹ V smislu obravnavanja javne službe kot beneficija pa je javni uslužbenec nosilec koristi in privilegirane položaja do drugih članov skupnosti, kar vse izhaja iz podeljene javne službe.⁴² Za vse oblike predsodobnega državnega sistema je značilno, da izvajalci upravnih dejavnosti le-te izvajajo bodisi kot nosilci politične oblasti (absolutni suvereni, rimski magistrati, pretorji, konzuli, grški arhonti, srednjeveški

³⁷ Pusić, Eugen. 1986. *Nauka o upravi*. Pravni fakultet, Zagreb, stran 93.

³⁸ Diferenciacija državnega sistema naj bi potekala s povečanjem števila vzporednih nosilcev politične oblasti upravnih funkcij (npr. rimska magistratura, atenski arhont, fevdalni gospod), čemur je po določenem obdobju po navadi sledilo obdobje monarhistične združitve teh funkcij v eni osebi (npr. rimsko cesarstvo, habsburško cesarstvo).

³⁹ Poleg horizontalnega širjenja upravnih vej ter vertikalne decentralizacije uprave in politične oblasti na ožje teritorialne skupnosti.

⁴⁰ Pusić, Eugen. 1985a. *Upravni sistemi II*. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb, stran 136.

⁴¹ Pusić, Eugen. 1986. *Nauka o upravi*. Pravni fakultet, Zagreb, stran 93.

⁴² Zgodovinska pojavnost prve opredelitve (javna služba kot politična oblast) je rimska magistratura, pa tudi rimski pretor, prokonzul; gre za institucije državnega aparata, ki združujejo tako politične kot tudi upravne funkcije. S statusom magistrata je nerazdružljivo povezana oblast (*imperium, potestas*), upravne zadeve pa izvaja po lastni presoji in največkrat za svoj račun, s svojimi pomočniki, ki niso v nobenem razmerju do države in so izključno v njegovi sferi (izobraženi sužnji, člani družine). Zgodovinska pojavnost javne službe kot beneficija pa je kupovanje in najemanje upravnih služb ali dodeljevanje le-teh kot nagrade za politične (največkrat za vojne), pa tudi za druge zasluge. Ta pojav je bil prisoten v vseh oblikah predsodobne državne ureditve.

fevdalni gospodi) bodisi kot bolj ali manj brezpravni pomočniki prvih (sužnji, družinski člani, služabniki, nesvobodni dvorjani). Prvi izvajajo upravno službo na temelju suverene politične oblasti ali pristojnosti, ki jo podeli suveren, slednji pa na temelju pripadnosti sferi prvega. Za prve velja, da jih pri izvajanju upravne dejavnosti pravila ne zavezujejo, medtem ko so slednji bolj ali manj popolnoma odvisni od volje prvega. Za njihovo zvestobo jim delodajalec zagotavlja preživetje in varnost.

Sodobna koncepcija javne službe izhaja (v primerjavi z enačenjem upravne službe s politično oblastjo ali beneficijem) iz opredelitve le-te kot javnoupravne družbene funkcije, kot dela izvršilne oblasti, ki samostojno v okviru danih predpisov opravlja upravne naloge. Sodobna koncepcija upravne službe temelji na načelih moderne države⁴³ – načelih, ki naj bi zagotavljala, da bo upravna služba dosegla objektivnost, zaradi katere je bila tudi ustanovljena in tako služila javnemu interesu. Stalna, profesionalna in spoštovana upravna služba naj bi temeljila na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot odločilnem merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi. S pojavom državnega intervencionalizma in instituta javnih služb so se v doktrini uveljavila tudi naslednja načela javne službe: kontinuiteta, spremenljivost in enakost.⁴⁴ Načelo kontinuitete pomeni, da mora biti javna služba dostopna in razpoložljiva na tak način, da bodo zahteve skupnosti zadovoljivo uresničene. Skupnost upravičeno pričakuje, da se bo javna služba opravljala pravilno in natančno. V skladu z načelom kontinuitete je opravljanje javne službe lahko moteno le v primerih, določenih v normativni ureditvi, in zaradi višje sile. Omenjeno ima specifične posledice za položaj koncesionarja javne službe in za uveljavljanje pravice do stavke javnih uslužbencev. Načelo spremenljivosti vsebuje obveznost javne oblasti, da prilagaja javno službo vsakokratnim okoliščinam in spremembam v povpraševanju splošnega interesa. Tudi to načelo zaznamuje položaj koncesionarja javne službe in položaj javnih uslužbencev tako, da ti ne morejo pričakovati, da se njihov status in pridobljene pravice ne bodo spreminjale. Načelo enakosti in enakopravnosti javne službe zagotavlja enako dostopnost do javne službe in enako obravnavo njenih uporabnikov. V splošnem to pomeni, da mora biti javna služba nevtralna z vidika političnih, verskih ali drugih prepričanj tako s strani njenega osebja kot tudi njenih uporabnikov.

Z razvojem sodobnega državnega sistema se pojavi tudi profesionalizacija uprave. Izvajanje upravne dejavnosti dobi naravo stalnosti tako z vidika delovnega področja kot posameznih izvajalcev, ki niso več laiki,

⁴³ Načela delitve oblasti, ustavnosti in zakonitosti, spoštovanja človekovih pravic itd.

⁴⁴ Dadomo, Christian in Farran, Susan. 1997. French Substantive Law. Sweet & Maxwell, London, stran 117–118.

ampak izobraženi strokovnjaki, ki delo opravljajo za plačilo kot svoj stalni poklic. Zunanja pojavnost profesionalizacije uprave je v njeni začetni fazi (obdobje mlade meščanske države) birokratska organizacija in njen izvajalec – poklicni uradnik. Prvo pojmuje Weber⁴⁵ kot najčistejši tip legalne (racionalne) oblasti,⁴⁶ saj tako tisti, ki izpolni ukaz, kot tudi tisti, ki ga izda, pri svojem delovanju upošteva formalno in abstraktno pravilo, ter kot hierarhično urejeno upravno organizacijo, kjer odnosi podrejenosti in nadrejenosti temeljijo na natančni razdelitvi pristojnosti glede na specializacijo narave dela in strokovne zahtevnosti določenega opravila. Pravi poklicni uradnik bi moral po Webru nepristransko upravljati in se ne ukvarjati s politiko, svojo funkcijo, ki bi jo opravljal kot poklic, pa bi moral opravljati brez jeze in predsodka. Ključnega pomena je uradnikova čast, ki jo Weber opredeli kot uradnikovo sposobnost, da kljub svojim prepričanjem vestno in natančno izpolni izdani ukaz, saj bi brez te etične discipline razpadel celoten aparat.⁴⁷ Poklicni uradnik je v uslužbenskem razmerju do države, iz katerega izhajata poleg naštetih obveznosti tudi pravici do plače in pokojnine, pri čemer se plača določa glede na rang službe in ne glede na količino dela, pokojnina pa glede na pravila o napredovanju v službi.⁴⁸

Posledica sodobnejših teženj v razvoju upravnih sistemov je,⁴⁹ da se takšen klasični tip upravne organizacije in poklicnega uradnika razvija v sodobnejše oblike hierarhične organizacije z novimi mehanizmi upravljanja (tako imenovani novi javni menedžment), status poklicnega uradnika pa se dejansko vedno bolj približuje statusu zaposlenih v zasebnem sektorju.

Obnavljanje uprave kot oblasti se kaže tudi v upravnem pravu in še posebej pri opredeljevanju pravne narave uslužbenskega razmerja. Ne glede na uveljavitev načela delitve politične oblasti od uprave in pravnega urejanja razmerja javnega uslužbenca do njegovega delodajalca ter neizpodbitnega trenda, da se v praksi položaji javnih in zasebnih delavcev vse bolj približujejo (pogoji dela, plačni sistem, socialna varnost), je do zadnjih dvajsetih let ostajala doktrina v splošnem pri prvotnem izhodišču, da se državna služba ne more enačiti s službo pri zasebnem delodajalcu. Po tem stališču država v uslužbenskih razmerjih ohranja položaj suverena, česar posledica je uvrščanje v javnopravno sfero poleg samega

⁴⁵ Weber, Max. 1989. Protestantška etika in duh kapitalizma. ŠKUC – Filozofska fakulteta, Ljubljana, stran 210–230.

⁴⁶ Legalno oblast pojmuje Weber kot tisto, ki v primerjavi s tradicionalno in karizmatično temelji na predpisu, na zakonu.

⁴⁷ Prav tam, stran 37.

⁴⁸ Prav tam, stran 225–226.

⁴⁹ Te težnje so upadanje oblastne funkcije države in povečevanje njene servisne in pospeševalne funkcije, decentralizacija, profesionalizacija in ponovno opredeljevanje javnega interesa v procesih liberalizacije in privatizacije javne službe ter poudarjeno iskanje učinkovitejših metod opravljanja upravne dejavnosti. Več v Trpin 1993, 15–40.

opravljanja in organizacije strukture upravne službe tudi ureditev pravic in obveznosti javnih uslužbencev, ki izhajajo iz opravljanja upravne dejavnosti kot njihovega poklicnega dela. Posledica ohranjanja oblastnega položaja države kot delodajalca v uslužbenskih razmerjih je tudi uvrščanje pravnih predpisov, s katerimi je urejen položaj javnih uslužbencev, v javno pravo. Klasično pojmovanje uslužbenskih razmerij kot enostranskih javnopravnih razmerij se spreminja na dveh ravneh: 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. Tako v primerjalnih zakonodajah kot tudi v domači in tuji stroki je opazno sodobnejše opredeljevanje javne in zasebne vsebine v teh razmerjih.

Delitev na javno in zasebno pravo je še posebej značilna za francoski sistem javnih uslužbencev, kar v teoriji utemeljujejo predvsem z zgodovinskim razlogom njegove močne naslonitve na rimsko pravo. Razločevanje je pomembno predvsem s procesnega vidika, kajti sodno varstvo javnopravnih razmerij je urejeno ločeno od varstva zasebnopravnih razmerij. Pomembno je tudi z vidika institutov urejanja razmerij – javnopravna razmerja nastanejo in se urejajo praviloma z enostranskimi oblastnimi akti (*decision exécutoire*), le redko pa s pogodbo, le-to zaznamuje poseben javnopravni režim. Opredelitev, ali sodijo uslužbenska razmerja v sfero javnega ali zasebnega prava, ni samo teoretično vprašanje, temveč ima povsem konkretne posledice. Te se nanašajo na urejanje razmerij med uslužbenci in njihovimi delodajalci, načine nastanka razmerja kot tudi načine varstva pravic in obveznosti, ki izhajajo iz tega razmerja.

Za nastanek javnopravnega uslužbenskega razmerja je po navadi potreben oblastni enostranski akt o imenovanju v upravno službo – drugače kot pri zasebnem delovnem razmerju, ki vedno nastane s sklenitvijo delovne pogodbe o zaposlitvi. Drugače kot za zasebnopravna delovna razmerja, za katera veljata svobodna pogodbena volja in dogovarjanje pri urejanju medsebojnih pravic in obveznosti ob sočasni izraziti državni regulatorni intervenciji, je za javnopravna uslužbenska razmerja v splošnem prevladalo, da delodajalec kot suveren enostransko določa pravice in obveznosti. V preteklosti, predvsem pred izrazitim državnim intervencionizmom na področju dela in socialne varnosti, je bila to prednost, saj v zasebni sferi pravice delavcev niso dosegale ravni javne sfere.⁵⁰ V teoriji se v zvezi s tem poudarja pomen vloge države – delodajalca kot modelnega oziroma vzorčnega delodajalca za razvoj industrijskih razmerij tudi v zasebnem sektorju.⁵¹ Z razvojem industrijskih razmerij, državnim

⁵⁰ To še posebno velja glede varstva zaposlitve in socialne varnosti v primeru bolezni ali starosti.

⁵¹ Beaumont, Paul B. 1992. *Public Sector Industrial Relations*. Routledge, London, stran 76–86.

intervencionizmom, uveljavitvijo mednarodnih standardov na področju dela ter razvojem ekonomskih in socialnih pravic kot temeljnih človekovih pravic pa se zdi, da ta prednost bleedi. Še več, vloga delodajalca kot suverena je pogosto celo ovira za vraščanje določenih sodobnih standardov tudi v javno zaposlitveno sfero.⁵² Spremembe v zadnjih dvajsetih letih prejšnjega stoletja niso potekale v vseh teritorialnih upravnih sistemih evropskih držav z enako intenzivnostjo in vsebino, vendar jih je mogoče posplošiti na dve ravni. Prvo raven predstavlja ponovno opredeljevanje javnega interesa glede obsega področij, kjer je potrebna intervencijska vloga javne oblasti, s posledico umika le-te s posameznih področij z bolj ali manj obsežno privatizacijo in deregulacijo. Drugo raven predstavlja reforma izvajanja upravne službe, in sicer predvsem na področju upravljanja; z uvajanjem režima upravljanja, značilnega za zasebni sektor – t. i. novi javni menedžment. Kot bistvene elemente novega modela, katerega namen je predvsem zagotoviti uspešnejše upravljanje virov ter neposrednejšo odgovornost do uporabnikov, našteva Falconer naslednje:⁵³

- poklicni menedžment z lastno dejavnostjo;
- nedvoumni standardi uspešnosti;
- večji poudarek na razvoju rezultatov;
- razpršitev enot javnega sektorja;
- večja konkurenčnost pri izvajanju javnih storitev;
- menedžment po vzoru zasebnega sektorja ter
- disciplina in varčnost pri uporabi razpoložljivih sredstev.

Z uvajanjem metod in orodij zasebnega menedžmenta v upravljanje upravne organizacije so postali tudi v tem sektorju izredno pomembni znanstvena spoznanja ter praktične posledice teorij o upravljanju človeških virov. Ob tej ugotovitvi ne gre prezreti tudi pomislekov glede uspešnosti metode doktrine HRM v evropskem prostoru, predvsem zaradi njegove zgodovine in tradicije dogovornega sistema urejanja pogojev dela ter uveljavljenega socialnega partnerstva.

V Veliki Britaniji je reforma najkoreniteje (predvsem z vidika primerjave z drugimi evropskimi državami) posegla v dotedanji sistem javne uprave. Falconer⁵⁴ poudarja kot prednostne elemente angleške reforme zlasti:

- reformo državne uprave in razpršenost administrativnega aparata v več manjših ločenih agencij (Executive Agencies ali New Step Agencies);⁵⁵

⁵² Na primer pravice do sindikalnega organiziranja in delovanja, kolektivnega dogovarjanja, stavke, participacije zaposlenih pri upravljanju itd.

⁵³ Falconer, Peter. 1997. Novi management v javni upravi: načela in praksa v Veliki Britaniji. Javna uprava, let. 33, št. 1, stran 85–108.

⁵⁴ Prav tam, stran 108.

- menedžersko decentralizacijo struktur in procesov izvajanja javnih storitev;
- poudarjeno skrb za državljana kot uporabnika storitev in
- poudarjena neposredna oblika odgovornosti menedžerja.

Avtorji kot temeljno usmeritev reforme v Veliki Britaniji poudarjajo implementacijo logike zasebnega sektorja z značilnostmi, kot so privatizacija oziroma zmanjševanje obsega javnega sektorja ter tržno naravnane organizacijske alternative. Poleg britanskega modela so v teoriji prepoznavni modeli še danski in nizozemski (za katera so značilni obsežen prenos dejavnosti javnega sektorja na civilno družbo ter hkratno uvajanje konkurenčnih elementov na tržno naravnana področja in k rezultatu usmerjen menedžment na upravnih področjih), skandinavski (zanj so značilni k rezultatu usmerjen menedžerski sistem ter izbrani procesi decentralizacije in privatizacije) ter nemški oz. avstrijski (s prevladujočim administrativnim regulatornim nadzorstvom in bolj ali manj zavrjenim sistemom k rezultatom usmerjenega menedžmenta ter s selektivnim zmanjševanjem dejavnosti države ob uvajanju konkurenčnih elementov in privatizacije).

Vsi omenjeni procesi niso bistveno vplivali samo na organizacijo in naravo upravne službe, ampak tudi na zaposlitveni režim v javnem sektorju. Vplivi so vidni pri obsegu zaposlovanja, plačnem sistemu, uvajanju nestandardnih, prožnejših oblik zaposlovanja, strukturi delavskega predstavništva in kolektivnem dogovarjanju, pa tudi na področju odgovornosti javnih uslužbencev. Skupna značilnost sprememb na omenjenih področjih je proces decentralizacije ter poudarjanje etike rezultata, kar korenito posega v klasično pojmovanje narave upravne službe ter položaj zaposlenih v njej. Eden ključnih ciljev reforme upravnih sistemov je tudi fizično zmanjšanje obsega sektorja. Rast zaposlovanja v javnem sektorju se je v razvitih industrijskih državah v zadnjih desetletjih upočasnila, največje zmanjšanje pa je opazno na nacionaliziranih področjih, na katerih potekajo obsežni procesi privatizacije. Tako so številna področja bodisi povsem prenesena v zasebni sektor, bodisi so prestrukturirana v delno samostojne organizacije (tak primer so executive agencies v Veliki Britaniji). Težnja po delovni fleksibilnosti predstavlja poleg uveljavljene kategorije plače po rezultatih dela⁵⁶ tudi porast poklicne prehodnosti javnih

⁵⁵ Izvršilne agencije (Executive Agencies) so postopoma prevzele pretežni del izvajanja izvršilnih funkcij upravnega sistema. Zamišljene so kot razpršene samostojne enote pod vodstvom izvršilnega vodje (Chief Executive), oblikovane v takšni velikosti, ki še zagotavlja možno določitev samostojne naloge in odgovornosti agencije za izvajanje te prepoznavne naloge. Agencije so različnih velikosti (ena največjih je Benefits Agency, ki skrbi za zagotavljanje dajatev iz naslova socialne varnosti) in ob koncu leta 1998 jih je bilo že več kot 130, vključevale pa so več kot 75& zaposlenih v javnem sektorju. Med njimi je veliko takih, ki imajo svoj proračun in svoj menedžerski sistem zagotavljanja storitev.

⁵⁶ Gre za sistem, imenovan »performance related payment« oziroma PRP.

uslužbencev ter porast nestandardnih oblik zaposlitve, kot so zaposlitve za krajši delovni čas (part-time employment) inčasne zaposlitve (temporary employment). Značilnost javnega zaposlitvenega sektorja v razvitihi industrijskih državah je, da je delež zaposlitev za krajši delovni čas mnogo večji kot v zasebnem sektorju, kar se v teoriji poudarja kot glavni razlog za večje zaposlovanje žensk v javnem sektorju.⁵⁷ Uveljavitev nestandardnih oblik dela v tako pomembnem obsegu zmanjšuje pomen tradicionalne narave poklicnosti oziroma kariernosti uslužbenskih razmerij, za katero je značilno dosmrtno opravljanje službe kot edinega poklica z upokojitvijo kot zadnjo stopnjo kariernega napredovanja. Poklicna mobilnost javnih uslužbencev korenito posega na vsaj dve področji. Prvič, na sodoben koncept zaposljivosti, v jedru katere sta pravica in dolžnost po stalnem izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev. S tem se omogoča prilagajanje novih znanj in sposobnosti novim delovnim mestom, ki se ustvarjajo v odvisnosti od nenehnega tehnološkega razvoja.⁵⁸ Drugič, na pravila glede kategorizacije, sistematizacije in napredovanja javnih uslužbencev. Togost teh pravil, značilna predvsem za državne uradnike, je ena največjih ovir za večjo fleksibilnost oziroma poklicno mobilnost.

Plačne sisteme lahko v splošnem razvrstimo v dve skupini glede na to, ali plače določa enostransko delodajalec ali se določajo dogovorno s kolektivnimi pogodbami. Za javni sektor je značilno, da država zaradi odgovornosti za izvajanje ustrezne makroekonomske politike bolj ali manj intenzivno posega v določanje plač. Irska in Švedska sta med tistimi državami, za katere je značilna visoka stopnja avtonomije pri kolektivnem dogovarjanju javnih uslužbencev, medtem ko je na primer v Nemčiji priznana pravica do kolektivnega dogovarjanja le tistim javnim uslužbencem, ki nimajo statusa državnih uradnikov. Francija je med tistimi državami, ki so sicer razvile kolektivno dogovarjanje, vendar imajo sklenjeni dogovori le učinek priporočila in za državo niso neposredno zavezujoči.

Ferner⁵⁹ ugotavlja, da so zaradi težnje po zmanjševanju javne porabe evropske države v plačnem sistemu javnega sektorja dajale prednost kriteriju sposobnosti države za plačilo pred drugimi kriteriji kot so na primer kriterij pravične primerljivosti. Posledica tega je zmanjševanje pomena mehanizmov, kot so neposredna ali posredna naslonitev plačnega

⁵⁷ Ob koncu sedemdesetih let je delež zaposlitev za krajši delovni čas predstavljal glede na celotno število zaposlenih v javnem sektorju na Švedskem eno tretjino (v istem obdobju v zasebnem sektorju ena šestina), v VB eno četrtno (v zasebnem sektorju ena petina), eno petino v Španiji in eno sedmino v ZDA.

⁵⁸ Vodovnik, Zvone. 1998. Pravna ureditev zaposlovanja in dela. V: Možina, Stane (ur.). Management kadrovskih virov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, stran 307–353.

⁵⁹ Ferner, Albert. 1994. The State As Employer, European Industrial Relations (EIR). Blackwell, Oxford.

sistema na primerljive skupine zasebnega sektorja ali na stopnjo inflacije.⁶⁰ Posledica privatizacije, razpršenosti upravnega aparata ter novega javnega menedžmenta so težnje po decentralizaciji kolektivnega dogovarjanja in prekinitev dolgoletnih ustaljenih ureditev, to je prenos teže s centralne nacionalne ravni dogovarjanja na posamezne mikro ravni, bodisi lokalne, podjetniške ali poklicne. Omenjeno je še posebej značilno za Veliko Britanijo, državo s sicer bogato tradicijo kolektivnega dogovarjanja v javnem sektorju. Ferner navaja, da je v osemdesetih letih v Veliki Britaniji država celo enostransko izločila nekatere skupine zaposlenih iz kolektivnega dogovarjanja, kot na primer višje uslužbenke Britanskih železnic, ki imajo individualno dogovorjene delovne pogodbe, ter nekatere skupine poklicev (zdravstvo, šolstvo), za katere so urejena posebna telesa za revizijo plačil oziroma je bilo dano določanje plačila in pogojev dela.⁶¹ Decentralizacija kolektivnega dogovarjanja sicer otežuje nadzor centralne oblasti nad plačili in drugimi elementi javne porabe, hkrati pa vodi tudi v neusklajeno, fragmentarno in lokalno-tržno utemeljeno gibanje plač za posamezne dele javnega sektorja. Slednjemu po navadi sledi večja stopnja konfliktnosti v zaposlitvenih razmerjih.

Za ureditve, ki so vse do konca osemdesetih oziroma začetka devetdesetih let prejšnjega stoletja izhajale iz doktrine državne suverenosti in iz nje izhajajočega enostranskega določanja pogojev dela zaposlenih, sta za zadnjih dvajset let značilna razgrajevanje te doktrine in institucionalizacija dogovornih mehanizmov. Med te države sodijo na primer Španija, Francija in Italija, ki v navedenem obdobju z različno intenzivnostjo formalizirajo kolektivno dogovarjanje tako z razširitvijo instituta dopustnosti tudi za javni sektor kot tudi z razširitvijo obsega vsebin, o katerih se je mogoče dogovarjati. Z razpršitvijo državne uprave na več delno samostojnih upravnih organizacij se spreminjajo tudi razmerja odgovornosti. Še posebej izrazito je to vidno pri reformi v Veliki Britaniji. V vzpostavitvijo izvršilnih agencij se je namreč jasneje začrtala meja med politično odgovornostjo in upravno odgovornostjo, saj so se ločile funkcije političnega odločanja od samega izvajanja teh odločitev prek izvršilnih agencij. Za sprejemanje političnih odločitev in vodenje ustrezne politike v skladu s sprejetimi političnimi odločitvami je odgovarjal minister, za vsakodnevno delovanje agencij, torej kakovostno in učinkovito opravljanje storitev, pa njihov predstojnik. V zvezi s tem je bilo treba urediti tudi razmerje parlamentarnega nadzora nad delovanjem tako ministra kot tudi predstojnika upravnega organa ter odgovornost javnih uslužbencev do ministra in do predstojnika upravnega organa. Predstojnik upravnega organa ima seveda formalno status javnega uslužbenca, za katerega pa velja, da je odgovoren ministru in ne parlamentu, vendar se je v zvezi s statusom predstojnika upravnega organa uveljavilo stališče, da neposredno odgo-

⁶⁰ Prav tam, stran 54.

⁶¹ Prav tam, stran 60.

varja parlamentu glede zadev, ki sodijo v okvir njegove odgovornosti, saj le-ta temelji na sistemski ureditvi izvršilnih agencij, drugače kot splošna oblast, dana javni službi prek ministra.

TRETJI DEL

**INSTITUCIONALNA RAVEN
V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV**

UVOD

Sistemi javnih uslužbencev se v vseh vrstah demokratičnih držav spopadajo z enakimi problemi: kako zagotoviti sposobno, učinkovito, legitimno, odgovorno, odzivno in profesionalno javno službo. Do pred kratkim je bila pestrost ponudbe storitev, ki jih je ponujal sistem javnih uslužbencev, manj usmerjena k uporabniku kot storitve, ki jih je ponujal zasebni sektor. Glavni razlog za to je bil monopolni položaj sistema javnih uslužbencev, saj konkurence znotraj javne uprave sploh ni bilo. Zaradi tega je bila kakovost storitve manj pomembna od vhodnih podatkov, samega postopka in formalnosti, ki so bili potrebni za doseganje končnega rezultata. Posledica tega je bila, da so državljani pretežno negativno dojemali sistem javnih uslužbencev in širšo javno upravo.

Na abstraktni ravni obstajata v povezavi z zanesljivo javno upravo dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost.¹ Državljani morajo spoštovati odločitve javne uprave in ožje sistema javnih uslužbencev, te odločitve in dejavnosti pa morajo dajati ustrezne rezultate. Oba kriterija sta zelo kompleksna in različnih razsežnosti, tako da ju je treba razčleniti na štiri vidike javne uprave v demokraciji: legitimnost zajema legalnost in politični nadzor in se v okviru sistema javnih uslužbencev navezuje predvsem na institucionalni podsistem, učinkovitost pa strokovnost in sposobnost, v sistemu javnih uslužbencev pa se navezuje predvsem na zadeve, ki spadajo v okvir operativnega podsistema.² V tem poglavju se bomo osredotočili predvsem na vidik legitimnosti, ki kot rečeno zajema legalnost in politični nadzor. Legalnost je pojem, ki znotraj sistem javnih uslužbencev zagotavlja spoštovanje veljavnih pravnih norm in pravil, povedano krajše, vladavino prava. Legitimnost pa ne temelji le na legalnosti delovanja, pač pa tudi na odnosih med sistemom javnih uslužbencev in demokratično politično skupnostjo, na političnem nadzoru in odgovornosti uprave. Slednji pogled na sistem javnih uslužbencev lahko označimo tudi s pojmom politični vidik, saj politični nadzor nad sistemom javnih uslužbencev pomeni, da ga morajo opravljati politično izvoljeni predstavniki.

¹ Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, stran 265.

² Več o slednjem v naslednjem poglavju Operativna raven sistema javnih uslužbencev.

(A)POLITIČNOST IN POLICY VLOGA JAVNIH USLUŽBENCEV

Med politiko in upravo ni ostre in jasne meje. Politiki, ki delajo v upravi kot ministri, predstavniki političnih strank oziroma organizacij, se za dosego svojih ciljev naslanjajo na javne uslužbence. Javni uslužbenci, ki delajo v politiki kot strokovnjaki za pripravo zakonskih osnutkov ali delajo neposredno za politike, pa izkoriščajo politike za hitrejše napredovanje v svoji karieri.³ Razmerje med politiko in upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani.⁴ Na to razmerje vplivajo tudi sami volivci, ki poskušajo svoje interese uveljaviti s pritiski na politiko, le-ta pa skuša prek uprave vplivati na uresničevanje svojih ciljev.

Temeljna ideja politično nevtralne uprave je v nedopustnosti vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec. Hkrati ta ideja predpostavlja popolno politično nevtralnost javnih uslužbencev, kar je pravzaprav nemogoče, saj so javni uslužbenci prav tako ljudje, ki imajo vso pravico do svojega političnega mnenja in politične opredelitve, to pa v končni fazi vpliva na njihovo delovanje in ravnanje. Dokler ne moremo potegniti jasne meje med politiko in upravo oziroma med političnim in upravnim procesom, je zahteva po politični nevtralnosti v delovanju javnih uslužbencev relativno nelogična. Problem prepletanja političnega in upravnega procesa se kaže predvsem pri vodilnih delavcih v upravi, ki postajajo vse bolj podobni politikom, saj je od njihovega političnega obnašanja pogosto odvisna njihova kariera.⁵ Na drugi strani pa imamo javne uslužbence, predvsem strokovno-tehnične delavce, katerih delo je popolnoma odvisno od njihove strokovne usposobljenosti in ni prav nič povezano z njihovo morebitno politično opredelitvijo. Naloga stroke je, da politiki ponudi različne, a vedno najboljše strokovne rešitve, politika pa mora v skladu s svojim vrednostnim sistemom izbirati med različnimi strokovnimi rešitvami.

Politično nevtralna uprava seveda v praksi ne more obstajati.⁶ Lahko sicer govorimo o relativni politični nevtralnosti uprave, vendar je to

³ Bailey, K. Stephen. 1992. *Ethics and Public Service*. V: Stilmann, Richard J. (ur.), *Public Administration, Concepts and Cases*. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.

⁴ Delež političnega se v ravnanju uprave veča s pomikanjem po hierarhični lestvici navzgor. Čim višje je nekdo v upravni hierarhiji, toliko večji delež političnih vsebin je v njegovem delu, in obratno. Glej Brejc (1996).

⁵ Glej tudi Ridley (1996).

⁶ Bailey, K. Stephen. 1992. *Ethics and Public Service*. V: Stilmann, Richard J. (ur.),

mogoče trditi le za uprave v ustaljenih in razvitih ter tradicionalnih demokracijah. V nekaterih državah gredo še korak dlje. Tako na primer v Nemčiji zahtevajo poleg nevtralnosti uprave še brezpogojno privrženost demokraciji, kar je več kot le sprejemanje trenutno veljavne ureditve. Po drugi strani pa mnoge države v demokratičnem prehodu enačijo politično nevtralnost uprave z lojalnostjo demokratično izvoljeni vladi, ki je odgovorna parlamentu in/ali volivcem. Če hočemo, da so kariere javnih uslužbencev stabilne, te ne bi smele biti odvisne od političnih strank; v očeh javnosti pa javnih uslužbencev ne bi smeli povezovati s političnimi strankami, če seveda želimo imeti javne službe, ki jim lahko zaupamo.⁷ Na splošno vse sodobne demokracije izhajajo iz stališča, da bi morale biti javne službe v celoti politično nevtralne, kar velja zlasti za sistema zaposlovanja in napredovanja javnih uslužbencev. Vendar se ob tem zastavlja vprašanje, ali so javni uslužbenci učinkovitejši, če delijo cilje trenutne politične opcije, ali pa so učinkovitejši, če ostajajo nevtralni in tako služijo zaporednim ter politično različnim vladam.

Večina strokovnjakov meni, da je politična pripadnost uslužbencev v javni upravi prej ovira kot pa prednost.⁸ Javni uslužbenci, ki delijo cilje trenutne politične opcije, bodo namreč na vsakih volitvah v nevarnosti, da ob zmagi neke druge politične opcije izgubijo zaposlitev oziroma bodo prisiljeni svojo opredelitev vsakič sproti spreminjati, kar pa vsekakor niso optimalne razmere za učinkovito delovanje uprave, saj se ne more ne prilagajati izzivom iz okolja ne odgovarjati nanje. Politično nevtralna uprava bi zaradi svoje neopredeljenosti in strokovnosti delovala mnogo učinkoviteje kot uprava, v kateri bi večino časa posvečali temu, kdo je na kateri strani in kdo dela za koga.

Spremembe v upravi glede politične nevtralnosti so nujne, poleg tega pa mora uprava postati čim bolj strokovna, racionalna in politično odgovorna, merila kadrovske selekcije in promocije, ki so bila zasnovana na lojalnosti vodilni politični eliti, pa je treba zamenjati z merili strokovnih sposobnosti in rezultatov. Sestavni deli ideje o politično nevtralni upravi predstavljajo sistem vrednot, ki jih imajo vsi kakovostni javni uslužbenci in ki vključujejo določeno vrsto lojalnosti. Sistemi vrednot vsebujejo zlasti:⁹

- odgovornost do trenutne demokratično izvoljene vlade in ministra kot njenega predstavnika;

Public Administration, Concepts and Cases. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston. Brejc, Miha. 1996a. Nova organizacijska paradigma v slovenski državni ureditvi. Javna uprava, let. 32, št. 1, stran 75–83.

⁷ Ridley, F. F. 1996. Politična nevtralnost in javne službe. Javna uprava, let. 32, št. 1, stran 26.

⁸ Prav tam, stran 27.

⁹ Prav tam, stran 31.

- odgovornost upravitelja zakonov, ki je v tem smislu ločen od politike z navidezno pravno funkcijo;
- odgovornost do narodnih interesov in blaginje družbe kot celote;
- odgovornost do lastne vesti;
- kolegialna odgovornost do interesov svojih pravnih teles;
- odgovornost do parlamenta in javnosti na splošno ter
- odgovornost do svojih »strank«.

Ta vrsta vrednot lahko pripelje javnega uslužbenca do ugovora vesti. To pomeni, da lahko pride do nasprotij z idejo lojalnega javnega uslužbenca. V zahodnih demokracijah je koncept javne uprave še dodatno zapleten zaradi različnega pojmovanja vloge in mesta javnega sektorja v demokratični državi. Tako uprava ni posebna kategorija niti v teorijah o delitvi oblasti¹⁰ niti v demokratični teoriji.¹¹ Raziskave o vlogi uprave pri oblikovanju in izvajanju javnih politik že dolgo kažejo, da sta javna uprava in še posebej njen sistem javnih uslužbencev pomembna akterja pri oblikovanju politik; da je udejanjanje politik političen proces sam po sebi; da je javne uslužbence mogoče zelo nepopolno nadzorovati z zakonodajnim programiranjem; da upravni aparat ne postavlja odločevalskih premis izključno prek demokratičnih institucij in političnih predstojnikov, pač pa (tudi) prek interesnih skupin, omrežij klientov in profesionalnih standardov, ter da moramo opustiti nerealistične predpostavke o monocentrizmu pri oblikovanju politik in njihovem izvajanju ter sprejeti kompleksnost večsubjektnih in večracionalnih omrežij.¹² Upravljanje ima v sodobni demokratični državi tudi v javnem sektorju zelo malo opraviti z ukazovanjem in nadzorom, zato pa vedno več z dogovarjanjem in pogajanjem. Upravljanje poteka v široki paleti funkcionalno diferenciranih policy omrežij, ki imajo svoje lastne akterje, pravila, strategije in racionalnosti. Sistem javnih uslužbencev pa je nujen in zelo pomemben element teh policy omrežij.

Aberbach, Putman in Rockman¹³ so v svoji znani primerjalni študiji uslužbencev oziroma uradnikov in politikov v zahodnih demokracijah opredelili različne predstave o odnosih med njimi. Rezultat študije so bile štiri možne razlage delitve dela med uslužbenci in politiki:

- a) V skladu s prvo razlago je izvajanje politik v izključni pristojnosti jav-

¹⁰ V njih je najpogosteje obravnavana v sklopu izvršilne oblasti, eksekutive.

¹¹ Ta teorija predpostavlja, da političnemu sistemu, če je vložek seveda demokratičen, na določen način uspe preobraziti zahteve v učinke oziroma rezultate (Brezovšek 2000, 267–272).

¹² Kickert, Walter (ur.). 1997. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Cheltenham, Edward Elgar Limited, London. Olsen, John P. 1983. *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare state*. Oslo.

¹³ Aberbach, Joel, Putman, Robert in Rockman, Bert. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, London, stran 231.

nih uslužbencev, medtem ko so politiki odgovorni za oblikovanje politik ter za artikulacijo in agregacijo interesov. Gre za klasično predstavo o javni upravi, kjer politiki odločajo, uslužbenci pa zgolj uresničujejo odločitve.

- b) Druga razlaga predpostavlja, da tako politiki kot javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, vendar pa je njihov prispevek različen. Uradniki zbirajo podatke in posedujejo znanje, politiki pa vnašajo v ta proces interese in vrednote. Javni uslužbenci opravljajo nevtralne analize, medtem ko politiki vnašajo politično občutljivost.
- c) Po tretji razlagi tako politiki kot javni uslužbenci sodelujejo pri oblikovanju politik, prav tako pa se oboji ukvarjajo s politiko. Razlika med njimi je predvsem ta, da politiki izražajo široke in različne interese, medtem ko uradniki posredujejo ožje, osredotočene interese.
- d) Četrta razlaga pa domneva, da smo priče virtualnemu izginotju klasične razlike med vlogami politikov in birokratov.

Vse štiri razlage označujejo progresivno razširitev vloge javnih uslužbencev s funkcijami, ki so bile nekoč izključno v pristojnosti politikov. Tudi iz številnih študij policy procesov je razvidno, da v sodobnih demokratičnih državah klasične teorije, ki izključujejo javne uslužbence iz kakršne koli vloge pri oblikovanju politik ter interesni aktivaciji in agregaciji, več ne ustrezajo stvarnosti, če sploh kdaj seveda so.¹⁴ Klasični birokrati, ki se izogibajo političnemu vplivu, pogajanjem in kompromisu ter verjamejo v strogo delitev med politiko in upravo, postopoma izginjajo, medtem pa se razvija nov model političnega birokrata, ki sprejema politične posledice svojega dela in zajema večino birokracije¹⁵ v zahodnih demokracijah.

Opisane politične vloge javnih uslužbencev ne smemo zamenjevati s strankarsko politično pripadnostjo. Vsi uslužbenci v javni upravi morajo biti lojalni do svoje legitimne, na primeren način izvoljene politične oblasti, neodvisno od strankarskih in drugih političnih prepričanj. Seveda so med državami velike razlike med tem, kako je ta politična lojalnost institucionalizirana. Ponekod (na primer v Veliki Britaniji) višjim javnim uslužbencem ni dovoljeno članstvo v političnih strankah in celo najvišji uradniki ostanejo ob zamenjavi vlade na svojih delovnih mestih. Drugod (na primer v Nemčiji) pa je vsem javnim uslužbencem dovoljena strankarska politična aktivnost, tako da je politična pripadnost večine javnih uslužbencev dobro znana. Pomembno je, da so javni uslužbenci pa vseh ravneh, še posebej na višjih, lojalni do svojih političnih predstojnikov, ne da bi bili od njih odvisni v smislu političnega pokroviteljstva. To pa je možno samo, če uživajo določeno mero samostojnosti in varnosti službe.

¹⁴ Prav tam, stran 239.

¹⁵ Slednje velja zlasti za birokrate na srednji in višji ravni upravljanja (glej Brezovšek 2000, 267–272).

Lojalnost ne pomeni nekritične ubogljivosti. Odnosi med imenovanimi profesionalnimi uradniki in izvoljenimi politiki seveda nikoli niso brez trenja, pa tudi politično pokroviteljstvo je nedvomno prisotno v vsakem sistemu javnih uslužbencev. Paul Lorentzen¹⁶ je glavne težave v odnosu med politiki in javnimi uslužbenci zajel v treh točkah:

- pomanjkanje znanja novoizvoljenih politikov o delu v javnem sektorju;
- javni uslužbenci se morajo ob vsaki menjavi oblasti seznaniti s – pogosto spremenjenimi – političnimi usmeritvami in cilji;
- vzajemna potreba politikov in javnih uslužbencev po razumevanju medsebojnih vrednot, zaznav in odnosov.

Kljub temu pa je temeljno pravilo odnosa med politiki in profesionalnimi uradniki, da morajo prvi zaupati slednjim neodvisno od strankarske pripadnosti in političnih pogledov, uslužbenci pa morajo politikom ponuditi svoje neodvisne presoje in ekspertize. To ne pomeni, da katera stran pozna stvari bolje, pač pa samo, da pozna različne vidike javnih politik.¹⁷

Pravice in dolžnosti javnih uslužbencev

Za javne uslužbence veljajo skoraj vse določbe o pravicah in obveznostih zaposlenih, določene z zakonodajo, ki velja za vse zaposlene v neki državi, če seveda posebna zakonodaja ne določi drugače. Omenjene pravice se nanašajo na delovni čas, odmore in počitke, opravičene odsotnosti z dela z nadomestilom ali brez nadomestila plače, izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev itd. Posebne pravice pripadajo mladini, nosečim ženskam in starejšim zaposlenim. Javni uslužbenci naj bi imeli na vseh področjih in na vseh ravneh vsaj te minimalne skupne pravice:¹⁸

- pravico do enakega dostopa do službe v javni upravi;
- pravico do stalnosti zaposlitve;
- pravico do plače in drugih denarnih nadomestil;
- pravico do plačanega in neplačanega dopusta;
- pravico do kolektivnega pogajanja z delodajalcem;
- pravico do sindikalnega združevanja;
- pravico do stavke;
- pravico do pisnega ukaza nadrejenega v primeru izvedbe nezakonitega delovanja;

¹⁶ Lorentzen, Paul. 1984. A Time for Action. The Bureaucrat, št. 13, stran 8.

¹⁷ Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija : poizkus razvojne tipologije. Teorija in praksa, let. 29, št. 11–12, stran 1098.

¹⁸ Trpin, Gorazd. 1996b. Nekatera izhodišča urejanja položaja zaposlenih v organih lokalnih skupnosti. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 362.

- pravico do političnega delovanja v zakonskih okvirih, ki lahko določajo tudi nezdržljivost tega delovanja s posamezno službo;
- pravico do sodnega varstva v sporih iz uslužbenskih razmerij;
- pravico do dodatne zaposlitve oziroma profesionalnega delovanja, če to ni nezdržljivo z opravljanjem službe;
- pravico do prerazporeditve v skladu z vnaprej določenimi pravili;
- pravico do izobraževanja in usposabljanja na stroške delodajalca;
- pravico do socialne varnosti.

Slovenski Zakon o delavcih v državnih organih vsebuje številne posebne določbe o pravicah in obveznostih delavcev v državnih organih. Določbe se nanašajo na:¹⁹

- pogoje za sklenitev delovnega razmerja (poleg splošnih pogojev, ki veljajo za vse zaposlene v Republiki Sloveniji – starost 15 let in splošna zdravstvena sposobnost – so določeni še posebni pogoji, kot so državljanstvo Republike Slovenije, polnoletnost ter znanje slovenskega jezika za vse uslužbenke, ki poslujejo s strankami);
- obveznost, da se v določenih primerih delo opravlja v času, daljšem od polnega delovnega časa (po odredbi predstojnika organa);
- obveznost opravljanja posebnega strokovnega izpita po opravljenem pripravništvu in obveznost stalnega strokovnega izobraževanja in usposabljanja;
- prepoved članstva v vodstvih političnih strank;
- obveznost v izjemnih primerih opravljati delo, ki ne ustreza uslužbenčevi izobrazbi, znanju in sposobnostim (v primeru višje sile);
- možnost prerazporeditve v drug upravni organ brez soglasja javnega uslužbenca.

Pomembna obveznost javnega uslužbenca je, da mora delovati v skladu z zakonom ter opravljati naloge v skladu z navodili predpostavljenih. Za vestno delovanje se javni uslužbenec zaveže s službeno prisego, ki ga tudi moralno zavezuje, poleg tega pa je velik poudarek namenjen tudi molčečnosti, s katero se javni uslužbenec zaveže, da ne bo izdajal službenih ali uradnih skrivnosti. Posebna obveznost se nanaša na nošenje službenih oblačil za vse tiste javne uslužbenke, za katere je tako posebej določeno, predvsem na področju obrambe in notranje varnosti. Druga posebna obveznost javnih uslužbencev pa je obveznost nesprijemanja daril in drugih koristi. V teh primerih obstaja kazenskoppravna ureditev, po kateri se lahko (ob sprejemanju in dajanju daril ali drugih koristih, kot so na primer podkupnine) uvede kazenski postopek.

¹⁹ Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 11–12.

SISTEM ODGOVORNOSTI JAVNIH USLUŽBENCEV

Sistem etičnih sestavin je povezan s sistemom odgovornosti javnih uslužbencev, ki je gotovo eden od najpomembnejših sistemov v upravi. Javni uslužbenci imajo tako dolžnost objektivne, subjektivne ter politične in profesionalne odgovornosti. Objektivna odgovornost pomeni odgovornost do nekega kolektivnega telesa, do določenih 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«.²⁰ Pri politični odgovornosti gre za učinkovito uresničevanje ciljev politične avtoritete ter zagotavljanje uresničevanja potreb in interesov državljanov. Profesionalna odgovornost se nanaša na strokovno oblikovanje ciljev, nalog in zahtev vladajoče opcije ter državljanov.²¹

Javni uslužbenci naj bi imeli pri uresničevanju sistema odgovornosti te osebne lastnosti:²²

- samozavedanje (sem sodi tudi zavedanje lastne degenerativne težnje);
- samodisciplina;
- osredotočenost na delo (in ne nase);
- odprtost za kritiko;
- vztrajnost in doslednost;
- sposobnost prepričevanja in motiviranja drugih;
- konstruktivnost in nepristranskost ter
- pozitiven odnos do sebe, do drugih in do okolja.

O odgovornosti upravnega delavca lahko govorimo v strukturalnem (vezano na sankcije v organizaciji) in personalnem (vezano na etično vest posameznika) smislu, v obeh primerih pa gre za odnos med ravnanjem in njegovimi posledicami. Če primerjamo menedžerja v podjetju z vodilnim delavcem v upravi, lahko ugotovimo, da je odgovornost javnega delavca celovitejša in javna. Pri nadzoru nad delom vodilnega delavca v javnem zavodu bi se moralo kazati ravnovesje med konkretnimi izvajalci v zavodu, uporabniki storitev zavoda in državo. Posebej sta poudarjeni predvsem dve vrsti odgovornosti vodilnega delavca v upravi: odgovornost politiki in odgovornost izvajalcem ter uporabnikom na konkretnem delovnem področju. Njegova naloga je med drugimi tudi ta, da z inovaci-

²⁰ Cooper, L. Terry. 1994. *The Responsible Administrator, An Approach to Ethics for the Administrative role*. Third Edition, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, stran 58–62.

²¹ Harmon, Chris. 1995. *Responsibility as Paradox, A Critique of Rational Discourse on Government*. Sage Publications, California, stran 186–187.

²² Radovič, Suzana. 1998. *Profesionalna etika v upravi*. Interno gradivo Upravne akademije za udeležence seminarjev, Ljubljana.

jami sooblikuje okolje organizacije in tako prispeva k družbenemu razvoju in kakovostnejšemu življenju ljudi.

Medtem ko je v pridobitni organizaciji sorazmerno enostavno določiti, da dobiček pripada tistemu, ki je prevzel odgovornost za tveganje, in je sankcioniranje relativno preprosto, ker prihaja iz tržne stihije, je sankcioniranje neodgovornega vedenja v javni organizaciji, kakšna je tudi upravna organizacija, nekoliko bolj zapleteno. Javni uslužbenec ni prisiljen k odgovornemu ravnanju vse do takrat, dokler niso poleg pooblastil predpisane tudi posledice, ki jih bo nosil, če njegovo delovanje ne bo usklajeno s podeljenimi pristojnostmi. Za doseganje boljših delovnih učinkov bi bilo treba vpeljati evalvacijski mehanizem za vrednotenje učinkov dela in vzpostaviti sistem individualne odgovornosti v javnem sektorju, kajti medtem ko se izgube v zasebnem sektorju kažejo v denarju lastnikov kapitala, se izgube v sistemu javnih uslužbencev kažejo v denarju davkoplačevalcev. Ker je sodobna družba družba institucij, je tega denarja, če je izgubljen, lahko tudi zelo veliko. Zato bi morala biti obveznost samoevalvacije in evalvacije normativno opredeljena in zahtevana. Kompetitivnost v kakovosti javnih storitev bi bila potemtakem naravna posledica predhodnega, na evalvaciji utemeljenega standarda kakovosti.

Javni uslužbenec je odgovoren tudi za vzpostavitev delovni problematiki ustreznega komunikacijskega omrežja, ki omogoča preventivno, sprotno in dosledno odzivanje na informacije iz delovnega okolja. Če naj strokovnjak v upravi ravna odgovorno, potrebuje tudi avtonomijo za samostojno odločanje o tem, s kom in kako se bo povezoval, da bi opravljal poslanstvo javne organizacije.²³ Avtonomija pa je povezana tudi z osmišljanjem lastnega dela, ki ni le sredstvo za preživetje, ampak tudi medij za osebno samopotrditev. Le takšno delo človeka motivira in le tako delo je v službi družbenega razvoja, ker je ustvarjalno.

Narava dela v organih javne uprave je specifična, saj zaposleni prihajajo v stik s strankami, sodelujejo pri odločanju o pravicah in obveznostih pravnih subjektov, ravnaajo z dokumentiranim gradivom, imajo dostop do evidenc, ki vsebujejo osebne in druge podatke ter zaupno gradivo. Zaradi posebne narave dela morajo biti predpisane zahteve delovne discipline, ki se v veliki meri razlikujejo od tistih v zasebnem sektorju. Prav tako morajo biti strožje tudi sankcije – disciplinska odgovornost.²⁴ Slovenski Zakon o delavcih v državnih organih²⁵ v določbah 44. in 45. člena deli kršitve delovnih obveznosti in dolžnosti na lažje in težje. Lažje kršitve so na primer nepravočasno prihajanje na delo in odhajanje z dela pred izte-

²³ Tu mislimo predvsem na povezave s stroko, z uporabniki storitev in znotraj uprave.

²⁴ Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 15.

²⁵ Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 4/93.

kom delovnega časa, nevestna hramba spisov ali podatkov, neopravičen izostanek z dela do dveh delovnih dni zapored. Za lažje kršitve se lahko izreče javni opomin ali denarna kazen. Hujše kršitve pa so na primer kaznivo dejanje zoper uradno dolžnost ali drugo kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom, kaznivo dejanje ali prekršek, s katerim se krni ugled organa, zloraba položaja ali prekoračitev pooblastil ter nepriemerno obnašanje do strank. Za hujše kršitve se izreče obvezen ukrep prenehanja delovnega razmerja. Druge hujše kršitve, pri katerih se ukrep prenehanja delovnega razmerja izreče le, če so povzročile hujše posledice za življenje ali zdravje ljudi oziroma za delo državnega organa, so zloraba odsotnosti z dela zaradi bolezni, neopravičeni izostanki z dela ter dajanje nepravilnih podatkov. Disciplinske ukrepe izreka predstojnik organa. Zoper njegovo odločitev ima delavec pravico do ugovora na disciplinsko komisijo, ki o ugovoru odloča. Zoper odločbo disciplinske komisije je dovoljeno sodno varstvo. Ustava Republike Slovenije v 26. členu določa, da ima vsakdo pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem stori oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravlja. Oškodovanec ima tudi pravico, da v skladu z zakonom zahteva povračilo tudi neposredno od tistega, ki mu je škodo povzročil. Na podlagi te ustavne pravice je izpeljana tudi odškodninska odgovornost javnih uslužbencev, ki v 51. členu Zakona o delavcih v državnih organih²⁶ določa, da je delavec odškodninsko odgovoren za škodo, ki jo je na delu ali v zvezi z delom namenoma ali iz hude malomarnosti povzročil državnemu organu ali komu drugemu.

JAVNO MNENJE IN SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Javna uprava in njen sistem javnih uslužbencev sta komponenti vladanja in ju je mogoče analizirati tudi s tega, recimo mu političnega vidika, vendar je ob tem treba vseskozi vedeti, da je to menedžerska dejavnost v okviru javnih organizacij; državljani jo najpogosteje zaznavajo kot drugo komponento vlade oziroma politične oblasti, čeprav pogosto najmanj spoštovano komponento.²⁷ Javno mnenje je lahko eden pomembnejših virov birokratske moči znotraj sistema javnih uslužbencev, vendar je natančen vpliv javnega mnenja na sistem javnih uslužbencev in na javne politike, ki jih le-ta izvaja, še vedno dokaj neraziskano področje.²⁸ Neka-

²⁶ Prav tam.

²⁷ Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 184.

teri raziskovalci trdijo, da javno mnenje celo prevladujoče vpliva na delovanje javnega sektorja. Page in Shapiro²⁹ sta tako na primer raziskovala 357 večjih sprememb v javnem mnenju skozi daljše časovno obdobje. Te spremembe sta znotraj istega časovnega obdobja primerjala z delovanjem in predvsem outputi znotraj javne uprave ter presenetljivo ugotovila, da so se različne javne politike kar v 87 odstotkih primerov prilagodile spremembam javnega mnenja. Gray in Lowery³⁰ sta na primeru davčne in izobraževalne politike ugotovila, da sta se obe skozi daljše raziskovano obdobje prilagajali javnemu mnenju. Peters in Hogwood³¹ sta v svojih raziskavah povezala javno mnenje in rast samega sistema javnih uslužbencev.³² Ugotovila sta, da se je v obdobju, ko je javno mnenje izkazalo izrazito podporo neki javni politiki, povečal oziroma okreplil tudi sistem javnih uslužbencev.

Ena glavnih značilnosti javnega mnenja je njegova nestanovitnost. Ena izmed temeljnih značilnosti javnega mnenja je, da se zelo pogosto spreminja, včasih tudi v izredno kratkem časovnem obdobju. Ta njegova značilnost pa je v neposrednem nasprotju z značilnostmi sistema javnih uslužbencev. Za sistem javnih uslužbencev sta namreč pomembni, če ne celo ključni ravno njegova stanovitnost in trdnost, kar mu omogoča kvalitativno delovanje v daljšem časovnem obdobju. Drži pa, da lahko posamezni deli sistema javnih uslužbencev izkoriščajo javno mnenje za podporo lastnih javnih politik. To seveda še posebej velja, če je javno mnenje le-tem izrazito naklonjeno. Tako lahko zatrdimo, da je za samo upravo javnomnenjska podpora posameznim javnim politikam oziroma projektom, ki se izvajajo znotraj javnega sektorja, celo pomembnejša kot splošna javnomnenjska podpora oziroma pozitivno mnenje o upravi.

In kakšno je javno mnenje o upravi in javnih uslužbencih v Sloveniji? Lahko trdimo, da se velikokrat pretirava z nesposobnostjo in podkupljivostjo javnih uslužbencev,³³ saj je javno mnenje o upravi in javnih uslužbencih precej dobro. V letu 1994 je tako po podatkih Slovenskega javne-

²⁸ Meier, J. Kenneth. 2000. *Politics and the Bureaucracy*. Harcourt College Publishers, Texas A&M University, stran 52.

²⁹ Page, I. Benjamin in Shapiro, Y. Robert. 1981. *Effects of Public Opinion on Policy*. Prepared for delivery at the 1981 annual meeting of APSA, New York, ZDA.

³⁰ Gray, Virginia in Lowery, David. 1988. *Interest Groups Politics and Economic Growth in the U.S.* *The American Political Science Review*, let. 82, št. 1, stran 109–131.

³¹ Peters, B. Guy in Hogwood, W. Brian. 1985. *The Pathology of Public Policy*. Clarendon, Oxford.

³² Rast sistema javnih uslužbencev se nanaša predvsem na količinsko rast, nekoliko manj pa tudi na kakovostno rast sistema javnih uslužbencev.

³³ Brezovšek, Marjan. 1997. *Upravna kultura v Sloveniji*. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Politološki dnevi – zbornik referatov*, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 184.

ga mnenja (SJM)³⁴ uprava na sedemstopenjski lestvici³⁵ dosegla oceno 4.06.³⁶ Razen političnih strank nobena druga institucija izrazito ne odstopa; »obsojena« je predvsem manipulativna narava politike kot take, kar ji glede na rezultate v očeh povprečnega slovenskega človeka daje videz nepoštenosti. Na voljo so še podatki Slovenskega javnega mnenja za leti 1995 in 1997, zato si jih oglejmo. V letu 1995 je tako po podatkih SJM³⁷ uprava na sedemstopenjski lestvici³⁸ dosegla boljšo oceno kot leto poprej, in sicer 4.11.³⁹ Ocena uprave je v obeh raziskavah javnega mnenja med najvišjimi. Tudi po podatkih SJM za leto 1997⁴⁰ so se državni⁴¹ uradniki odrezali precej dobro, čeprav gre za drugačno vprašanje⁴² kot v prejšnjih raziskavah, zato neposredna primerjava seveda ni možna.⁴³ Tako so državni uradniki dobili oceno 1.74. To pomeni, da večina vprašanih meni, da gre državnim uradnikom relativno slabše kot pred osamosvojitvijo oziroma da je ta skupina ljudi v obdobju demokratičnega prehoda predvsem izgubila.⁴⁴

³⁴ Toš, Niko. 1998. Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998. IDV-FDV, Ljubljana, stran 367.

³⁵ SJM 94/2, vprašanje 2.25d. »V Sloveniji imamo različne institucije, kot na primer vlado, sodišča, policijo in tako naprej. Povejte mi prosim, kakšno je vaše osebno zaupanje v upravo, urade. Pri tem pomeni (1), da ji sploh ne zaupate, in (7), da ji v celoti zaupate, ocenjujete pa seveda tudi med njima glede na stopnjo svojega zaupanja«. N= 1024.

³⁶ Druge institucije so na isti lestvici pri istem vprašanju dosegle te vrednosti: Vlada RS 3.50, politične stranke 2.78, sodišča 4.12, policija 3.98, Državni zbor RS 3.51, če naštejemo le nekatere.

³⁷ Toš, Niko. 1998. Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998. IDV-FDV, Ljubljana, stran 616.

³⁸ SJM 95/4, vprašanje 3.24d. »V Sloveniji imamo različne institucije, kot na primer vlado, sodišča, policijo in tako naprej. Povejte mi prosim, kakšno je vaše osebno zaupanje v upravne organe, urade. Pri tem pomeni (1), da jim sploh ne zaupate, in (7), da jim v celoti zaupate, ocenjujete pa seveda tudi med njima glede na stopnjo svojega zaupanja«. N= 1008.

³⁹ Druge institucije so na isti lestvici pri istem vprašanju dosegle te vrednosti: Vlada RS 4.24, politične stranke 2.96, sodišča 4.18, policija 4.00, Državni zbor RS 3.63, če naštejemo le nekatere.

⁴⁰ Toš, Niko. 1998. Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998. IDV-FDV, Ljubljana, stran 709.

⁴¹ Vprašanje je bilo v tej raziskavi javnega mnenja omejeno zgolj na državne uradnike.

⁴² SJM 97/1, vprašanje 2.09. »Kateri navedeni skupini ljudi gre po osamosvojitvi in prehodu v tržni sistem bolje in kateri slabše? Kaj menite, katera skupina je pridobila in katera izgubila? Ocena 1 pomeni, da je skupina pridobila in ji gre bolje, ocena 2, da je skupina izgubila in ji gre slabše, ocena 3 pa, da ji gre enako.« N= 2031.

⁴³ V našem izračunu smo upoštevali le odgovora bolje ali slabše (1 in 2), pri čemer vrednost blizu 1 pomeni, da večina vprašanih meni, da gre neki skupini ljudi bolje kot pred osamosvojitvijo oziroma da je ta skupina ljudi v tržnem sistemu pridobila.

V vseh treh merjenjih javnega mnenja lahko torej opazimo upravi oziroma javnim uslužbencem relativno naklonjeno javno mnenje, predvsem v primerjavi z nekaterimi drugimi družbenimi skupinami oziroma institucijami. Na splošno so vse institucije, ki neposredno vplivajo na gospodarsko uspešnost in socialno blaginjo (podjetja, sindikati) in politično stabilnost (politične stranke, vlada), relativno nizko glede na deleže zaupanja vprašanih, medtem ko so tiste, kjer te neposredne vpletenosti ni, na vrhu po stopnji zaupanja.⁴⁵ Na podlagi dostopnih podatkov lahko povzamemo, da uživata slovenska uprava in posledično seveda tudi slovenski sistem javnih uslužbencev relativno visoko javnomnenjsko podporo in da je le-ta v skladu s teoretičnimi izhodišči lahko tudi pomemben zunanji vir birokratske moči; in le od uprave je odvisno, koliko ga bo znala tudi izkoristiti.

⁴⁴ Nekatere druge skupine so »prejele« te ocene: politiki 1.07, delavci v industriji 1.98, lastniki podjetij 1.16, upokojeanci 1.74.

⁴⁵ Brezovšek, Marjan. 1997. *Upravna kultura v Sloveniji*. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Politološki dnevi – zbornik referatov*, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 184–185.

ČETRTI DEL

**OPERATIVNA RAVEN
V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV**

UVOD

Kot smo zapisali že v uvodnem razmišljanju k prejšnjemu poglavju, obstajata na abstraktni ravni v povezavi z zanesljivo javno upravo dva glavna cilja: legitimnost in učinkovitost. Državljeni morajo spoštovati odločitve javne uprave in gledano ožje tudi sistema javnih uslužbencev, te odločitve in dejavnosti pa morajo dati ustrezne rezultate. Obe navedeni merili zelo kompleksni in različnih razsežnosti, zato smo ju razčlenili na štiri vidike javne uprave v demokraciji: legitimnost zajema legalnost in politični nadzor in se v okviru sistema javnih uslužbencev navezuje predvsem na institucionalni podsistem, učinkovitost pa strokovnost in smotrnost, v okviru sistema javnih uslužbencev pa se navezuje predvsem na zadeve, ki spadajo v okvir operativne ravni oziroma operativnega sistema.¹ Sistem javnih uslužbencev potrebuje za zagotavljanje učinkovitih upravnih odločitev in dejavnosti pri doseganju zakonitih in politično opredeljenih ciljev strokovnost oziroma ekspertnost; potrebuje javne uslužbence, ki se spoznajo na svoje področje delovanja, oziroma strokovnjake, brez katerih ni mogoče niti učinkovito oblikovati politik niti jih izvajati. Gre za profesionalni vidik znotraj sistema javnih uslužbencev. Vidik smotrnosti sistema javnih uslužbencev pa poudarja zlasti ekonomski vidik sistema, saj mora le-ta biti sposoben poznati stroške delovanja ter nadzorovanja in prerazporeditve virov, če se to izkaže za potrebno.

KLASIFIKACIJSKI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Klasifikacija delovnih mest v sistemu javnih uslužbencev je ključna poteza večine sistemov javnih uslužbencev po svetu. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog. Opis delovnega mesta po navadi vsebuje te elemente:²

- naziv delovnega mesta;
- dolžnosti, ki jih delovno mesto zahteva;
- odgovornosti, ki so povezane s položajem znotraj organizacije, in
- sposobnosti, potrebne za uspešno opravljanje dela.

¹ Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? Teorija in praksa, let. 37, št. 2, stran 265.

² Denhardt, B. Robert. 1991. Public Administration: An Action Orientation. Pacific Grove, California, stran 203–204.

Klasifikacijski sistemi se v javnem sektorju uporabljajo iz različnih razlogov. Med njimi so najpomembnejši skrb za preglednost in nepristranskost znotraj sistema delovnih mest, skrb za povezavo nalog in sposobnosti, potrebnih za njihovo uspešno opravljanje, ter ne nazadnje postavitev določenih standardov znotraj sistema javnih uslužbencev (za ocenjevanje, napredovanje). Zgodovinsko so se klasifikacijski sistemi razvili zaradi skrbi za objektivnost in nepristranskost znotraj javnega sektorja,³ pa tudi zaradi zaščite javnih uslužbencev pred političnimi zlorabami.

Klasifikacija javnih uslužbencev je ena izmed posebnosti, ki razlikuje sistemsko ureditev področja javnih uslužbencev od splošnega delovnega prava. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev mora vsebovati:⁴

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

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji delovnih mest, pri kateri posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami oziroma istovrstna delovna mesta. Postopek klasifikacije delovnih mest se začne pri delovnem mestu kot osnovnem elementu, ki ga lahko definiramo kot zbir vseh delovnih nalog, za katerih izvajanje se predvideva en javni uslužbenec. Delovno mesto je najmanjša enota, ki je ni mogoče nadalje deliti, lahko pa delovna mesta medsebojno primerjamo, kar omogoča klasifikacijo delovnih mest po različnih skupnih lastnostih v skupine. Delovne naloge oziroma dolžnosti posameznega delovnega mesta je treba standardizirati. To pomeni, da je treba za vsako delovno mesto določiti:

- redne naloge,
- administrativne naloge,
- osnovne metode dela, ki jih je treba uporabiti za izvedbo naloge,
- posebne naloge in
- odgovornost.

Vse navedeno daje sistemu klasifikacije javnih uslužbencev določene prednosti, saj:

- zagotavlja organizacijsko preglednost, ki omogoča načrtovanje in nadzor nad zaposlovanjem v javni upravi;
- omogoča poenotenje pogojev za zaposlitev na istovrstnih delovnih mestih, ki objektivno opredeli vsebino delovnih nalog, kar omogoča oceno delovne uspešnosti;

³ Prav tam.

⁴ Pusić, Eugen. 1996. Nauka o upravi. Školska knjiga, Zagreb.

- zahteva definicijo in opis delovnih dolžnosti ter s tem jasno opredeljuje vprašanje odgovornosti vsakega posameznega delovnega mesta.

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev pa lahko temelji tudi na klasifikaciji javnih uslužbencev, pri kateri posamezna kategorija zajema vse javne uslužbence z enakimi posameznimi značilnostmi (formalna izobrazba, delovna doba, dodatna 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 le-ta poseduje resnično znanje in pripravljenost za opravljanje določenih nalog v upravi. Javne uslužbence je mogoče razvrščati tudi na podlagi delovne dobe, iz katere se sklepa, da dalj časa, ko nekdo opravlja neko delo, večje izkušnje iz tega dela pridobi in bolje lahko to delo opravlja, čeprav takšna domneva v praksi vedno ne drži. Drugi možni kriteriji za razvrščanje javnih uslužbencev so še način dela ter specifična strokovna znanja.

V sistemu klasifikacije javnih uslužbencev je zagotovljeno, da uslužbenec ne more izgubiti ravni pridobljenih pravic, če je brez svoje krivde prerazporejen na delovno mesto, ki je razvrščeno v nižjo kategorijo od njegovega prejšnjega delovnega mesta. Tako kot sistem klasifikacije delovnih mest zagotavlja načelo nagrajevanja po delu in pripomore k racionalnejši organiziranosti, tako sistem klasifikacije javnih uslužbencev zagotavlja javnim uslužbencem večjo varnost zaposlitve. Oba klasifikacijska sistema omogočata vzpostavitev sistema napredovanja in plačnega sistema. Klasifikacija ima cel niz pozitivnih učinkov:⁵

- a) Z razdelitvijo na posamezna delovna mesta ugotovimo, koliko delovnih mest imamo, in s tem dobimo tudi število javnih uslužbencev, ki jih potrebujemo.
- b) Če želimo ugotoviti, kakšne delavce potrebujemo, smo prav tako vezani na oceno delovnih mest.
- c) Zaradi nujne racionalizacije moramo za enaka delovna mesta uporabiti iste kriterije in isto kvalifikacijo pri sprejemu v delovno razmerje. To pa nam omogoča tudi primerjavo uspešnosti med posameznimi uslužbenci, tako pa 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.

Klasifikacija je ne nazadnje tudi zagotovilo, da se sredstva za javno upravo porabljajo racionalno, ker so na posamezno delovno mesto veza-

⁵ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.

ne na eni strani določene zahteve in obveznosti, na drugi pa določene pravice. Praviloma so delovna mesta, ki so si med seboj sorodna, uvrščena v posebne skupine, ki izkazujejo naraščajočo stopnjo zahtevnosti posameznega delovnega mesta.⁶ V večini sistemov javnih uslužbencev so podobno klasificirani tudi plačni razredi javnih uslužbencev.

SISTEM ZAPOSLOVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

Na podlagi obstoječega sistema dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog, je mogoče začeti z rekrutacijo oziroma zaposlovanjem javnih uslužbencev. Sistem zaposlovanja javnih uslužbencev praviloma vsebuje štiri ključne korake:⁷

- oglaševanje oziroma javna objava prostega delovnega mesta v javnem sektorju;
- preizkus ali drugačno preverjanje znanja oziroma sposobnosti prijavljenih kandidatov;
- priprava seznama usposobljenih kandidatov;
- izbira usposobljenih kandidatov.

V večini sodobnih sistemov javnih uslužbencev se je v zadnjih letih uveljavilo posebno neformalno pravilo izbire usposobljenih kandidatov, v skladu s katerim naj bi se organu, ki odloča o dokončni izbiri kandidatov, predložilo trikrat več imen, kot je prostih delovnih mest.⁸ Gre za tako imenovano načelo treh. Podobno pogosto neformalno pravilo pri izbiri kandidatov za prosta delovna mesta je v sistemu javnih uslužbencev dodeljevanje prednostnih točk za ljudi z več delovnimi izkušnjami. Gre za načelo senioritete. Načeli sta se izkazali kot močno nasprotujoči si, saj naj bi prvo spodbujalo diskriminacijo do žensk in manjšin, drugo pa naj bi v neenakopraven položaj postavljalo mlajše – vendar visoko usposobljene – iskalce zaposlitve, ki so zaradi uporabe načela senioritete pogosto neupravičeno diskriminirani.⁹

V sodobnih upravnih sistemih obstajata dva temeljna sistema izbire javnih uslužbencev pri zaposlovanju. Prvi je tako imenovani merit sistem, drugi pa se imenuje spoil sistem. Prvi temelji na zaposlovanju v

⁶ Primer takšne ureditve je poimenovanje delovnih mest po stopnjah, na primer strokovni sodelavec I, strokovni sodelavec II in strokovni sodelavec III.

⁷ Denhardt, B. Robert. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California, stran 203–204.

⁸ Če je prosto le eno delovno mesto, naj bi se torej organu, ki odloča o izbiri kandidatov, predložil seznam treh imen.

⁹ Denhardt, B. Robert. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California, stran 205.

skladu s strokovnimi merili, drugi pa na zaposlovanju v skladu s političnimi kriteriji. V slovenskem sistemu javnih uslužbencev je odločilen kriterij strokovnosti, saj ne poznamo tako imenovanih političnih uradnikov. Politični kriteriji pridejo do izraza v glavnem pri zasedanju funkcionarskih položajev, pri čemer velja obratnosorazmerno načelo, da višji, kot je funkcionarski položaj, bolj so politični kriteriji poudarjeni. Dosledna uporaba *spoil* sistema lahko v končni fazi pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela ter povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov. To posledično demotivira ljudi pri zaposlovanju v javni upravi, poleg tega pa je onemogočena tudi neprekinjenost upravnega dela, ki je tako v največji meri podvrženo dinamiki političnih sprememb. Merit sistem je kot nasprotje *spoil* sistema veliko bolj primeren za spreminjajočo se družbo države v demokratičnem prehodu, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb in trajnost zaposlitve ter neprekinjeno delovanje upravnega sistema tudi ob večjih političnih spremembah. Stabilna uprava je namreč eden od ključnih pogojev demokratične države.¹⁰

Javni uslužbenci se v slovenskem sistemu javnih uslužbencev na podlagi klasifikacije delovnih mest razvrščajo v višje upravne delavce, upravne in strokovno-tehnične delavce. V sistemu klasifikacije delovnih mest sta položaj javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od delovnega mesta, ki ga opravlja. Javni uslužbenec sklene delovno razmerje na podlagi sistematizacije delovnih mest, ki pomeni seznam predvidenih delovnih mest v nekem upravnem organu, kar omogoča organizacijsko preglednost in načrtnost pri zaposlovanju.¹¹ Slovenska ustava v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnem sistemu mogoča samo na podlagi javnega natečaja (ali javnega razpisa), razen v primerih, ki jih določa zakon. Z javnim natečajem se določijo pogoji za sprejem v službo, med kandidati pa se v posebnem postopku izbere najprimernejši. Čeprav popolnoma objektivne izbire ni mogoče zagotoviti, ker se praviloma na javni natečaj prijavi veliko več kandidatov, ki v celoti izpolnjujejo razpisne pogoje, pomeni ta način izbiranja javnih uslužbencev zaposlovanje na podlagi strokovnih meril ter enake možnosti oziroma dostopnosti zaposlitve v upravnem sistemu za vse prijavljene kandidate. V tem primeru je objektivni nadzor pogojev, medtem ko je končna izbira še vedno subjektivna, kar lahko privede do zaposlovanja kandidatov na podlagi osebnih poznanstev in podkupovanja, ne pa na podlagi njihovega strokovnega znanja.

Kandidat, ki se prijavi na javni razpis oziroma javni natečaj, mora ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje, ki jih določa 4. člen Zakona o delavcih v državnih

¹⁰ Perry, L. James. 1989. *Handbook of Public Administration*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.

¹¹ V aktu o sistematizaciji delovnih mest se uredi oziroma določi tudi notranja organizacijska struktura upravnega organa.

organih.¹² Ta navaja, 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;
- dopolnjeno 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, pa je obvezno tudi aktivno znanje slovenskega jezika.

Zakon o delavcih v državnih organih¹³ v 5. členu omogoča 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 določi Vlada Republike Slovenije kriterije zahtevnosti in število takih delovnih mest v kabinetu ministra. Zakon nadalje določa, da se sistematizirano delovno mesto objavi, če poseben zakon ne določa drugače; objava pa ni potrebna, če se izkaže, da je na nezasedenem delovnem mestu mogoče zaposliti delavca iz drugega organa javne uprave. Za ugotovitev kandidatove usposobljenosti za delo se lahko opravi predhodni preizkus, ki je obvezen za vse osebe, ki se prvič zaposlujejo v javni upravi. Nekaterе druge države (kot so na primer Nemčija, ZDA in Velika Britanija) pa poznajo še sistem izpitnih natečajev, kjer se opravi izbira na podlagi objektivnih meril. Na podlagi tega je izbran tisti kandidat, ki najbolje opravi izpit, v Franciji pa izbirajo javne uslužbenca že za časa javnoupornega študija na podlagi študijskega uspeha.¹⁴

V zvezi z zaposlovanjem javnih uslužbencev se postavlja tudi vprašanje sklepanja pogodb o zaposlitvi v javni upravi zaradi neenotne prakse pri sklepanju le-teh v posameznih državnih organih. Nekateri namreč menijo, da so pogodbe o zaposlitvi za delavce v državnih organih nepotrebne, in se pri tem sklicujejo na Zakon o delavcih v državnih organih, ki ne nalaga dolžnosti sklepanj teh pogodb, temveč namesto tega določa izdajanje odločb. Sedanja delovnopravna ureditev namreč pri urejanju delovnih razmerij ne razlikuje med delavci, ki delajo v gospodarstvu, in tistimi, ki delajo v javnih službah oziroma v državni upravi. To pomeni, da ni razlik med temeljnimi pravicami, obveznostmi in odgovornostmi v

¹² Glej Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 22/91 ter Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 4/93.

¹³ Prav tam.

¹⁴ Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, stran 616.

pravni organizacijski obliki delodajalca.¹⁵ Hkrati pa velja kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti,¹⁶ ki v svojem 22. členu opredeljuje pogodbe o zaposlitvi tudi za delavce v javni upravi.

Pomembno izhodišče sistema javnih uslužbencev je načelo enake dostopnosti do javne službe vseh državljanov. To pomeni, da nihče ne sme biti odklonjen iz razlogov, kot so spol, rasa, veroizpoved in podobno. Načelo enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi zahteva cel spekter skupnih standardov zaposlovanja v upravi, ki jih danes nimamo ne na državni ne na lokalni ravni. Možnost enake dostopnosti do zaposlitve v javni upravi vključuje obvezen javni razpis vseh prostih delovnih mest v upravi, ki je vgrajen kot varovalka za preprečevanje nepotizma in prijateljskih vezi pri pridobivanju teh mest. Za izdelavo skupnih standardov zaposlovanja je treba proučiti delovne postopke, določiti kvantificirana merila za njihovo opravljanje, kar bo omogočilo presojo, koliko javnih uslužbencev in s tem delovnih mest je v javni upravi resnično potrebnih. To pomeni tudi poenotenje meril in zahtev za opravljanje posameznih upravnih nalog in za zasedbo delovnih mest, hkrati pa bi omogočilo tudi preglednost zaposlovanja v upravi, učinkovit proračunski nadzor ter ustrezno proračunsko načrtovanje.¹⁷

Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev

V veliki večini sistemov javnih uslužbencev – tudi v slovenskem – lahko javnemu uslužbencu preneha delovno razmerje v enem od teh primerov:

- po pisnem sporazumu z delodajalcem, če uslužbenec pisno izjavi, da želi, da mu preneha delovno razmerje (v tem primeru delovno razmerje po navadi preneha po izteku odpovednega roka);
- če je bil zaposleni neupravičeno odsoten z dela nekaj delovnih dni zapored,
- če je ob sklenitvi delovnega razmerja navajal neresnične podatke;
- če je javnemu uslužbencu izrečen disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja;
- če se spremenijo pristojnosti organa javne uprave ter
- pri trajnem zmanjšanju obsega dela ali zaradi tehnoloških, organizacijskih ali drugih operativnih razlogov, zaradi katerih postanejo določena dela za določen čas nepotrebna.¹⁸

¹⁵ Korpič – Horvat, Etelka. 1996. Problematika pogodb o zaposlitvi v državni upravi. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 955.

¹⁶ Glej Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v RS, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 34/93.

¹⁷ Trpin, Gorazd. 1996b. Nekatera izhodišča urejanja položaja zaposlenih v organih lokalnih skupnosti. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 361.

¹⁸ V slovenski ureditvi sistema javnih uslužbencev je ta čas več kot šest mesecev

Pri trajnem prenehanju potrebe po delu, ko javni uslužbenec postane odvečna delovna sila, se zaposlenemu javnemu uslužbencu zagotovijo vse pravice, ki jih določa zakon. Če je mogoče, se s prerazporeditvijo ali prekvalifikacijo delovno razmerje še naprej vzdržuje. Če pa to ni mogoče, se delavcu zagotovita nadomestilo plače za čas trajanja šestmesečnega odpovednega roka in odpravnina.

UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV (HUMAN RESOURCES MANAGEMENT)

Nekoč je bilo družbeno okolje, v katerem deluje uprava, bolj preprosto, stabilno in predvidljivo. Birokratske organizacije so bile s svojim rutiniranim načinom dela takemu okolju prilagojene. Danes temu ni več tako, saj se okolje hitro spreminja, naloge uprave postajajo vse celovitejše, zahteve uporabnikov javnih storitev pa vse večje. Vzroke za spreminjanje upravnega okolja lahko delimo na notranje in zunanje. Med prve sodijo spreminjanje vrednot in organizacijske upravne kulture, individualizacija ter zahteva zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja, med zunanje vzroke pa sodijo zahteva po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov ter naraščanje obsega in zahtevnosti upravnih nalog.¹⁹ Omenjeno problematiko pokrivata uvajanje in izvajanje konceptov novega upravljanja javnega sektorja (NUJS).²⁰ S ciljem splošne učinkovitosti in demokratizacije uprave teži NUJS k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržnimi mehanizmi.²¹ Ob usmerjenosti v podjetniška merila uspešnosti ne smemo pozabiti načel zakonitosti, pravičnosti in etičnosti, saj je le povezava vseh načel temelj za uspešno delo javnega sektorja.

Upravljanje človeških virov (ali tudi upravljanje človeških virov in ravnanje z njimi, menedžment kadrovskih virov, pa tudi kadrovska politika in podobno; s kratico najpogosteje HRM²²) pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika. Upravljanje človeških virov sega vse od načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o sistematizaciji in organizaciji delovnih mest,

(Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 4/93, 56. člen).

¹⁹ Lipičnik, Bogdan in Mežnar, Drago. 1998. Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

²⁰ V angleškem govornem prostoru *New Public Management*.

²¹ Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, stran 18.

²² V angleškem govornem prostoru *Human Resources Management*.

načrti zaposlovanja, načrti izobraževanja in usposabljanja), štipendiranja, zaposlovanja, imenovanj, sklepanja pogodb, razporejanja ter motiviranja do plačne politike, ugotavljanja in ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja in sankcioniranja itd. O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencial, kot naložbo in ne kot nujni izdatek. Gre za del strateškega pristopa menedžmenta, ki temelji na teh načelih:²³

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

Ravnanje z ljudmi v sodobni organizaciji temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, k sodelovanju zaposlenih, h globalnemu delovanju in končno h kakovosti.²⁴ Prehod od klasičnega do sodobnega upravljanja človeških virov se je zgodil predvsem zaradi večje konkurence na trgu. Nesporno je bilo ugotovljeno, da so najuspešnejše in s tem tudi najkonkurenčnejše organizacije tiste, ki upravljanju človeških virov pripisujejo največji pomen.

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 zmožnosti in zagotavljanje možnosti za udeležbo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in nadzoru.²⁵ 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.

V nadaljevanju se bomo nekoliko podrobneje posvetili nekaterim najpomembnejšim elementom sodobnejših pristopov upravljanja človeških virov v sistemu javnih uslužbencev. Pri pregledu le teh pa seveda ne bomo mogli tudi mimo slovenske realnosti. Zanj je značilno zlasti veliko razhajanje med teorijo in prakso. Leskovar – Špacapanova²⁶ navaja nekaj razlogov, zakaj je tako:

²³ Možina, Stane. 1998. Management kadrovskih virov. FDV, Ljubljana, stran 5.

²⁴ Lipičnik, Bogdan in Mežnar, Drago. 1998. Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana, stran 44.

²⁵ Možina, Stane. 1998. Management kadrovskih virov. FDV, Ljubljana, stran 7.

²⁶ Leskovar – Špacapan, Gabrijela. 1997. Strateško vodenje in planiranje človeških virov. V: Radonjič, Dušan (ur.). Izbrane teme sodobnega managementa. Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, stran 109.

Tabela 1: Primerjava tradicionalnih in sodobnejših pristopov k upravljanju človeških virov v javnem sektorju

Kategorija	Tradicionalno delo z ljudmi	Sodobno upravljanje človeških virov
Osnovno pojmovanje	Ljudje delajo zaradi preživetja	Ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja
Vloga politike	Podfunkcija poslovnih procesov	Vodilni del strateškega menedžmenta
Cilji organizacije	Določeni	Nepredvidljivo spremenljivi
Status zaposlenih	Javnopravno zaščiten status - zakonsko omejene možnosti	Prehajanje k zasebnim metodam
Opredelitev človekovih zmožnosti	Glede na zahtevnost delovnega mesta se zaposli ustrezen človek	Spodbuja se razvoj, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje
Načrtovanje človeških virov	Reaktivnost - sprotna reakcija na pojavljajoče se potrebe	Proaktivnost - identifikacija bodočih potreb in s tem skladno načrtovanje
Usmerjanje	Ukazovanje in nadzor	Spodbude, samousmerjanje
Motivacija	Zavest dolžnosti (upravna etika)	Naravnost k učinkovitosti, samostojnost odločanja
Opredelitev delovnih mest	Stroga, delo je operacionalizirano	Široka, uveljavlja se skupinsko delo, pogosto tudi projektno delo
Uspešnost pri delu	Neupoštevana	Merjena in nagrajevana
Ustvarjalnost	Nezaželena	Spodbujana
Plače	Fiksne glede na delovno mesto	Del v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska
Nagrajevanje	Finančno	Tudi nefinančno (javna pohvala)
Napredovanje	Po sistemu kariere; senioriteta	Horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitvene pristojnosti
Usposabljanje in izobraževanje	Strogo namenski; redki	Široki, spodbujana samoiniciativa
Obveščanje in sodelovanje zaposlenih	Odsotni ali omejeni	Spodbujani
Odpuščanje	V omejenih primerih	Glede na (ne)uspešnost pri delu

Viri: Kovač (2000, 19); Lipičnik in Mežnar (1998)

- napačna predstava o neomejenosti količine in strukture človeških virov,
- tradicionalen odpor do zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (pojmovanje kadrov kot strošek in ne kot naložba) ter
- nizek status kadrovske funkcije v primerjavi s finančno, proizvodno ali trženjsko funkcijo, odpor do uporabe informacijske tehnologije ter posledično slabša kakovost odločitev.

Sistem napredovanja

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gnotne možnosti in druge pogoje dela. Napredovanje je ozko povezano s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji.²⁷

Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega, povezano pa je z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekem določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja je prilagojen sistemu klasifikacije uslužbencev. 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.

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, zato se v praksi večinoma uporabljajo razne kombinacije obeh sistemov. V odprtem sistemu napredovanja javni uslužbenec napreduje na podlagi ocene njegovih sposobnosti in delovnih uspehov. V avtomatičnem sistemu napredovanja pa javni uslužbenec napreduje avtomatično in neodvisno od ocene njegove sposobnosti (na primer z doseženo višjo stopnjo izobrazbe). Odprti sistem napredovanja je bolj prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest, avtomatični pa sistemu klasifikacije uslužbencev. Odprti sistem ima zagotovo večjo selektivno in spodbujevalno vrednost, velika prednost avtomatičnega sistema pa je njegova enostavnost. Avtomatični sistem namreč odpravlja vse tehnične in etične težave, pred katere tako uslužbenec kot tudi predstojnike postavlja odprti sistem napredovanja. 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.²⁸

V slovenskem sistemu javnih uslužbencev poznamo tri glavne skupine napredovanja:²⁹

- a) napredovanje v višji plačni razred istega naziva, ki poteka avtomatično po letih službe;
- b) napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je vezano na izpraznjeno delovno mesto in zato ne more biti avtomatično;
- c) napredovanje v višji razred, kjer je prehod otežen, ker morajo imeti javni uslužbenci višjo raven znanja, kot jo zahteva upravna rutina.

Pogoji napredovanja na delovnem mestu so:³⁰

- dodatno funkcionalno znanje;

²⁷ Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 14.

²⁸ Trpin, Gorazd. 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: Zbornik referatov, Portorož. VUŠ, Ljubljana.

²⁹ Prav tam.

- 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 delovnem času.

Zakon o delavcih v državnih organih 21. členu določa, da lahko javni uslužbenec glede na potrebe v upravnih organih po treh letih napreduje na zahtevnejšo delovno mesto oziroma v višji naziv, če izpolnjuje določene pogoje³¹ in se odlikuje po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih³² omogoča javnim uslužbencem (ne pa tudi funkcionarjem) napredovanje v višji plačni razred istega naziva. To pomeni, da javni uslužbenci ostanejo na istem delovnem mestu, osebni dohodek pa se jim poveča. Zaposleni praviloma napredujejo vsaka tri leta, če izpolnjujejo predpisane pogoje.³³ V slovenski ureditvi je napredovanje torej mogoče v kombinaciji avtomatičnega in odprtega sistema napredovanja.

Sistem ocenjevanja (evalvacije)

Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka 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. Zakonska ureditev predvideva ocenjevanje zaposlenih vsako tretje leto. Ocenjujejo se vsi zaposleni v neki organizaciji in sicer po tretjinah,³⁴ glede na določeno stanje

³⁰ Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Uradni list RS, številka 41/1994.

³¹ Ti pogoji so izpolnjevanje pogojev glede strokovne izobrazbe in delovnih izkušenj, izpolnjevanje pogojev določenih v sistematizaciji delovnih mest, strokovnost, sposobnost, rezultati dela ter prizadevnost pri delu in ne nazadnje tudi opravljen ustrezen strokovni izpit.

³² Glej Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in drugih lokalnih skupnostih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96.

³³ Na istem delovnem mestu je mogoče napredovati za največ pet plačnih razredov (zdravniki lahko napredujejo za sedem plačnih razredov).

³⁴ Del zaposlenih 1. januarja, del 1. maja in del 1. septembra, in sicer glede na to, kdaj zaposleni dopolnijo dobo najmanj treh let od zadnjega preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje.

rezultatov organizacije v javnem sektorju na podlagi preteklega dela in ob medsebojni primerjavi za preteklo obdobje. Sistem ocenjevanja se med različnimi kategorijami zaposlenih v javnem sektorju razlikuje. Javni uslužbenci se ocenjujejo po vseh petih pogojih napredovanja na delovnem mestu, in sicer s temi ocenami:

- podpovprečno delovno uspešen,
- povprečno delovno uspešen in
- nadpovprečno delovno uspešen.

Kriteriji dodatnih funkcionalnih znanj so pridobljeni in s potrdilom izkazani strokovna usposobljenost in funkcionalna znanja, ki omogočajo boljše in hitreje opravljanje delovnih nalog in niso predpisana kot pogoj za opravljanje delovnih nalog in za razporeditev na delovno mesto. Tako so javni uslužbenci ocenjeni za pridobitev doktorata znanosti s po 250 točkami, magisterija s po 150 točkami itd.³⁵

Kriteriji iz pogoja interdisciplinarne usposobljenosti pomenijo prvine usposobljenosti za opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti. V skladu s tem so javni uslužbenci ocenjeni za opravljanje mentorstva z do 50 točkami, za sodelovanje v državnih pogajalskih skupinah s po 40 točkami itd. Kriteriji iz pogoja ustvarjalnosti pomenijo oblike predlaganja ali izboljšanja obstoječih oblik dela, strokovno uveljavljanje stališč in predstavitev področja javnosti, dejavnosti, ki prispevajo k ugledu organizacije oziroma službe, v kateri je oseba zaposlena, kot tudi k razvoju stroke, vendar opravljanje takih nalog ni določeno v opisu delovnega mesta zaposlenega. Tako so javni uslužbenci ocenjeni za vodenje seminarja ali strokovnega posveta znotraj organizacije s po 20 točkami, objavljeno knjigo ali učbenik s po 150 točkami, članstvom v izpitnih komisijah s po 40 točkami itd. Kriteriji iz pogoja samostojnosti in zanesljivosti pri delu predstavljajo prvine, ki pomenijo strokovno utemeljen in racionalen pristop pri opravljanju delovnih nalog ter korekten odnos pri morebitnem delu s strankami (25 točk) ter samostojno opravljanje dela, brez strokovne pomoči in brez potrebe po preverjanju tega dela (25 točk).

Ocenjevalni list vsakega javnega uslužbenca izpolni neposredno nadrejeni, ki tudi predlaga oceno. Na podlagi predloga se o oceni dokončno odloči oseba, ki izvaja pravice delodajalca. Ocene delovne uspešnosti so podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Zaposleni v vseh devetih tarifnih razredih lahko v enem ocenjevalnem obdobju napredujejo za en plačni razred. V vseh tarifnih razredih je pogoj napredovanja najmanj povprečna delovna uspešnost. V tarifnih razredih od I do V je poleg omenjenega pogoj napredovanja še najmanj 50 doseženih točk v enem ocenjevalnem obdobju,

³⁵ Glej Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95 in 23/97.

v tarifnem razredu VI 75 točk, v tarifnih razredih od VII do IX pa 100 točk. Na delovnem mestu v javnem sektorju lahko zaposleni napredujejo največ za tri plačne razrede (v prvi skupini tarifnih razredov), štiri plačne razrede (v drugi skupini tarifnih razredov) ali pet plačnih razredov (v tretji skupini tarifnih razredov). Izjemoma lahko javni uslužbenci napredujejo tudi večkrat in v roku, krajšem od ocenjevalnega obdobja.

Plačni sistem

Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Za javne uslužbence veljajo posebni pogoji dela kakor tudi posebni sistemi nagrajevanja. Ti se bistveno razlikujejo od plačnih sistemov v gospodarstvu. Na področju gospodarskih dejavnosti so plačni sistemi dokaj enostavni. Zaradi narave dela je po navadi relativno enostavno izmeriti uspešnost in nato na podlagi dobljenih rezultatov določiti višino plače. V sistemu javnih uslužbencev je zadeva mnogo bolj zapletena. Narava dela javnih uslužbencev je namreč takšna, da je ugotavljanje delovne uspešnosti zelo oteženo, če že ne skoraj nemogoče. Po drugi strani pa za finančna sredstva, namenjena plačam javnih uslužbencev, veljajo drugačne značilnosti, kot to velja za gospodarstvo. Zaradi relativno nizkega ugleda, ki ga v mnogih državah prinaša položaj javnega uslužbenca in v primerjavi z gospodarstvom tudi bistveno nižje plače, se v mnogih državah pojavljajo težave pri pridobivanju in ohranjanju primernega kadra. Denarna nadomestila, ki jih lahko ponudi gospodarstvo, so mnogo višja od tistih v javni upravi. Medtem ko so plače v zasebnem sektorju odvisne od razmer na trgu delovne sile in gospodarskega uspeha posamezne organizacije oziroma podjetja, so plače v javnem sektorju le posredno odvisne od dogajanja na trgu. Avtomatizem pri oblikovanju plač zasebnega sektorja, ki ga povzroča delovanje tržnih mehanizmov, v javnem sektorju nadomešča politična volja, saj država nastopa kot zakonodajalec in delodajalec. Odločitev o tem, kakšno plačo naj javni uslužbenec prejema, je odvisna od vrednostne sodbe, ki pa je omejena z določenimi zmožnostmi javnega financiranja na podlagi gospodarstva.³⁶ Seveda pa ima zaposlitev v javni upravi tudi določene prednosti pred zaposlitvijo v gospodarstvu, saj prinaša relativno visoko varnost zaposlitve in pogosto tudi dokaj lagodno delo.

Javni sektor se glede ciljev in organiziranosti od države do države znatno razlikuje. V nekaterih državah v javni sektor sodi mnogo več dejavnosti kot v nekaterih drugih, kjer so se dejavnosti, kot sta izobraževanje in zdravstvo, delno ali pa v celoti privatizirale. Ravno tako so med državami

³⁶ Kerševan, Erik. 1999. Plačilni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlogu Zakona o javnih uslužbencih. V: Dnevi javnega prava, Pravna fakulteta, Ljubljana.

bistvene razlike v plačnih sistemih. Nekateri plačni sistemi so urejeni enotno, drugi pa so zelo različni. Plačni sistem mora vsebovati nekatere bistvene značilnosti, med drugim mora:³⁷

- biti racionalno oblikovan;
- del kadrovske politike;
- dovolj prožen za uresničitev sprememb;
- privlačiti strokoven in primerno usposobljen kader;
- postaviti plačilne pogoje dovolj visoko, da javni uslužbenci ne zapuščajo uprave;
- motivirati uslužbence za doseg individualnih in skupnih rezultatov;
- biti sprejemljiv za uslužbence, kar pomeni, da mora vzpostaviti jasne in dobro zasnovane odnose med javnimi uslužbenci in vsem zaposlenim zagotavljati primerno plačilo, ter
- zasledovati vse omenjeno znotraj minimalnih in sprejemljivih stroškov.

Pri oblikovanju sistema plač je treba slediti poslanstvu organizacije, ki mora biti določena na najvišji politični ravni, opredeliti je treba cilj, proces in sistem. Plačni sistem se mora neprestano prilagajati ciljem, zato se zdi še posebej pomembna trditev, da je treba človeške vire motivirati s plačo in ne zanjo.³⁸ Za vse plačne sisteme v javni upravi je značilno, da so urejeni na podlagi klasifikacije delovnih mest. Vendar pa vsaka od držav razvija svojo klasifikacijo, ki je odvisna predvsem od obsega pristojnosti, ki jih ima javna uprava v določeni družbi. Za javno upravo je bistvenega pomena, da sledi spremembam v družbi in temu primerno spreminja tudi sistemizacijo. V nasprotnem primeru lahko pridemo tudi do situacije, ko zaradi neurejenosti in zastarelosti javna uprava preide v svoje nasprotje in postane namesto pospeševalec razvoja njegova zavora. V preteklosti so mnogi sistemi pri napredovanju in plačnem sistemu uporabljali predvsem načelo senioritete, vendar se je ta sistem pokazal kot neučinkovit, saj zagotovljene prednosti zmanjšujejo inovativnost in uspešnost zaposlenih, poleg tega pa se preprečuje prihod novih, morebitnih vrhunskih kadrov, na višje položaje. Za večino delovnih mest v sistemu javnih uslužbencev je tudi značilno, da so relativno slabše plačana kot primerljiva mesta v zasebnem sektorju.

Temeljni element oblikovanja plačnega sistema v javnem sektorju je ohranjanje preglednosti in primerljivosti med plačami posameznih kategorij zaposlenih. To omogoča primerjanje tako znotraj javnega kot tudi nasproti zasebnemu sektorju. Vzpostavlja pa tudi določene pritiske na kakovost javnih storitev, saj z vidika uporabnika teh storitev povezuje

³⁷ Lipičnik, Bogdan in Mežnar, Drago. 1998. Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana.

³⁸ Mlakar, Peter. 1996. Kakovost procesov – temelji plačnega sistema podjetja. Gospodarski vestnik, št. 33, stran 57.

višino plače zaposlenega z njegovim delom.³⁹ Plačni sistem in pravila določanja ter izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, morajo vzpostaviti jasen in pregleden način porabe javnih sredstev, pošten in primerljiv delovnopравни status zaposlenih ter primerljiv sistem plačila za opravljanje javnih funkcij. Za uvedbo primerljivega in preglednega sistema plač javnih uslužbencev je nujno izoblikovati enotne standarde določanja zahtevnosti delovnih mest, pri čemer formalna izobrazba seveda ne more biti edini kriterij določanja zahtevnosti.

Plačni sistem javnih uslužbencev mora biti takšen, da zagotavlja gmotno podlago za življenje, kar je temeljni pogoj za uslužbenčevo lojalnost in nepodkupljivost, hkrati pa motivira ljudi, da se sploh zaposlujejo v javni upravi. Sistem plač mora biti nadalje enostaven in pregleden, tako da zaposleni jasno vidijo učinke različnih načinov svojega vedenja na končno nagrado. Le tako lahko plačni sistem spodbuja zaželeno vedenje zaposlenih in doseganje zadanih ciljev. Plačni sistem mora temeljiti na poslovni strategiji in hkrati podpirati njeno izvajanje, izražati mora organizacijske vrednote in kulturo ter upoštevati potrebe zaposlenih.⁴⁰

Plače in drugi prejemki javnih uslužbencev so v Sloveniji urejeni z Zakonom o delavcih v državnih organih ter njegovimi številnimi spremembami in dopolnitvami, vendar je pomembno spremembo prinesel Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih, ki je v plačni sistem uvedel kot najpomembnejšo novost sistem napredovanja zaposlenih na delovnem mestu, hkrati pa je s tem spremenil način obračunavanja plač. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih je krog javnih uslužbencev razširil tudi na zaposlene v javnih zavodih; zakon velja tudi za funkcionarje, ne pa za predsednika in sodnike Ustavnega sodišča, poslance Državnega zbora ter vse druge funkcionarje, za katere se smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih ureja določanje in izplačevanje plač zaposlenih v državnih organih, organih lokalnih samoupravnih skupnosti, javnih zavodih in le nekaterih javnih funkcionarjev. Za javne agencije, javne sklade in druge javne institucije se zakon uporablja le glede meril za zagotavljanje sredstev za plače, ki se zagotavljajo iz proračunov in drugih javnih sredstev. Uresničevanje zakona je zaradi možnosti uvajanja različnih dodatkov s kolektivnimi pogodbami, drugimi zakoni in podzakonskimi predpisi porušilo njegova temeljna razmerja, dodatki so postali način povečevanja osnovnih plač.

³⁹ Kerševan, Erik. 1999. Plačilni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlogu Zakona o javnih uslužbencih. V: Dnevi javnega prava, Pravna fakulteta, Ljubljana.

⁴⁰ Zupan, Nada. 1995. Plače in konkurenčnost. Gospodarski vestnik, št. 44, stran 69.

Tudi sicer je Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih presežen in zaradi togosti določanja razmerij osnovnih plač za današnji čas zastarel. Prav tako pa ustvarja že v svojem izhodišču vsebinske razlike v uporabi instituta napredovanja na delovnem mestu, razlike temeljijo na funkcionalni različnosti delovnih področij, ne izhajajo pa iz zahtevnosti in odgovornosti posameznih delovnih mest.

Plače javnih funkcionarjev (razen plač poslancev in funkcionarjev, za katere se smiselno uporabljajo določbe Zakona o poslancih, plač predsednika in sodnikov Ustavnega sodišča ter plač sodnikov, državnih tožilcev in njihovih namestnikov) ureja Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih, plače drugih javnih funkcionarjev pa posamezni zakoni, ekskluzivno za vsako funkcijo posebej. Tako se za izračun plač uporabljata različni obračunski osnovi, ki se različno kombinirata, dodatki se obračunavajo na različne načine (na primer dodatek za delovno dobo, ki daje zaradi različnega obračuna nekaterim skupinam tudi za 20 odstotkov večjo plačo). Zakon o funkcionarjih v državnih organih je zaradi posebnih ureditev in svoje zastarelosti izgubil svojo vlogo, obračunska osnova za izračun osnovne plače poslancev, v nekaterih primerih pa prav poslanska plača sta postali merilo za določanje plač javnih funkcionarjev, za katere ne velja Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v drugih lokalnih skupnostih.

Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno dobo in dodatkov. Osnovna plača se določi tako, da se osnova za obračun pomnoži s količnikom, ki je določen glede na zahtevano stopnjo izobrazbe za delovno mesto in glede na zahtevnost dela. Osnova za obračun je izhodiščna plača za I. tarifni razred in je dogovorjena s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti. Delovna uspešnost je del plače, ki pripada posameznemu javnemu uslužbencu, če bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Dodatek za delovno uspešnost lahko znaša največ 20 odstotkov od osnovne plače.

Pri urejanju plačnega sistema javnih uslužbencev se izhaja iz klasifikacije delovnih mest, za katera so določeni količniki v posebni tabeli, ki je priložena Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in drugih lokalnih skupnostih. Na podlagi količnika se izračuna plača ali pa določi fiksen znesek. Javni uslužbenci so razvrščeni v devet tarifnih skupin.⁴¹ Znotraj teh skupin se količniki razvrščajo v plačne razrede. Višina količnika pomeni hkrati tudi označbo plačnega razreda. V tabeli so delovna mesta razvrščena po tarifnih skupinah na posameznem področju javnega sektorja (v državnih organih, v šolstvu, v socialnem varstvu, v

⁴¹ Tarifne skupine so razdeljene sorazmerno s stopnjo formalne izobrazbe – od končane osnovne šole do doktorata znanosti.

zdravstvu itd.). Sestavni del plače so tudi dodatki za delovno dobo, za manj ugodne delovne razmere, ki se pojavljajo občasno in niso zajete v vrednotenju delovnega mesta, za delo v manj ugodnem delovnem času ter drugi z zakonom ali kolektivno pogodbo določeni dodatki. Osnova za obračun dodatkov je osnovna plača zaposlenega, zato se dodatki ne množijo z osnovo in količnikom, temveč se izračunajo od osnovne plače in se nato k njej prištejejo.

Razen plače pripadajo javnim uslužbencem še drugi osebni prejemki, kot so regres za letni dopust, nagrade ob delovnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi – odpravnina, solidarnostne pomoči ter povračila stroškov v zvezi z delom, kot so regres za prehrano med delom, potni stroški na službenem potovanju in stroški za prevoz na delo in z dela. Za vse prejemke in povračila stroškov so predpisani določeni pogoji, ob katerih javnemu uslužbencu le-ti pripadajo, njihovo izplačevanje pa je povezano z izpolnitvijo določenega števila let delovne dobe ali z opravljanjem določene naloge.

Sistem izobraževanja in usposabljanja

Izobraževanje kot družbena dejavnost in dejavnost posameznika je za razvoj vsake družbe ključnega pomena. Izobraževanje kot dejavnost lahko poteka skozi vsa obdobja človekovega življenja. Človek se začne učiti v otroštvu (formalno z vstopom v šolo), z izobraževanjem nadaljuje v obdobju mladostništva vse do trenutka, ko izstopi iz rednega sistema izobraževanja.⁴² Vendar se s tem proces učenja ne konča, saj posameznik neprestano potrebuje nova znanja. Zato izoblikovan šolski sistem omogoča izobraževanje odraslih, kar pomeni pridobivanje višje stopnje izobrazbe, vse vrste usposabljanja in izpopolnjevanja. Odrasli se lahko vključijo v različne vrste izobraževanja (formalno, neformalno, informalno⁴³). Formalno izobraževanje odraslih je izobraževanje po programih, ki jih organizirajo institucije (šole, visokošolski zavodi, fakultete) in ki vodi do javno priznane stopnje izobrazbe ali kvalifikacije ter določenega naziva (spričevalo, potrdilo, diploma). Tisti, ki se formalno izobražujejo, morajo biti vpisani in registrirani, njihova vloga in obveznosti so določene, prav tako vloga učnega osebja in način nadzora. Formalno izobraževanje zajema tudi izredni študij, podiplomski študij ter druge oblike izpopolnjevanja diplomantov.⁴⁴ Neformalno izobraževanje je tisto izobraževanje,

⁴² Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 11–14.

⁴³ Informalno izobraževanje je samostojno izobraževanje oziroma samoizobraževanje.

⁴⁴ Jelenc, Zoran. 1998. Vseživljenjsko izobraževanje in vseživljenjsko učenje. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 46.

pri katerem ne gre za pridobitev javno veljavne stopnje izobrazbe ali kvalifikacije in pri katerem se ne zahteva verifikacija izobraževanja z uradnim potrdilom. Formalno izobraževanje je najbolj strukturiran način izobraževanja, medtem ko sta neformalno in informalno izobraževanje precej manj strukturirana načina izobraževanja.

V zadnjih letih se vse bolj uveljavlja pojem vseživljenjskega izobraževanja,⁴⁵ ki pomeni izobraževanje otrok, mladine in odraslih. Stalno izobraževanje zajema osnovno in nadaljevalno izobraževanje, vse oblike izpopolnjevanja, usposabljanja, pa tudi visokošolski in izredni študij, podiplomski študij ter izpopolnjevanje diplomantov. Stalnost izobraževanja se nanaša na otroka in na odraslo osebo. Na otroka se nanaša v domeni, da se ne bo vsega naučil v mladosti, za izobraževanje odrasle osebe pa je ideja stalnosti usmerjena v stalno širjenje in pridobivanje ter posodabljanje znanja. Za vseživljenjsko izobraževanje odraslih je pomembna motivacija za izobraževanje, ki se izraža v tem, da zaposleni težijo k iskanju novih znanj in spoznanj, s katerimi dojemajo spremembe na delovnem mestu.

V izobraževalnem načrtu znotraj vsake organizacije je določen tudi način izobraževanja zaposlenih. Tako so lahko odrasli vključeni v redni ali izredni študij, ki jim bo omogočil visoko oziroma univerzitetno stopnjo izobrazbe. Izobraževanje iz dela (redni študij) je način izobraževanja odraslih, ki so redno zaposleni. Med trajanjem procesa izobraževanja udeleženec praviloma nekaj časa ne opravlja svojih delovnih nalog in obveznosti, ampak se s polnim delovnim časom izobražuje. Praviloma gre za formalno izobraževanje. Uporablja se tudi izraz izobraževanje s polnim delovnim časom.⁴⁶ Izobraževanje ob delu (izredni študij) je način izobraževanja odraslih, ki so prav tako redno zaposleni. Med trajanjem izobraževanja (ne glede na to, koliko časa izobraževanje traja) udeleženec izobraževanja redno opravlja svoje delovne naloge in obveznosti iz delovnega razmerja ali jih preneha opravljati le za kratek čas, da opravi nekatere obveznosti v zvezi z izobraževanjem. Za izobraževanje udeleženec izobraževanja običajno uporablja svoj prosti čas. Pri tem ni nujno, da gre le za formalno izobraževanje.⁴⁷ Nekatere organizacije pa organizirajo izobraževanje kar v sami organizaciji s ciljem razvijanja posameznikovega znanja, spretnosti in veščin, ki jih potrebuje za opravljanje dela. Gre za interno izobraževanje, ki je način izobraževanja, s katerim se zagotavlja nadaljnje izobraževanje zaposlenih z namenom izboljšanja njihove spretnosti v skladu z zahtevami dela.⁴⁸

⁴⁵ Pojem stalnega oziroma vseživljenjskega izobraževanja ima kar nekaj sopomenk – permanentno izobraževanje, kontinuirano učenje – gre pa za obliko izobraževanja, ki traja skozi daljše časovno obdobje.

⁴⁶ Oziroma *full-time education*.

⁴⁷ Jelenc, Zoran. 1991. Terminologija izobraževanja odraslih z gesli in pojasnili v slovenščini ter z gesli v angleškem, francoskem, španskem, nemškem in italijanskem jeziku. Pedagoški inštitut pri Univerzi v Ljubljani, Ljubljana, stran 35.

Poleg izobraževanja odraslih, ki je pomemben dejavnik v sodobni družbi, postajata vse pomembnejši tudi dopolnilno usposabljanje in izpopolnjevanje odraslih. Dopolnilno usposabljanje pri zaposlenih odpravlja manjše pomanjkljivosti pri znanju, navadah in spretnostih. Zaposleni se dopolnilno usposabljujejo, če se način izvajanja dela, ki ga opravljajo, bistveno ali delno spremeni. Poseben način usposabljanja je namenjen zaposlenim, pri katerih je bila ugotovljena neustrezna storilnost ali slaba kakovost dela.⁴⁹ Proces izobraževanja in usposabljanja omogoča izboljšanje uspešnosti in učinkovitosti posameznika pri opravljanju njegovega dela ter predvsem lažje prilagajanje in sprejemanje sprememb in novosti. Usposabljanje poteka v organizaciji, delovnem mestu ali zunaj delovnega mesta. Usposabljanje v organizaciji (interno usposabljanje) organizira organizacija v svojih ali v drugih prostorih. Običajno poteka v posebej za usposabljanje opremljenih prostorih, lahko pa poteka tudi na samem delovnem mestu. Usposabljanje na delovnem mestu poteka v delovnih okoliščinah in obsega celotno usposabljanje ali se povezuje z usposabljanjem zunaj delovnega mesta. Usposabljanje zunaj delovnega mesta je usposabljanje, ki ne poteka v delovnih okoliščinah. Redko gre le za del celotnega programa usposabljanja in se povezuje z usposabljanjem na delovnem mestu.⁵⁰

Delovno okolje zaposlenih v javni upravi je v stalnem toku spreminjanja, ki zahteva dodatno izobraževanje in usposabljanje uslužbencev. Izobraževanje in usposabljanje dobivata vse večji pomen v posameznih organizacijah, ker le dodatno znanje in veščine omogočajo obvladovanje novosti in sprememb, ki se pojavljajo v njih. Zato se vse organizacije znotraj upravnega sistema srečujejo z vprašanji, kot so odkrivanje in usklajevanje potreb po izobraževanju in usposabljanju, iskanje možnosti za izvajanje izobraževanja in usposabljanja, financiranje navedenih procesov in podobno. Vse navedene dejavnike je treba upoštevati in vključiti v načrt izobraževanja in usposabljanja, ki naj bi ga oblikovala kadrovska služba organizacije, in sicer za vsako tekoče leto. Načrt izobraževanja in usposabljanja mora biti znotraj sistema javnih uslužbencev seveda skladen tudi z obstoječo zakonodajo, ki določa in opredeljuje možnosti za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. Glavni namen izobraževanja in usposabljanja zaposlenih v javni upravi je pridobivanje novega, dodatnega znanja. Le ustrezna stopnja strokovne izobrazbe in strokovne usposobljenosti javnih uslužbencev bo omogočila:

⁴⁸ Prav tam, stran 32.

⁴⁹ Jereb, Janez. 1998. Vloga in pomen izobraževanja odraslih. V: Možina, Stane (ur.). Management kadrovskih virov – zbornik. Zbirka Profesija, FDV, Ljubljana, stran 179.

⁵⁰ Jelenc, Zoran. 1991. Terminologija izobraževanja odraslih z gesli in pojasnili v slovensščini ter z gesli v angleškem, francoskem, španskem, nemškem in italijanskem jeziku. Pedagoški inštitut pri Univerzi v Ljubljani, Ljubljana, stran 70–72.

- prilagajanje veččin, spoznanj in delovnih nalog spremembam na delovnem mestu;
- izboljšanje upravnih in upravljavskih sposobnosti javnih uslužbencev (večja odgovornost, večja samostojnost, večje zadovoljstvo);
- izboljšanje upravljanja človeških virov (decentralizacija odločanja, decentralizacija pristojnosti, bolj gibljiv plačni in klasifikacijski sistem, razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja);
- podporo razvoju kadrov (karierni razvoj posameznika);
- pospeševanje horizontalne mobilnosti zaposlenih z zagotavljanjem ustreznega usposabljanja, da bi zaposleni pridobili znanje, potrebno za izvajanje nalog na isti hierarhični ravni;
- izboljšanje fleksibilnosti in prilagodljivosti zaposlenih znotraj upravnega sistema;
- usmerjenost k uporabnikom (zagotoviti določeno storitev v primernem času in za primerno ceno).⁵¹

Učinkovita uresničitve navedenih dejavnikov vsekakor vpliva na posodobitev sistema javnih uslužbencev. Znotraj tega sistema je nujno vzpostaviti sistem izobraževanja in usposabljanja s ciljem izboljšanja znanja in sposobnosti javnih uslužbencev, predvsem pa je treba izboljšati kakovost izobraževanja in usposabljanja ter ju prilagoditi upravnim, političnim, ekonomskim in socialnim razmeram, hkrati pa povečati tudi interdisciplinarnost upravnih vsebin. Poleg tega sta pomembna vzpostavitve ustreznih institucij in centrov za usposabljanje ter izpopolnjevanje javnih uslužbencev. To so trije najpomembnejši dolgoročni cilji, ki bodo omogočili vzpostavitev sistema izobraževanja in usposabljanja znotraj sistema javnih uslužbencev.⁵² Vsaka organizacija mora imeti kadrovsko – izobraževalno strategijo in cilje, ker potrebuje strokovno izobražene in usposobljene kadre. Prvi pogoj je načrtovanje izobraževanja, ki mora biti skladno s potrebami po izobraževanju, ki zajemajo predvsem dve ravni, organizacijsko in individualno. Pristojni uslužbenci v kadrovski službi se glede na izobraževalne potrebe odločijo za določene vrste izobraževanja, za izvajalce posameznih programov, za določeno število udeležencev, ki jih bo izobraževanje zajelo, za trajanje izobraževanja ter za dokončanje izobraževanja. Drugi pogoj je usklajevanje o izvajanju načrta izobraževanja med organizacijo in izvajalci posameznih programov. Pri tem nastajajo težave in dileme, s katerimi se srečujejo organizacije in izobraževalci. V ta namen so predlagane nekatere rešitve, ki omogočajo učinkovitejše izvajanje izobraževalne dejavnosti.⁵³ Naj omenimo še naslednji pogoj

⁵¹ SIGMA Paper No.16. 1996. Public Service Training System in OECD Countries. OECD in EC/PHARE.

⁵² Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 6.

⁵³ Glej Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 386–388.

oblikovanja izobraževanja, ki se povezuje z obema že navedenima. Gre za financiranje izobraževanja odraslih. Načrtovalci izobraževanja morajo predvideti, koliko bo izobraževanje stalo. Izhodišče za obračun potrebnih finančnih sredstev je običajno cena izobraževanja na izobraževanca ali na skupino izobraževancev. Izobraževanje odraslih se financira iz javnih sredstev, kjer država zagotavlja možnosti za študijski proces, saj daje finančna sredstva neposredno iz proračuna. Ta način financiranja je posebej značilen za javni sektor, kjer država nastopa kot delodajalka. Zato so izobraževalne dejavnosti organizacij javnega sektorja pod večjim vplivom in nadzorom države, prav tako pa tudi posamezniki, ki se tako izobražujejo in usposabljaajo.

Izobraževanje odraslih se financira tudi iz sredstev organizacij, podjetij⁵⁴ in iz sredstev samih izobraževancev.⁵⁵ Slednji obliki financiranja veljata predvsem za financiranje izobraževanja odraslih, ki so zaposleni v organizacijah oziroma podjetjih, ki izvajajo gospodarske ali negospodarske dejavnosti. Izdelan načrt izobraževanja pristojni oblikovalci predložijo vodstvu organizacije in upravnim organom v obravnavo ali potrditev. Potrjen načrt izobraževanja je temelj za nadaljnjo izobraževalno dejavnost v organizaciji.⁵⁶ Rezultat izobraževanja je v veliki meri odvisen predvsem od:

- pripravljenosti posameznikov za izobraževanje (individualna raven);
- načrtovane izobraževalne politike (organizacijska raven);
- metodologije izobraževanja in usposabljanja (raven izvajalcev načrta izobraževanja in usposabljanja oziroma izobraževalcev).

Običajno se odrasli odločijo za izobraževanje in usposabljanje na podlagi določenih motivov. Posameznika lahko spodbuja k izobraževanju in usposabljanju en sam motiv, lahko pa ima tudi več motivov, ki se medsebojno prepletajo. Eden od najpomembnejših avtorjev, ki se ukvarja z motivacijo odraslih znotraj izobraževalnega procesa, je Paul Cross,⁵⁷ ki temeljne motive razvršča v tri osnovne skupine. V prvo skupino so vključeni motivi, ki izvirajo iz potreb posameznika po osebnotnem razvoju;⁵⁸ drugo skupino sestavljajo motivi, ki so usmerjeni v kakovostnejšo interakcijo z okoljem;⁵⁹ tretja skupina pa zajema motive, ki predstavljajo razloge za konkretne potrebe.⁶⁰

⁵⁴ Gre za plačilo šolnine delno ali v celoti in plačilo za odsotnost z dela.

⁵⁵ Šolnina, potni stroški.

⁵⁶ Jereb, Janez. 1998. Vloga in pomen izobraževanja odraslih. V: Možina, Stane (ur.). Management kadrovskih virov – zbornik. Zbirka Profesija, FDV, Ljubljana, str. 205.

⁵⁷ Cross, Paul v Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 40–42.

⁵⁸ V to skupino sodijo osebni cilji, dopolnjevanje znanja, pridobivanje izkušenj.

⁵⁹ Socialni in družbeni cilji.

⁶⁰ V to skupino sodijo večja uspešnost pri izvajanju delovnih nalog, odgovornost za

Na posameznikovo odločitev za izobraževanje in usposabljanje vpliva eden od treh ključnih dejavnikov – cilj, dejavnost ali učenje.⁶¹ Odrasli udeleženci izobraževanja in usposabljanja, ki so usmerjeni k cilju, si izberejo določen cilj, ki ga želijo doseči – biti uspešnejši v poklicu, zadovoljnejši v življenju, napredovati na delovnem mestu, karierni razvoj. Odrasli udeleženci izobraževanja in usposabljanja, ki so usmerjeni k dejavnosti, se odločijo za izobraževanje in usposabljanje zaradi dejavnosti in ne zato, da bi si pridobili določena nova znanja. Odrasli udeleženci izobraževanja in usposabljanja, ki so usmerjeni v učenje, se odločijo za izobraževanje in usposabljanje zaradi učenja samega in s tem povezane osebne rasti. Vse pomembnejši motiv (poleg motiva napredovanja na delovnem mestu) je tudi ugoditev oziroma sprejem zahtev delodajalca. Posameznik se mora izobraževati in usposablјati, če želi ohraniti obstoječe delovno mesto in na podlagi pridobljenega znanja povečati uspešnost in učinkovitost svojega delovanja. Glavni cilj motivov je, da zadovoljujejo različne potrebe posameznika. Poleg motivov, ki posameznika vodijo v proces izobraževanja in usposabljanja, imajo pomembno vlogo interesi, ki jih pogojujejo motivi. Le zainteresiran posameznik lahko sledi procesu izobraževanja in usposabljanja in v njem dejavno sodeluje.

Poleg vseh naštetih dejavnikov, ki bolj ali manj motivirajo odrasle za izobraževanje, je potrebno predstaviti še nekaj temeljnih značilnosti v zvezi s pripravljenostjo odraslih na izobraževanje:⁶²

- a) Posameznik, ki se vključi v proces izobraževanja in usposabljanja, se zaveda, kakšno znanje potrebuje in kje ga bo uporabil. Zanj je značilen selektivni pristop, kar pomeni, da primerja učno snov s svojimi izkušnjami, zato nekatere teme lahko tudi zavrne.
- b) Pripravljenost posameznika za izobraževanje in usposabljanje poteka neenakomerno, nelinearno. Potreba po novem znanju se pojavlja nenadoma, pogosto tudi na nepričakovanem področju.
- c) Posameznik si želi pridobiti kompleksno znanje, saj potreba po znanju izhaja iz nekega konkretnega področja. Zato za posameznika ni dovolj znanje le ene discipline, ampak potrebuje strukturirano znanje, ki povezuje znanje različnih disciplin.
- d) Pripravljenost posameznika je povezana s količino in vrsto znanja, ki ga je že pridobil, z njegovimi izkušnjami in sposobnostjo, da se vključi v programe izobraževanja in usposabljanja.

delovanje, beg iz položaja, s katerim se želi posameznik izogniti neprijetnemu položaju v službi.

⁶¹ Cross, Paul v Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 39–40.

⁶² Kranjc, Ana. 1997. Metode izobraževanja odraslih. Delavska enotnost, Ljubljana, stran 82–90.

Na prejšnjih straneh smo predstavili vlogo organizacije in posameznikov v procesu izobraževanja in usposabljanja. Kot smo omenili, vpliva na pripravljenost posameznika na izobraževanje in usposabljanje precej dejavnikov. Med najpomembnejšimi sta gotovo organizacija in potek izobraževanja in usposabljanja, ki se nanašata na učne metode ter oblike izobraževanja in usposabljanja. Zato bomo v nadaljevanju predstavili metodologijo izobraževanja in usposabljanja, ki vključuje stile, postopke, tehnike in metode učenja in ki se uporablja pri izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev. Izobraževanje javnih uslužbencev večinoma poteka zunaj organizacije, torej v institucijah, ki skrbijo za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. Institucije morajo poznati potrebe organizacije in udeležencev izobraževanja in usposabljanja, če želijo biti uspešne pri izvajanju obstoječih programov izobraževanja in usposabljanja.

Za kakovostno izobraževanje in usposabljanje je bistvenega pomena sama metodologija izobraževanja in usposabljanja, ki vključuje obvezne metode v proces izobraževanja in usposabljanja. Opredeljevanje metod in njihovo klasificiranje sta različni od avtorja do avtorja. Metoda izobraževanja in usposabljanja je pot oziroma način, ki izobraževanje in usposabljanje omogoča.⁶³ Metode izobraževanja in usposabljanja je treba razločevati od oblik izobraževanja in usposabljanja, ki pomenijo način organiziranosti izobraževanja in usposabljanja.⁶⁴ Najpogostejše oblike izobraževanja javnih uslužbencev so predavanje, delavnica, tečaj, seminar, akcijsko učenje in predstavitev.⁶⁵ Vse oblike izobraževanja in usposabljanja so splošne, zato se nanašajo na vse odrasle, ki se izobražujejo ter usposablajo in so zaposleni v javnem sektorju. Woodward in Coupland⁶⁶ navajata pet prednostnih usmeritev, stilov oziroma metod učenja, ki so še posebej primerne za učenje odraslih, zaposlenih v javni upravi. To so študij primera, vodena razprava, igra vlog, projektno delo in simulacija. Različne metode v procesu izobraževanja in usposabljanja spodbujajo, da se določena vsebina predstavi skozi delo v učnih skupinah. Zato je od interakcije med udeleženci procesa odvisno,⁶⁷ ali bo ozračje v skupini učenje spodbujalo ali zaviralo.

⁶³ Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana, stran 67.

⁶⁴ Prav tam, stran 68.

⁶⁵ Prav tam, stran 75.

⁶⁶ Woodward in Coupland (1995) sta svetovalca pri Mednarodnem servisu za usposabljanje (ITS – International Training Service) v Veliki Britaniji. ITS je neodvisna služba, ki se ukvarja z razvojem ljudi in organizacij. Ustanovljena je bila leta 1960, da zagotovi servis za razvoj usposabljanja v industriji in trgovini v Veliki Britaniji. V zadnjih štirih desetletjih se je ITS močno razširil. Njegove stranke prihajajo tudi iz poslovnega sveta, predvsem pa s področja javne uprave.

⁶⁷ Samozavest, možnost za pripombe, strpnost do drugačnosti in pripravljenost za poslušanje.

Ena ključnih oblik izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev je akcijsko učenje. Akcijsko učenje je proces z dvema ciljema, ki se medsebojno dopolnjujeta. Udeleženci se spoprijemajo z resničnimi delovnimi problemi, nalogami ali projekti v povezavi s specifičnimi metodami in oblikami učenja. Temeljni cilj akcijskega učenja je učiti se in se naučiti, sekundarni cilj pa je učiti se na konkretnem problemu in ga obenem tudi rešiti.⁶⁸ Teoretično podlago za akcijsko učenje je postavil Reg Ravens, ki je dejal, da je akcijsko učenje »neprekinjen proces dejanj, premislekov, posploševanja, ki vključujejo obravnavanje dejanskih delovnih problemov, nalog, projektov in se osredotoča na učenje in uresničevanje rešitev«. ⁶⁹ Akcijsko učenje je preizkušena metoda učenja, namenjena predvsem odraslim. Omogoča pospešeno učenje udeležencev izobraževanja in usposabljanja, ker poudarja učenje s praktičnim delom v dejanskem delovnem okolju in skupinsko projektno delo na določeni nalogi. Posamezniki se drug od drugega učijo, med njimi poteka izmenjava idej in izkušenj. Bistvenega pomena pri akcijskem učenju je postavljanje vprašanj. Zaradi tega je metoda zelo primerna za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev na vseh ravneh. V svojem delovnem okolju se stalno srečujejo z novimi situacijami in vprašanji, zato se morajo naučiti, kako se spopasti s spremembami. Metoda akcijskega učenja ponuja rešitev, ki je bolj kot v programirano znanje usmerjena v reševanje novih situacij, in sicer s postavljanjem pravih vprašanj. Akcijsko učenje ima pomembno vlogo pri razvoju organizacije in razvoju posameznika. Kot vsaka metoda učenja ima tudi akcijsko učenje določene prednosti in slabosti⁷⁰, ki jih mora vsak udeleženec izobraževanja in usposabljanja poznati. Prednosti akcijskega učenja so predvsem:

- akcijsko učenje uporablja kot glavnega posrednika za učenje dejanski problem neke organizacije;
- zagotavlja način za učinkovito učenje pri delu tako za posameznika kot za celo skupino;
- daje posamezniku možnost učinkovitega sodelovanja z drugimi, vplivanja nanje in dopuščanja, da drugi vplivajo nanj;
- temelji na aktivnem učenju;
- uporablja raznovrstne izkušnje več posameznikov;
- ponuja številne pristope, vključno z reševanjem problemov, izvajanjem raziskav, osebnim mentorstvom in vodenjem ter

⁶⁸ Mumford, Alan v Miglič, Gordana. 1998. Akcijsko učenje kot pristop k izpopolnjevanju in usposabljanju vodilnih in vodstvenih delavcev v državni upravi – magistrsko delo, Ljubljana, stran 71.

⁶⁹ Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 16–17.

⁷⁰ Slabosti akcijskega učenja so predvsem: akcijsko učenje je zahtevno za izvedbo, ker zahteva izredno strokovnost udeležencev in iskreno sodelovanje; udeleženci morajo biti pripravljene deliti tudi slabe izkušnje (napake, nepravilnosti); potrebuje skrbne priprave, upravljanje in izvajanje ter je finančno med bolj zahtevnimi.

- opogumlja udeležence, da sami načrtujejo svoje izkušnje, iz katerih se učijo, posamezniku pa omogoča prepoznavanje njegovih učnih tehnik in načinov.⁷¹

Zelo pomembna oblika izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev so procesno usmerjeni seminarji. Procesno usmerjeni seminarji so oblika izobraževanja in usposabljanja, ki zahtevajo dejavno udeležbo slušatelja in povežejo novo spoznanje s preteklo izkušnjo.⁷² Na procesno usmerjenih seminarjih se slušatelji usposabljaajo v skupini pod vodstvom trenerja⁷³ in skušajo skozi delo v skupinah in s pomočjo igre vlog ustvariti podobne okoliščine kot v organizaciji. Najpomembnejša značilnost procesno usmerjenega seminarja v primerjavi z drugimi oblikami izobraževanja in usposabljanja, na katero je treba opozoriti, je povezava učne vsebine s prakso. Da ne bi prihajalo do omenjenih nasprotij in razlik, je treba znotraj skupine doseči določeno stopnjo kohezivnosti, medsebojnega zaupanja in motivacije med člani skupine.

Organizacije, ki se zavedajo pomena znanja, vključujejo zaposlene v procese izobraževanja in usposabljanja, ki jih izvajajo ustrezne institucije, ki skrbijo za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev. V Sloveniji je trenutno (poleg izobraževalnih institucij, ki skrbijo za izobraževanje kadrov za področje uprave) najpomembnejša institucija Upravna akademija. Njena temeljna naloga je skrb za tekoče, dopolnilno in permanentno usposabljanje zaposlenih znotraj uprave. Znotraj sistema javne uprave je bila v začetku leta 1997 ustanovljena Upravna akademija kot organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve (MNZ), ki je nasledila prejšnji Sektor za usposabljanje zaposlenih v državni upravi. V avgustu 1998 je postala sektor v Uradu za razvoj in organizacijo javne uprave, znotraj katerega sta dva oddelka – oddelek za razvoj, izpopolnjevanje in usposabljanje ter oddelek za izvedbo seminarjev, strokovnih izpitov in preizkusov znanja. Upravna akademija je posebna institucija v okviru uprave, ker omogoča nadgrajevanje znanja, pridobljenega v srednjih šolah, visokošolskih zavodih ali na fakultetah, z znanjem, ki ga zahteva in potrebuje posamezno delovno mesto. Upravna akademija organizira krajša izobraževanja in daje posamezna posebna znanja, ki jih javni uslužbenci potrebujejo pri izvajanju delovnih nalog; je institucija, ki jo slovenska javna uprava nujno potrebuje,⁷⁴ saj omogoča širjenje znanja in

⁷¹ Mumford, Alan v Miglič, Gordana. 1998. Akcijsko učenje kot pristop k izpopolnjevanju in usposabljanju vodilnih in vodstvenih delavcev v državni upravi – magistrsko delo, Ljubljana, stran 72–73.

⁷² Kranjc (1997, 113) govori o procesno *orientiranih* seminarjih (op. avtorja).

⁷³ Vloga trenerja je podobna vlogi predavatelja, ki postavlja vprašanja, svetuje, išče odgovore skupaj s skupino, postavlja cilje, išče poti do njih ter usmerja slušatelje.

⁷⁴ Trpin, Gorazd. 1996. Nekateri poskusi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava, let. 32, št. 1/2, stran 15–40.

pridobivanje novih veščin, sposobnosti ter seznanjanje z novostmi na področjih upravnega dela.

Področje dela Upravne akademije lahko strnemo v treh točkah:⁷⁵

- a) Upravna akademija skrbi za celovit sistem usposabljanja in izpopolnjevanja vodstvenih delavcev v upravi. Slednji bi morali svoje znanje redno dopolnjevati in spoznavati določena področja, kot so obvladovanje problemov, projektno delo, komuniciranje, osebna učinkovitost, vodenje upravljanja ljudi. Vodstveni delavci nujno potrebujejo znanje za uspešno izvajanje svojih pristojnosti in znanje o vodenju in organiziranju dela organizacijskih enot ter znanje, ki je potrebno za učinkovit menedžment.
- b) Upravna akademija skrbi za usposabljanje in izpopolnjevanje drugih javnih uslužbencev. V ta namen zagotavlja programe, ki se nanašajo na metode dela, predpisane postopke in reševanje specifičnih vprašanj, ki se pojavljajo pri upravnem delu. Ponuja tudi oblike za pridobivanje veščin za kakovostnejše, učinkovitejše in racionalnejše delo upravnih delavcev, še posebej za njihov ustrezen odnos do strank v upravnem postopku.
- c) Upravna akademija izvaja tudi seminarje za priprave na strokovni izpit in na usposabljanje za zasedbo delovnega mesta v javni upravi. Pripravniki in zaposleni sicer že imajo določeno stopnjo strokovne izobrazbe, kljub temu pa se morajo seznaniti s posebnostmi, ki se nanašajo na delo v državni upravi, z njeno organiziranostjo, delovanjem ter metodami dela.

Upravna akademija izvaja svoje delovno področje na podlagi oblikovanja kataloga, ki je razdeljen na štiri programske sklope, znotraj katerih so navedene teme, ki se bodo obravnavale na seminarjih. Ti programski sklopi so:⁷⁶

- priprava na strokovne izpite in druge preizkuse znanja;
- znanje za delo v upravi in novosti v zakonodaji;
- osebnostni razvoj, veščine vodenja in upravljanja;
- tuji jeziki.

Upravna akademija kot del državne uprave deluje na nepridobitni podlagi. Dejavnost izpopolnjevanja in usposabljanja, za katero je pristojna, je financirana iz proračuna in delno iz kotizacij za seminarje. Iz proračuna se financirajo plače zaposlenih, naložbe in vzdrževanje prostorov, oprema in učni pripomočki. Prihodki od kotizacij pokrivajo stroške pogodbenih obveznosti do izvajalcev, stroške priprave učnih gradiv in

⁷⁵ Purg, Adam. 1996. Upravna akademija – potreba in izziv. Teorija in praksa, let. 33, št. 6, stran 1009–1020.

⁷⁶ Glej Izpopolnjevanje in usposabljanje v upravi za obdobje 1997/1998, Upravna akademija, 1997.

stroške gostinskih storitev. Zaposleni na Upravi akademiji si prizadevajo za zagotovitev ustreznih vsebin in kakovosti programov izpopolnjevanja in usposabljanja. S tem želijo izboljšati sistem strokovnega izpopolnjevanja in usposabljanja ter pozitivno vplivati na prenovo sistema javne uprave. Na področju mednarodnega sodelovanja je Upravna akademija navezala stike z nekaterimi večjimi mednarodnimi organizacijami, med drugimi z NISPAcee, SIGMO in IASIA.⁷⁷

Vloga Upravne akademije se razlikuje od vloge visokošolskih zavodov. Ne daje formalne izobrazbe, ampak le potrjuje o udeležbi na seminarjih in o opravljenem strokovnem izpitu. Je le del sistema javne uprave in ne izobraževalna institucija. Izvajalci programov izpopolnjevanja in usposabljanja so ustrezno usposobljeni domači strokovnjaki, upravni strokovnjaki iz posameznih ministrstev in upravnih enot. V zadnjih letih je prisoten tudi trend izpopolnjevanja in usposabljanja, ki teži k temu, da bi se v usposabljanje vodstvenih delavcev vključevali tudi strokovnjaki iz tujine. Z izobraževanjem kadrov za področje uprave se ukvarjajo tudi nekatere izobraževalne institucije v okviru Univerze v Ljubljani, kot so Visoka upravna šola, Fakulteta za družbene vede in Pravna fakulteta.

Če povzamemo, lahko ugotovimo, da so izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev v organizacijah javne uprave ena ključnih dejavnosti, saj so potrebe po znanju in veščinah vse večje. Hkrati gre za dejavnost, ki omogoča izboljšanje sposobnosti javnih uslužbencev za delo, ki ga opravljajo. Prav z iskanjem novih znanj javnih uslužbencev je organizaciji zagotovljen kakovosten nadaljnji razvoj. Organizacija mora potrebe po izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev zaznati in jih sproti zadovoljevati. Pri tem je pomembno, da vsak javni uslužbencev pozna svoj pomen znotraj organizacije ter načrtuje svoj osebni in poklicni razvoj. S tem dejavno sodeluje pri načrtovanju izobraževalne politike v organizaciji, hkrati pa spodbuja lastno pripravljenost za izobraževanje in usposabljanje.

Pomemben del sistema izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev je tudi načrtno usposabljanje javnih uslužbencev za delo, povezano z Evropsko unijo. Vlada RS je na svoji 133. seji⁷⁸ sprejela stališča in sklepe v zvezi z odnosi med Slovenijo in Evropsko unijo na podlagi vsebine drugega rednega poročila Evropske komisije o napredku Slovenije, in v sklepu omenjenega gradiva naložila Kadrovske komisiji vlade, da v

⁷⁷ NISPAcee je mreža inštitutov in šol s področja javne uprave v Srednji in Vzhodni Evropi s sedežem v Bratislavi; SIGMA (Support for Improvement in Government and Management in Central and Eastern Europe) je projekt Evropske unije pri celostnem razvoju javnih uprav v državah v demokratičnem prehodu; IASIA pa je mednarodno združenje upravnih inštitutov in izobraževalnih ustanov (International Association of Schools and Institutes of Administration).

⁷⁸ 133. seja Vlade Republike Slovenije je potekala dne 4. novembra 1999, načrt gradnje institucij ter načrt zaposlovanja in prezaposlovanja delavcev pa nosi številko sklepa Vlade Republike Slovenije 900-01/98-35(T).

sodelovanju z Ministrstvom za notranje zadeve ter drugimi pristojnimi organi pripravi načrt gradnje institucij ter načrt zaposlovanja in prezaposlovanja delavcev. Še posebej pa je Vlada RS naložila Ministrstvu za notranje zadeve, Službi Vlade RS za evropske zadeve in Kadrovske službi Vlade RS, da izdelajo podroben načrt usposabljanja javnih uslužbencev in funkcionarjev za delo, povezano z Evropsko unijo.

Tabela 2: Zaposleni v slovenski državni upravi 31. 12. 1999 in 31. 10. 2000⁷⁹

Organ	Število zaposlenih 31.12. 1999	Število zaposlenih 31.10. 2000
Ministrstva	24.839	25.714
Vladne službe	1.143	1.157
Upravne enote	3.176	3.160
SKUPAJ	29.158	30.031

Cilj programa za usposabljanje javnih uslužbencev za evropske zadeve je usposobiti upravne delavce za uspešno in učinkovito delo v okviru institucij Evropske unije in slovenskih institucij, ki imajo različne naloge na področju evropskih zadev, oziroma jim zagotoviti splošna znanja in spretnosti, ki so potrebne za uspešno in učinkovito delo na tem področju.⁸⁰ Ciljne skupine upravnih delavcev, ki jih bo treba usposobiti, so: pripravniki; upravni delavci, ki imajo do 5 let delovnih izkušenj in so stari do 33 let; upravni delavci, ki se v upravnih organih ukvarjajo pretežno z evropskimi zadevami; najvišje kategorije upravnih delavcev⁸¹ in funkcionarji v upravi.

Upravna akademija je v sodelovanju s Službo Vlade RS za evropske zadeve na podlagi opravljenih analiz⁸² začela pripravljati strategijo oziroma program usposabljanja upravnih delavcev in funkcionarjev na področju evropskih zadev. Za pripravnike in začetnike v državni upravi ter tiste, ki se neposredno ne ukvarjajo z evropskimi zadevami, je tako treba zagotoviti usposabljanje in izpopolnjevanje glede nekaterih splošnih vsebin s področja evropskih zadev,⁸³ medtem ko bodo upravni delavci, ki se neposredno ukvarjajo z evropskimi zadevami, gotovo potrebovali nekatere specializirane vsebine usposabljanja. Poleg tega je treba

⁷⁹ Podatki so pridobljeni v Kadrovske službi Vlade RS dne 1. januarja 2001. Tega dne je bilo v celotni slovenski javni upravi zaposlenih nekaj več kot 150.000 javnih uslužbencev.

⁸⁰ Gre predvsem za pridobivanje horizontalnega znanja.

⁸¹ Državni podsekretarji in svetovalci Vlade Republike Slovenije.

⁸² Kramberger, Anton. 1999. Mehanizmi uspešnega usposabljanja v javni upravi. V: Dnevi javnega prava, Portorož, 1999. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 259–273.

⁸³ Vsi upravni delavci bodo morali glede na načrt dela poznati vsaj osnove delovanja Evropske unije in njenih institucij.

zagotoviti usposabljanje in izpopolnjevanje tudi vsem javnim uslužben-
cem, ki bodo zaposleni v institucijah Evropske unije. Izobraževanje in
usposabljanje javnih uslužbencev ne samo na področju evropskih zadev,
temveč tudi na vseh drugih področjih, pomenita dolgoročen cilj sloven-
ske javne uprave. Zavedati se moramo, da so javni uslužbenci vezno tki-
vo vsakega upravnega sistema. Njihovo učinkovito in uspešno delo je
temelj racionalnega delovanja javne uprave, zato je vlaganje v znanje tudi
vlaganje v zmanjševanje stroškov delovanja države in tudi način uresni-
čevanja načela zakonitosti delovanja države, kar je prvi pogoj za zado-
voljstvo državljanov⁸⁴ in eden od pogojev za vključitev Slovenije v Evrop-
sko unijo.

AVTOMATIZACIJA UPRAVNIH PROCESOV

Slovenski sistem javnih uslužbencev se tako kot sistemi javnih uslužben-
cev v sodobnih demokratičnih družbah spopada z izzivi, ki izhajajo iz
tega, da so sodobne družbe vse bolj predvsem informacijske družbe, kar
pomeni nov vidik delovanja na področju upravljanja. Naraščajoča upora-
ba računalniško-informacijske tehnologije na vseh ravneh države in druž-
be zahteva obvladovanje le-tega, saj drugače upravni proces ne more do-
hajati svojih nalog. Funkcija javne uprave je čim učinkovitejše reševanje
problemov tako države kot državljanov in družbenega življenja na vseh
njegovih področjih. Na tem mestu nastopi računalniško-informacijska
tehnologija kot sredstvo, ki naj upravne procese približa javnim usluž-
bencem in s tem olajša njihovo delo. Javni uslužbenci so ujetniki ne-
skončne komunikacijske mreže, ki definira določene probleme in možne
rešitve.⁸⁵ Javni uslužbenci sprejemajo informacije iz zelo različnih virov,
od svojih nadrejenih in podrejenih, državljskih skupin, raznih agencij
in javnosti ter skozi formalne in neformalne kanale. Med vsemi sprejeti-
mi informacijami morajo narediti selekcijo s poročili, memorandumi,
telefonskimi pogovori ter neformalnimi srečanji, kar ponovno spodbudi
val novih komunikacij in informacij.

Vse več raznovrstnih podatkov je pripeljalo do potrebe po avtomatiza-
ciji upravnih procesov, ki je v slovenski javni upravi potekala skozi tri
obdobja. Prvo obdobje je pomenilo podrejanje upravnega delovnega pro-
cesa tehničnim pravilom in se je končalo v sedemdesetih letih. Drugo
obdobje je pomenilo izredno razširitev uporabe informacijske tehnologije

⁸⁴ Dujić, Slobodan. 1999. Razvoj programov usposabljanj in izpopolnjevanj javnih
uslužbencev. V: Dnevi javnega prava, Portorož, 1999. Inštitut za javno upravo,
Ljubljana, stran 256.

⁸⁵ Long, E. Norton. 1992. Power and Administration. V: Stilmann, Richard J. (ur.).
Public Administration – Concepts and Cases. Fifth Edition, Houghton Mifflin
Company, Boston, stran 251.

ter pojav osebnega računalnika, končalo pa se je v začetku devetdesetih let. Tretje obdobje pravkar poteka, zanj pa je značilno, da se število osebnih računalnikov zelo hitro povečuje, hkrati pa se je treba zavedati, da tovrstna oprema izredno hitro zastareva in da vseh zmogljivosti računalniške opreme javni uslužbenci v zadostni meri še vedno ne poznajo oziroma jih ne znajo aplikativno izkoristiti.⁸⁶ Državni organi Republike Slovenije so si zagotovili osnovno tehnološko in informacijsko infrastrukturo, katere kazalec je tudi število osebnih računalnikov, ki jih je bilo leta 1994 približno 4000, njihovo število pa se povečuje po 40-odstotni letni stopnji.⁸⁷ Kljub temu pa Slovenija še vedno zaostaja pri uporabi zmogljivejših računalnikov na področju telekomunikacij v primerjavi z upravami v razvitejših državah.

Avtomatizacija upravnih procesov povzroča nastanek tako pozitivnih kot tudi negativnih posledic, ki se kažejo v stiku organov javne uprave z državljani kot uporabniki njihovih storitev. Državljani, ki potrebujejo storitve organov javne uprave, se ponekod še vedno srečujejo z zavlačevanjem pri izdaji najpreprostejših dokumentov, z zaprtimi okenci sredi delovnega časa, brezvoljnimi in neprijaznimi upravnimi delavci, nepoznavanjem novih predpisov in zakonov itd. Negativne posledice avtomatizacije upravnih procesov so:⁸⁸

- ponekod so enostavno avtomatizirali obstoječe delovne procese, ne da bi jih prej proučili z organizacijskega vidika, kar je privedlo do tega, da se avtomatizirano izvajajo tudi tiste neracionalnosti, ki so se prej opravljale ročno;
- naraščanje uporabe računalnikov in druge informacijske tehnologije na področju uprave ustvarja zaskrbljenost med zaposlenimi zaradi možnosti sabotaže, varstva podatkov, kraje informacij itd.;
- v upravi se vse bolj (zaradi avtomatizacije opravil) uveljavljajo informatiki, ki izpodrivajo določene tradicionalne upravne delavce in so celo v razmerju do vodilnih delavcev, ki nove tehnologije ne obvladajo v celoti, v ugodnejšem položaju.

Pozitivne posledice avtomatizacije upravnih procesov pa so:⁸⁹

- pretok informacij, potrebnih za opravljanje upravnega dela, je hitrejši in večji, hkrati pa se poveča tudi samostojnost izvajalcev dela;
- strokovni delavci lahko opravljajo svoje delo samostojneje, kar omogo-

⁸⁶ Brejc, Miha. 1994. Vloga informacijskih znanj v procesih avtomatizacije poslovne uprave. V: Drugo posvetovanje doktorjev in magistrov organizacijskih ved, Bled. Moderna organizacija, Kranj, stran 2.

⁸⁷ Brejc, Miha. 1996a. Nova organizacijska paradigma v slovenski državni ureditvi. Javna uprava, let. 32, št. 1, stran 77.

⁸⁸ Brejc, Miha. 1994. Vloga informacijskih znanj v procesih avtomatizacije poslovne uprave. V: Drugo posvetovanje doktorjev in magistrov organizacijskih ved, Bled. Moderna organizacija, Kranj, stran 7.

⁸⁹ Prav tam, stran 7–8.

ča vodilnim delavcem, da se bolj posvetijo vprašanjem, pomembnejšim za vodenje organizacije;

- upravna dela se opravljajo hitreje, kakovostneje in z manj napora.

Da bi se lahko avtomatizacija dela odvijala kar se da strokovno in učinkovito, je treba bodoče in že zaposlene informatike ter javne uslužbence usposablјati s pridobivanjem specifičnega organizacijskega in funkcionalnega znanja, s poglobljanjem metodološkega znanja, s poudarjanjem pomembnosti systemskega razmišljanja, s pridobivanjem komunikacijskega znanja in znanja javnega informiranja. Posodabljanje upravnega dela zahteva nov način vodenja, usmerjenost k skupinskemu delu in ljudem, sposobnost delovanja s pomočjo projektov in sposobnost ustrezne komunikacije. Razvoj in zahtevnost komunikacijske tehnologije sama po sebi zahtevata visoko raven strokovnosti in le strokovno usposobljeni javni uslužbenci bodo lahko zagotovili ljudem prijazno in k storitvam usmerjeno upravo.

PETI DEL

**SIMBOLNA RAVEN V SISTEMU
JAVNIH USLUŽBENCEV**

UVOD

Znotraj sistema javnih uslužbencev deluje razen obeh dveh že predstavljenih sistemov tudi sistem, katerega obstoj je splošna sistemska teorija komajda zaznala¹ in se z njim ni pretirano poglobljeno ukvarjala. Gre za simbolno raven oziroma sistem upravljanja v sistemu javnih uslužbencev. Simbolna raven je enako pomembna kot preostali dve ravni upravnega delovanja, čeprav je relativno manj otipljiva od njiju. Kakor hitro se vzpostavita in začneta delovati obe že opisani ravni v sistemu javnih uslužbencev, se posledično vzpostavi tudi simbolna raven, kar bi lahko označili za njeno primarno značilnost. Z aktom vzpostavitve simbolne ravni seveda ničesar ne povemo o njenih kvalitativnih značilnostih, saj sam obstoj ravni upravne etike in kulture upravljanja v sodobnih demokracijah ne zadošča. Simbolna raven v sistemu javnih uslužbencev zato v nekoliko večji meri kot preostali ravni zahteva vsebinsko kakovostno vzpostavitev konstitutivnih elementov.² Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev in v upravnem delovanju, lahko ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje neko drugo delovanje. Tovrstna določnost je lepo razvidna v vsebini politik in stilu delovanja uprave, pri čemer je za uspešno vladanje pomembno oboje.

ETIKA IN ETIČNO OBNAŠANJE V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV

Uprava je obsežen in družbeno zelo pomemben organizacijski sistem, ki naj bi deloval v skladu s splošnimi družbenimi interesi in v interesu vsakega posameznika. Prav zaradi tega je treba ta sistem nenehno prilagajati konkretnim zahtevam časa in prostora ter nenehno in sistematično izobraževati ljudi, ki delajo v upravi. Vendar pa reorganizacija upravnih sistemov ni nikoli povsem končana.³ Nekoč je prevladovalo mnenje, da gre pri reorganizaciji uprave le za novo tehnologijo in metode dela, danes

¹ Glej predvsem Parsons (1975) in Šmidovnik (1985).

² V konkretnem primeru se seveda slednja ugotovitev nanaša na oba elementa, ki ju bomo v tem poglavju podrobneje predstavili, to sta etika in upravna kultura v sistemu javnih uslužbencev.

³ Pirnat, Rajko. 1996. Reforma javne uprave in postopek priprave za polnopravno članstvo v EU. Javna uprava, let. 32, št. 3, stran 393–395.

pa vemo, da je zelo pomembna tudi etika javnih uslužbencev. Brez etičnega razmišljanja si v upravi le težka predstavljamo njeno učinkovito reorganizacijo in posodobitev.⁴

Jerovšek je v uvodu k Etiki upravnega dela⁵ zapisal, da je razmerje med državo in posameznikom, ki je v razmerju do inertnega državnega aparata praviloma v neenakopravnem položaju, eno temeljnih vprašanj demokratične države. To razmerje je včasih odvisno celo bolj kot od države zapovedanih pravil od upravne kulture, ki jo kaže moralna drža upravnega uslužbenca. Jerovšek trdi, da v sedanjem času stopa v ospredje predvsem človeška moralna podoba javnega uslužbenca.

Za pojma etika in morala je značilno, da sta pogosto uporabljena nedosledno. Pri etiki gre za raven teorije, pri morali pa za raven prakse. Etika je teoretična disciplina o nramnosti, morala pa skupek družbenih predpisov, ki veljajo v posameznem času in kulturi.⁶ Za odgovorno človekovo ravnanje je potrebna etika in eden izmed najpomembnejših pojmov v etiki je vest. Vest nas po Rotu usposablja za pravilno presojo različnih moralnih vprašanj. Etika javnih uslužbencev proučuje moralo, moralna načela in moralno odločanje ter norme in postopke za odločanje v javni upravi. Kodeks upravnih delavcev naj bi narekoval, kako naj delavec v upravi ravna, da bi bilo njegovo ravnanje etično do njega samega, do drugih in do organizacijske enote, v kateri je zaposlen. Kaj je prav (in kaj ne), je mogoče razsojati na podlagi veljavnih norm – zakonov in predpisov. Seveda pa ravnanje po teh normah vedno ne izpolnjuje tudi pogoja za etično ravnanje. Pravni red praviloma namreč temelji na kodifikaciji tistega, kar ni dovoljeno, saj bi s predpisovanjem tistega, kar je dovoljeno, dušil ustvarjalnost in razvoj. Poleg tega se pogosto dogaja, da norme postanejo (pre)toge in neživljenjske. Ta vmesni prostor je prostor, ki potrebuje etično presojo. Za etično presojo so primerne tudi situacije in okoliščine, ki jih zakonodajalec še ni mogel predvideti oziroma jih zaradi specifičnosti ni mogel zajeti.

Javni uslužbenci so predvsem zavezani, da delujejo v javno dobro, zato je etika upravnega dela eden od temeljnih kamnov pri tej nalogi. Pomenu etike v javni upravi se ne more pripisati premalo pomena zaradi diskreditacijske pravice javnih uslužbencev pri opravljanju njihovega dela, pri nadzoru javnih financ, pri postopkih z državljani in pri uresničevanju državne politike.⁷ Temeljnim zahtevam po večji učinkovitosti, uspešnosti in gospodarnosti v upravi se je tako pridružila tudi zahteva po etičnosti ravnanja, kar s kratico izrazimo s 4E.⁸ Etika (še posebej kodirana) je eden

⁴ Glej predvsem Radovič, Suzana. 1998. Profesionalna etika v upravi. Interno gradivo Upravne akademije za udeležence seminarjev, Ljubljana.

⁵ Jerovšek, Tone. 1997. Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.

⁶ Rot, Andrej. 1997. Etika in družba. Modrijan, Ljubljana.

⁷ Kos, Borivoj. 1998. Etika in reforma javne uprave v državah OECD. Javna uprava, let. 34, št. 2, stran 265.

od dejavnikov, ki določajo proces odločanja. Za Bostiča, Koširja in Rajha⁹ so vrhovna načela etike upravnega dela samostojnost nasproti politiki, odgovornost, strokovnost in zakonitost. Ta načela pridejo do izraza pri odnosu uradnikov do državljanov kot posameznikov, do družbe kot celote, do lastne upravne organizacije in do dela. Nezakonito in nepravilno odločanje je mogoče odpraviti s strokovnim izpopolnjevanjem, pozitivno stigmatizacijo uspešnih uradnikov, sankcioniranjem nezakonitosti in finančnim nagrajevanjem glede na kakovost in obseg dela.¹⁰ SIGMA je pripravila vzorčni model etike javnih uslužbencev, katerega etična infrastruktura sestoji iz teh elementov:¹¹

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

Koncept je celovit in sistemsko podprt,¹² saj pokriva funkcije usmerjanja (politična podpora, etični kodeksi in poklicna socializacija), upravljanja (podporno okolje s kadrovske politiko in nadzornimi organi) in nadzora (učinkovita pravna zgradba, mehanizmi nadzora in odgovornost ter javnost).

S svojim etičnim ravnanjem lahko javni uslužbenci prispevajo k oblikovanju kakovostno drugačne vloge države v odnosu do državljanov in spodbudijo tudi njihovo kakovostno in konstruktivno udeležbo. Sodobni pristopi k proučevanju uprave se v demokratičnih državah nagibajo k poudarjanju pomena vrednot, kot sta pravičnost in enakost, kar spodbuja vpeljevanje etičnih sestavin v sistem javnih uslužbencev. Etične sestavine so še posebej pomembne v državah z relativno mlado demokratično

⁸ 4E je kratica za effectiveness (učinkovitost), efficiency (uspešnost), economy (gospodarnost) in ethics (etičnost). Glej tudi Kovač (2000, 21).

⁹ Boštic, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav. 1997. *Etika upravnega dela*. Paco, Ljubljana, stran 20.

¹⁰ Prav tam, stran 44.

¹¹ *Ethics in Public Service – Current Issues and Practice*, PUMA Public Management, št. 14, Paris CEDEX, 1996.

¹² Kos, Borivoj. 1998. *Etika in reforma javne uprave v državah OECD*. Javna uprava, let. 34, št. 2, stran 265–276.

tradicijo, saj so te sestavine pomembne pri reformi uprave, katere končni cilj je ustvariti odgovornega, učinkovitega ter prijaznega upravnega delavca, s katerim bodo zadovoljni tudi državljani. Zadovoljstvo z upravo pa v končni fazi pomeni tudi zadovoljstvo z vladajočo politično opcijo. Etične sestavine se v sistemu javnih uslužbencev pojavljajo v več odnosih.¹³

- Odnos med javnimi uslužbenci in državljani. Javni uslužbenec se v odnosu do državljanov ne sme postavljati v superioren položaj. Vse državljane mora obravnavati pravično in enakopravno, hkrati pa ne sme storiti ničesar, kar ni v skladu s pravili, ki veljajo v organizaciji. Poleg tega je za dober odnos pomembno tudi obveščanje državljanov o ciljih in metodah uprave.
- Odnos med javnimi uslužbenci in družbo. Odnos temelji na pripadnosti določeni skupnosti, iz katere izhaja tudi splošna politična lojalnost do določene politične opcije in izvoljene upravne avtoritete. V demokratični družbi imajo lahko javni uslužbenci svoja prepričanja in poglede, kljub vsemu pa morajo biti zvesti splošnim etičnim vrednotam, ki veljajo znotraj neke družbe.
- Odnos javnih uslužbencev do upravne organizacije. Odnos v tem primeru temelji na spoštovanju določenih ciljev, nalog, delovnih metod in vrednostnih kriterijev, ki jih sprejme vodstvo določene upravne organizacije.
- Odnos javnih uslužbencev do dela. Ta odnos se kaže v interesu javnega uslužbenca do njegovega profesionalnega področja, do veselja do dela. K temu lahko pripomorejo tudi določene spodbude, kot so nagrade za uspešnost pri delu, napredovanje in denarni dodatki.

Ena največjih težav, s katerimi se spopadajo nove demokracije, ki skušajo zgraditi konsistenten sistem javnih uslužbencev, je neetično obnašanje zaposlenih v upravi, kot na primer podreditev določeni politični eliti v zameno za podkupnino, nepotizem ali uporaba službenega inventarja za osebne potrebe. Na splošno so etična vprašanja največkrat povezana z zlorabo službenega položaja, zanemarjanjem zakonskih, upravnih in drugih nalog ter vedenjem, ki ni v skladu z etičnimi normami. Neetično vedenje je v prvi vrsti pogojeno z mentaliteto posameznika, s tradicijo in splošno sprejetimi moralnimi normami in načeli v družbi. Poleg tega etično ravnanje v upravi otežujejo tudi določeni drugi dejavniki, na primer pretirana strokovnost (glede na to, da vse odločitve, ki se v upravi sprejemajo, le niso strokovne), toga hierarhičnost in avtoritativno vodenje, monopol v odnosu do okolja in tudi notranje vrednote v organizaciji.

¹³ Radovič, Suzana. 1998. Profesionalna etika v upravi. Interno gradivo Upravne akademije za udeležence seminarjev, Ljubljana.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev

Etične sestavine v sistemu javnih uslužbencev so odvisne od cele vrste notranjih in zunanjih dejavnikov, kot so individualne lastnosti posameznikov, organizacije kulture in strukture ter družbenih pričakovanj. S tega vidika je smiselna vpeljava etičnega kodeksa javnih uslužbencev, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije 18. januarja 2001.¹⁴ Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je sprejela vlada po priporočilu Sveta Evrope, hkrati pa naložila ministrstvu in vladnim službam, da ga upoštevajo pri postopkih zaposlovanja in pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje. Ob tem se je zavezala, da ga bo smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje. Kodeks ravnanja javnih uslužbencev velja za vse javne uslužbence, čeprav po drugi strani drži, da etični kodeks sam po sebi še ne zagotavlja etičnega obnašanja javnih uslužbencev.¹⁵ Kodeks ravnanja javnih uslužbencev začrtuje smernice delovanja javnih uslužbencev in vsebuje te elemente:

- a) Uporaba kodeksa. Ta kodeks se uporablja za vse javne uslužbence. Ker pa pojem javni uslužbenec v veljavni slovenski zakonodaji *de jure* (še) ne obstaja, je za namen tega kodeksa opredeljen tudi pojem javni uslužbenec; to je oseba, zaposlena pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge.¹⁶
- b) Namen kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Kodeks je namenjen tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.
- c) Načela ravnanja opredeljujejo delovanje javnega uslužbenca. Delovanje javnega uslužbenca mora biti politično nevtralnno in nepristransko, javne naloge pa mora opravljati častno v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov. Javni uslužbenec mora biti lojalen do delodajalca, pri katerem opravlja javne naloge. V odnosih z državljani, svojimi predstojniki in

¹⁴ Kodeks ravnanja javnih uslužbencev je sprejela Vlada Republike Slovenije na svoji osmi seji pod točko 5d (Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list RS, 8/2001).

¹⁵ Kodeks javnih uslužbencev bo prenehal veljati s prvim dnevom uporabe novega zakona o javnih uslužbencih (Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 227. člen). Sprejem novega kodeksa javnih uslužbencev bo v skladu s predlogom zakona pristojnost novega organa v sistemu javnih uslužbencev – uradniškega sveta.

¹⁶ Kot bomo videli kasneje, omenjena opredelitev javnega uslužbenca ne sledi dikciji, ki jo uporablja najnovejši predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava (2001).

drugimi javnimi uslužbenci mora biti spoštljiv. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva le javni interes in konkretne okoliščine primera. Javni uslužbenec svojega položaja ne sme izkoriščati za svoj zasebni interes; vedno mora ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.

- d) Poštenost javnega uslužbenca. Javni uslužbenec ne sme ponujati ali dajati kakršne koli prednosti v zvezi z opravljanjem javnih nalog, razen če je z zakonom pooblaščen, da to stori. Če javnemu uslužbencu ponudijo nedovoljene ugodnosti (darila, usluge ali druge koristi zanj ali za njegove bližnje), mora te ugodnosti zavrnil ter poskušati identificirati osebo, ki tako ponudbo daje, ter vse skupaj čim prej prijaviti svojemu predstojniku ali neposredno pristojnemu organu. Hkrati ne sme ugodneje obravnavati drugih ali nekdanjih javnih uslužbencev in jim dajati prednosti pri dostopu do javne službe. Javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno in neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, mora to prijaviti v skladu z zakonom pristojnemu organu. Nasprotje interesov nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki je v nasprotju z nepristranskim in objektivnim opravljanjem nalog. Javni uslužbenec je običajno edina oseba, ki ve za nasprotje interesov, zato je osebno odgovoren, da ukrepa tako, da se izogiba takemu nasprotju interesov.
- e) Odgovornost nadrejenega. Javni uslužbenec, ki vodi ali nadzoruje druge javne uslužbence, mora to opravljati v skladu s predpisi, politikami in cilji javnega organa oziroma organizacije, za katero dela. Odgovarjati mora tudi za dejanja, ki jih stori njegovo osebje, če sam ni ukrepal primerno. Obenem mora delovati tako, da preprečuje korupcijo svojega osebja v zvezi z opravljanjem javnih nalog. S svojim vedenjem in ravnanjem mora dajati zgled sposobnosti in poštenosti.
- f) Spoštovanje kodeksa. Javni uslužbenec je dolžan ravnati v skladu s kodeksom ravnanja javnih uslužbencev, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami. Kršitev kodeksa ima lahko za posledico uvedbo postopka za disciplinsko odgovornost.¹⁷ Predstojnik organa državne oziroma javne uprave mora kodeks vključiti v pogoje za sklenitev zaposlitve.

¹⁷ Disciplinska odgovornost javnih uslužbencev bo natančneje opredeljena šele v novem zakonu o javnih uslužbencih, zato je takšna formulacija, kot jo vsebuje kodeks ravnanja javnih uslužbencev, pravno vprašljiva, saj lahko disciplinsko odgovornost uvaja le zakon.

UPRAVNO-POLITIČNA KULTURA IN SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Za razumevanje javne uprave lahko o kulturi razmišljamo na treh ravneh: societalni, politični in upravni.¹⁸ Vse tri vrste kulture namreč vplivajo na vodenje in delovanje javne uprave. Splošne vrednostne usmeritve v družbi vplivajo na vedenje posameznikov, delujočih v okviru formalnih organizacij, kot tudi na način, na katerega so te organizacije strukturirane in upravljane. Politična kultura prav tako (vsaj delno) vpliva na odnose med političnimi in upravnimi elitami ter na odnose med prebivalstvom in upravo. Splošna usmeritev družbe k upravljanju in brezosebni avtoriteti v formalnih organizacijah ravno tako vpliva na vedenje javnih uslužbencev. Ti so včasih obsojeni na brezosebno vodenje in upravljanje, vendar z mnogimi tankimi, toda močnimi vezmi povezani z družbo in vrednotami te družbe.¹⁹

Klaus von Beyme²⁰ Slovenijo po osamosvojitvi uvršča po kriteriju uspešnosti procesa demokratičnega prehoda med države, ki jih imenuje anokracija. Zanj so značilni protislovni elementi v enem režimu, saj pomeni zmes med anarhijo in avtokracijo, vendar pa za Slovenijo hkrati velja, da ima najboljše možnosti za hiter prehod k popolni demokraciji. Kljub temu pa za večino novih demokratičnih držav velja, da imajo še posebej velik zaostanek na področju (demokratične) politične kulture. Tudi Lipset²¹ ugotavlja, da je za ustvarjanje podlage za množično naklonjenost demokraciji potrebno veliko časa, obenem pa je skladnost med politično kulturo in političnim sistemom nujni pogoj stabilnosti politične ureditve. Skratka, preobrazba politične kulture poteka običajno v več smereh, poteka pa v okviru, ki ga opredeljuje obstoječa politična kultura. Slovenska politična kultura ima tako po eni strani še vedno številne elemente avtokratske politične kulture. To pomeni, da se kažejo nezaupanje v demokratične politične ustanove, pasiven odnos državljanov do politike in politikov, nevrotičnost in pomanjkanje strpnosti.²² Po drugi strani pa lahko prepoznamo tudi različne oblike nastajajoče demokratične poli-

¹⁸ Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 177.

¹⁹ Lahko bi tudi rekli, da posamezne organizacije v upravi razvijajo svojo lastno kulturo (elitistično, participativno) (Brezovšek 1997, 186).

²⁰ Bayme, von Klaus. 1996. Transition to Democracy in Eastern Europe. St. Martins Press, New York, stran 166.

²¹ Lipset, Martin. 1994. The Social Requirements for Democracy Revisited. American Sociological Review, št. 1.

²² Novak, Bogomir. 1997. Zgodovinska pogojenost slovenske samozavesti. Revija 2000, 96–97.

tične kulture z nacionalno samozavestjo, ki temelji na samostojni državi, vstopanju v Evropsko unijo, zaupanju v sposobnost preživetja naroda in demokratičnosti. V Sloveniji tudi ne obstaja brezpogojna podpora novi politični ureditvi;²³ ta podpora je instrumentalna, kar pomeni, da je prej stvar racionalne kot pa moralne izbire, to pa lahko v določenih okoliščinah pripelje do destabilizacije političnega sistema. Takšna pogojna podpora – uspešnost na gospodarskem in političnem področju – je lahko odtegnjena, ko večina meni, da sistem ni več dovolj učinkovit pri izpolnjevanju njenih pričakovanj.

V opisanih razmerah se razvijata tudi slovenska javna uprava in slovenski sistem javnih uslužbencev. Preobrazba slovenske javne uprave in lokalne samouprave je velik projekt, ki pa v celoti še (vedno) ni končan in ga potemtakem ne moramo oceniti kot uspešnega. Za zdaj je bilo opravljeno le (delno) lokalno preoblikovanje, medtem ko se je kakovost opravljanja storitev za državljane marsikje poslabšala, postopki pa podaljšali in še bolj zapletli.²⁴ Glavni namen preobrazbe upravnih dejavnosti je bil ustrezno razmejiti pristojnosti med občino in državo. V Evropi je v procesu decentralizacije v zadnjih desetletjih prišlo do vrste preoblikovanj glede prenosa pristojnosti na lokalne skupnosti. Slovenska preobrazba je šla v ravno obratni smeri, v smeri centralizacije, v smeri strogega ločevanja med državo in lokalno oblastjo.²⁵ Tako je upravljanje v slovenskih občinah še vedno klasično, zlasti pa so odsotni procesi strateškega načrtovanja in evalvacije. Težišče delovanja lokalnih skupnosti bi se moralo nagniti v prid dejavnosti, pri katerih gre za storitve družbenih dejavnosti in gospodarske infrastrukture. To so dejavnosti javnega pomena, ki ustvarjajo življenjske razmere za delo državljanov v njihovih naseljih. Občina oziroma lokalna skupnost bi se morala spremeniti v storitveno podjetje, župan pa bi moral praviloma prevzemati vse več menedžerskih funkcij.

Na področju javne uprave je v Sloveniji prisoten predvsem model birokratske organizacije. Število upravnih delavcev in obseg dela nista v neposredni povezavi, javni uslužbenci pa ustvarjajo delo drug drugemu. Počasi pa tudi v slovensko javno upravo vendarle prodira nova organizacijska paradigma, katere glavna značilnost je opuščanje birokratske organizacije, ker ta postaja vse manj učinkovita. Upravne dejavnosti je mogoče organizirati v skladu s sodobnimi organizacijskimi teorijami, po katerih so uporabniki oziroma državljani hkrati lastniki in kupci teh sto-

²³ Bernik, Ivan, Toš, Niko in Malnar, Brina. 1995. Protislovja instrumentalnega razumevanja demokracije. Teorija in praksa, let. 32, št. 7/8, stran 586.

²⁴ Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Politološki dnevi – zbornik referatov, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 182.

²⁵ Gre za tako imenovano dvotirnost uprave.

ritev. Osnovna značilnost nove organiziranosti upravne dejavnosti se kaže predvsem v njeni procesni naravnosti.

Posodabljanje organiziranosti upravnega delovanja zahteva tudi nov način vodenja, ki vključuje vodilne sposobnosti, usmerjenost k skupinskemu delu in k ljudem, ki so sposobni delati po projektih in s sposobnostjo komuniciranja. Nova organiziranost in naraščajoča uporaba informacijske tehnologije zahtevata visoko raven strokovnosti. Le strokovno usposobljeni javni uslužbenci bodo lahko zagotovili približevanje ljudem prijazne in k storitvam usmerjene uprave. Kultura, ki poudarja vrline in vrednost individualizma in osebne enakosti, težko sprejema neosebni način vodenja. Sodobne kulturne vrednote tudi vse bolj poudarjajo pravico ljudi, da sami odločajo o svoji prihodnosti, kar ni v skladu s tradicionalno racionalno avtoriteto kot sredstvom nadzora nad posameznikom. Participativni modeli organizacije pri odločanju vključujejo tudi stranke in nižje ravni uradnikov, kar je pomembno za njihovo motivacijo.

Po razsežnostih upravno-politične kulture prevladujejo hierarhija nad enakostjo, prisila nad svobodo (čeprav v bolj posrednih oblikah kot prej) ter lojalnost do manjših skupin, strank nad obveznostmi in dolžnostmi do celote. Četrti in končni vidik upravno-politične kulture pa je stopnja (ne)zaupanja do upravno-političnih institucij. Kot je mogoče razbrati iz podatkov Slovenskega javnega mnenja,²⁶ je za upravno-politične institucije očitno, da se razmerja zaupanja in nezaupanja oblikujejo nekako na treh ravneh: v odnosu do institucij, ki zagotavljajo red in celovitost sistema (vojska, policija); v odnosu do institucij, ki so individualizirane in predstavljene skozi delovanje posameznika (predsednik republike, predsednik vlade), ter končno v odnosu do klasičnih političnih institucij, ki so nosilke političnega odločanja (vlada, parlament). Stopnja zaupanja ali nezaupanja je v upravno-politični kulturi pomembna predvsem za določitev upravne moči. Slovenija, ki nima niti visoke stopnje zaupanja v politične institucije niti visoke stopnje medosebnega zaupanja, spada med države, v katerih obstaja relativno visoka moč uprave. Med industrijskimi državami sta takšnemu modelu blizu Italija in Francija. Uprava je v takšnem modelu fragmentirana, ideološko obarvana in medsebojno blokirana.²⁷

Za slovensko politiko in upravo je vse naštetu velika preizkušnja, ki je tudi kulturno določena, saj v slovenski politični in upravni kulturi lahko zasledimo tudi takšne elemente, kot so pripisovanje krivde za svoje slabosti drugim, pomanjkanje duha zakonov, dajanje prednosti kratkoročnim ciljem pred dolgoročnimi ter odpor proti spremembam. Na drugi

²⁶ Toš, Niko. 1999. Zaupanje v institucije. V: Bohinc, Rado in Černetič, Metod (ur.). *Civilna družba v Sloveniji in Evropi*. Društvo Občanski forum, Ljubljana.

²⁷ Brezovšek, Marjan. 1997. *Upravna kultura v Sloveniji*. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Politološki dnevi – zbornik referatov*, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 186.

strani so poudarjanje ključnih strateških področij namesto razvojnih načrtov, razvijanje partnerstva, premik k rezultatom in učinkom ter upravljanje različnosti in vpeljava fleksibilnosti in decentralizacije brez fragmentacije. Ravno pomanjkanje upravno-kulturne infrastrukture kot podpore birokratski strukturi je tisto, kar vodi k upravljanju po volji uradnikov in prispeva k včasih nepravilni negativni konotaciji slovenske uprave kulture.

ŠESTI DEL

**SISTEMI JAVNIH USLUŽBENCEV
V EVROPSKI UNIJI IN V ZDA**

UVOD

Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji temelji na javnopravnem modelu urejanja uslužbenskih razmerij.¹ Pri tem bi v trenutno veljavnem slovenskem pravnem redu pojem javnega uslužbenca zaman iskali, saj veljavna ureditev govori o delavcih v državni upravi, kar je neprimeren izraz, saj s tem v sistem javnih uslužbencev niso vključeni vsi zaposleni v upravnem sistemu. V mnogih evropskih državah so uslužbenska razmerja urejena z javnim pravom oz. s posebno zakonodajo o javnih uslužbencih. To seveda ne pomeni, da za javne uslužbence velja popolnoma drugačna ureditev kot za zaposlene v zasebnem sektorju; posebej so urejene le posebnosti, v preostalem delu pa je položaj javnih uslužbencev urejen s splošnimi predpisi, ki veljajo tudi za zasebni sektor. V manjšini evropskih držav pa nasprotno velja v sistemih javnih uslužbencev ureditev, po kateri se njihov položaj praktično ne razlikuje od položaja zaposlenih v zasebnem sektorju. Država in lokalna skupnost sta v teh sistemih kot delodajalca v enakem pravnem položaju kot delodajalci v zasebnem sektorju. Na naslednjih straneh bomo predstavili primerjalni vidik sistema javnih uslužbencev, pri čemer se bomo osredotočili na nekatere evropske države,² predvsem pa na Nemčijo, saj je Republika Slovenija ravno v ureditvi nemškega sistema javnih uslužbencev v preteklosti v največji meri iskala rešitve za lasten sistem javnih uslužbencev.³ Ob upoštevanju predpostavk, da so določena vprašanja različnim upravnim in družbenim sistemom skupna ter da različne rešitve vprašanja v primerjalnih sistemih pomenijo enakovredne možnosti, imamo kot rezultat primerjalne metode – vsaj teoretično – na voljo določeno število možnih alternativ, med katerimi lahko izbiramo pri odločanju o rešitvi dane ga vprašanja. Ob navedenem pa je že na začetku treba poudariti, da

¹ Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 1–17.

² Sistemi javnih uslužbencev skorajda v vseh evropskih državah (izjema je večina nekdanjih socialističnih držav) zgodovinsko izhajajo iz treh temeljnih modelov – nemškega, francoskega in angleškega (glej Minz 1979,; Toonen in Raadschelders 1997 in Kerševan 1998). Zato se bomo v primerjalnem pregledu osredotočili predvsem na te tri države, predstavili pa bomo tudi nekatere rešitve v italijanskem sistemu javnih uslužbencev, ki je pogosto naveden kot primer problematičnega sistema, v katerem je zaslediti tudi visoko stopnjo korupcije in nepotizma (glej predvsem Lewanski 1997), ter latvijskega, poljskega in madžarskega sistema javnih uslužbencev, v katerih lahko zasledimo probleme, podobne tistim v slovenskem sistemu javnih uslužbencev.

³ Glej predvsem Trpin (1996, 15–40), Trpin (1996b, 359–363) in Kerševan (1998, 655).

primerjalna metoda še zdaleč ni tako neproblematična, kot se zdi na prvi pogled,⁴ saj je kljub možnosti identifikacije skupnih elementov in vprašanj v različnih upravnih in družbenih sistemih zgrešeno poudarjati njihovo popolno izenačevanje, saj so lahko okoliščine za pojav določenega elementa ali vprašanja v različnih primerih zelo različne, zato lahko zanemarjanje oziroma abstrahiranje teh okoliščin pomeni enačenje različnega.

Tabela 3: Sistemi javnih uslužbencev – kratka primerjava Slovenije in nekaterih evropskih držav*

Elementi v sistemu javnih uslužbencev	Slovenija	Evropske države**
Zaposlovanje in odpuščanje	Decentraliziran nabor novih zaposlitev z javnimi razpisi, zaposlovanje študentov in interne prerazporeditve, visoka varnost dela. Odpuščanje zelo omejeno, po predlogu zakona o javnih uslužbencih več možnosti.	Decentraliziran nabor novih zaposlitev, padajoča varnost dela, naraščajoče pogodbeno zaposlovanje (VB in A), konkurenčni izpiti pred nastopom dela (F), centraliziran sistem v CH.
Napredovanje	Sistem kariere po načelu senioritete v triletnih obdobjih, vmesno napredovanje le izjemoma.	V F, N, A in CH sistem kariere po načelu senioritete, drugod sistem delovnih mest.
Plačni sistem, nagrade in spodbude	Centralizirana pogajanja, kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, fiksnost plač glede na delovno mesto, spodbude le finančne in absolutno ter relativno omejene.	Centralizirana pogajanja v N, A in CH, drugod decentralizirana, razvoj kazalcev uspešnosti kot podlaga variabilnemu delu plače (SV, VB, NL, A), v N tudi posebni pokojninski skladi.
Usposabljanje in izobraževanje	V nacionalnem izobraževalnem sistemu in na trgu, centralna institucija znotraj uprave Upravna akademija, obvezen strokovni izpit za delavce v upravi na začetku zaposlitve.	V nacionalnem izobraževalnem sistemu nacionalna institucija v F, interno usposabljanje pred nastopom dela v N, obvezno ob nastopu dela v A, poudarek na sistemskem usposabljanju v CH.
Razvoj kadrov	Centralizirana kadrovska politika ne posveča pozornosti razvoju, nove možnosti bo ponudila bodoča ureditev sistema javnih uslužbencev.	Sistemsko urejeno v F, N in CH, drugod decentralizirano na ravni posameznih enot ali agencij.

* Shema je povzeta po lastnih ugotovitvah ter po Flynn in Strehl (1996, 21).

** A Avstrija, CH Švica, F Francija, N Nemčija, NL Nizozemska, ŠV Švedska, VB Velika Britanija.

Upravno gledano je treba na začetku poudariti določeno skupno značilnost skorajda vseh evropskih držav;⁵ za določen krog oseb, zaposlenih v javnem sektorju, namreč vzpostavljajo posebno ureditev pravic in dolžnosti ter delovnih razmerij, kar te osebe postavlja v drugačen položaj od

⁴ Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 655–676.

⁵ V zvezi s primerjalnim vidikom je treba opozoriti na primer Velike Britanije, ki je predstavnica drugačne ureditve, kot jo pozna velika večina evropskih držav; takšne ureditve pa zaradi drugačnih zgodovinskih in upravnih temeljev ni mogoče neposredno primerjati s kontinentalnimi sistemi javnih uslužbencev. V Veliki Britaniji namreč velja za javne uslužbence ureditev, po kateri se njihov položaj ne razlikuje od zaposlenih v zasebnem sektorju. Država in lokalna skupnost sta v teh

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

Opredelitev, kaj v neki državi spada v javni in kaj v zasebni sektor, je predvsem posledica povsem pravnega razlikovanja in ne določenih skupnih značilnosti oziroma zakonitosti. Prav tako ni mogoče trditi, da vsi upravni sistemi vzpostavljajo enotno upravno ureditev za vse zaposlene v celotnem javnem sektorju, saj so deli javnega sektorja v posamezni državi lahko povsem drugače pravno urejeni ali pa velja sistemski zakon za posamezne dele v zmanjšanem obsegu, v kombinaciji s področnimi predpisi.⁶ Tudi poimenovanja oseb zaposlenih v javnem sektorju, za katere velja posebna pravna ureditev, jasno ne kažejo kroga oseb, za katerega veljajo ti predpisi. Tako je pojem uradnik lahko omejen le na osebe, zaposlene v državni upravi (Poljska), ali pa na vse zaposlene v javnem sektorju, vključno z javnimi zavodi (Francija). Veljavna slovenska zakonodaja pojmov javni uslužbenec in uradnik sploh ne omenja, pač pa o tem govorijo predlogi novega, systemskega zakona o javnih uslužbencih, ki poimenujejo javne uslužbence vse zaposlene v javnem sektorju, ki ga sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.⁷ V okviru tega bodo uradniki tisti javni uslužbenci, ki bodo v organih in organizacijah opravljali javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena. Statusa uradnika pa ne bodo imeli javni uslužbenci, ki bodo v organih in organizacijah opravljali spremljajoča dela. V evropskih sistemih javnih uslužbencev se najpogosteje uporablja izraz javni uslužbenec za osebo, ki je zaposlena v javnem sektorju in za katero velja posebna ureditev pravic in obveznosti (ter odgovornosti), ki se razlikuje od ureditve, ki velja v zasebnem sektorju. Izraz uradnik pa po navadi označuje osebo, zaposleno v državni upravi v ožjem pomenu besede.

Sistemi javnih uslužbencev v večini evropskih držav širijo področje veljave posebne upravne in pravne ureditve uslužbenskih razmerij tudi

sistemih kot delodajalca v enakem pravnem položaju kot delodajalci v zasebnem sektorju. Zato je pri vseh navedbah ureditve sistema javnih uslužbencev v Veliki Britaniji treba upoštevati omenjeno metodološko omejitev (več v Bogdanor 1987).

⁶ Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 657.

⁷ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava (2001).

zunaj organov državne uprave. Izjema je Poljska, v kateri zakon o javnih uslužbencih velja le za državne uradnike, zaposlene v organih državne uprave. Posamezni sistemi javnih uslužbencev vzpostavljajo notranjo delitev javnih uslužbencev na različne kategorije, za katere ne velja posebna ureditev v svojem celotnem obsegu. Ta delitev je v glavnem posledica razlikovanja glede na naloge, ki jih zaposleni opravljajo. Zaposleni, ki opravljajo spremljajoča dela (administrativna, tehnična), se po svojem statusu približujejo zaposlenim v zasebnem sektorju (Poljska, Madžarska). V Franciji se lahko zaposlijo osebe, ki nimajo statusa javnega uslužbenca, v javnem sektorju le s pogodbo za določen čas. V Nemčiji pa je delitev še nekoliko bolj nenavadna: razlika med statusom osebe, zaposlene v javnem sektorju, ni povsem natančno določena, isto delovno mesto (na primer učitelja) lahko zaseda oseba, ki ima status javnega uslužbenca (Beamter) ali nameščenca (Angestellter), ki je bližje ureditvi zasebnega sektorja. V veliki večini evropskih držav vključuje ureditev sistema javnih uslužbencev tudi lokalne skupnosti (izjema je Poljska) in javne zavode (izjema so baltiške države).⁸ V vseh evropskih državah je iz sistema javnih uslužbencev izločena posebna kategorija političnih funkcionarjev, za katere velja povsod posebna ureditev.

ZAHTEVE IN MERILA EVROPSKE UNIJE

Evropska unija pri urejanju javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev glede načina urejanja tega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, temveč to v celoti prepušča nacionalnim zakonodajam. Vendar je treba pri tovrstni ureditvi upoštevati določene standarde, ki so skupni tako imenovanemu evropskemu upravnemu prostoru.⁹ Te standarde podrobno predstavlja organizacija, ki je nastala na skupno pobudo Organizacije za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD) in Evropske unije, pretežno pa se financira iz programa PHARE. Gre za organizacijo SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries. Omenjena organizacija izdaja posebne zbirke dokumentov, imenovane SIGMA Papers, v teh zbirkah pa je izredno podrobno obdelano vprašanje urejanja posameznih področij uprave, med njimi seveda tudi urejanje položaja javnih uslužbencev v Evropski uniji.¹⁰ Pri prikazu vsebinske ponazoritve evropskih standardov

⁸ Flynn, Norman in Strehl, Franz. 1996. *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, London.

⁹ Evropski upravni prostor oziroma *European Administrative Space*.

¹⁰ Glej tudi White Paper on preparation of associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union v Sigma Paper, št. 26 Sustainable institutions for European Union Membership.

v sistemih javnih uslužbencev bomo zaradi izrednega obsega teh standardov povzeli le temeljna izhodišča za njihovo obravnavanje.

Standardi evropskega upravnega prostora ne predstavljajo dela pravnega reda Evropske unije (*acquis communautaire*), temveč se navajajo kot neformalni del pravnega reda.¹¹ Upoštevanje standardov delovanja evropske javne uprave se v državah članicah razume kot dejstvo samo po sebi, prav tako pa so države članice Unije na podlagi medsebojnega približevanja znotraj evropske integracije izpeljale precej reform za njihovo izboljšanje. Nesporno je, da bo Evropska unija od držav kandidatk za članstvo v Uniji zahtevala spoštovanje navedenih standardov, in sicer ne le na deklaratorni ravni, temveč njihovo udejanjanje v sprejeti zakonodaji, predpisih in vrednotah delovanja javnega sektorja. Že takoj na začetku lahko zapišemo, da ne obstaja enotni evropski model glede urejanja položaja javnih uslužbencev. Na tem področju je mogoče opaziti precejšnja razlikovanja glede ureditve posebnega položaja za javne uslužbence, prav tako pa tudi rešitve, ki naj bi omogočale kakovostnejše in učinkovitejše delovanje javnega sektorja. V skladu s stališči Evropske komisije je eden od pogojev za oblikovanje učinkovite javne uprave ureditev položaja javnih uslužbencev. Tako je na podlagi mnenja Evropske komisije mogoče povzeti, da Evropska komisija:¹²

- 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 od politične oblasti;
- posebej poudarja pomen dodatnega izobraževanja in usposabljanja, še posebej na področju zakonodaje in delovanja institucij Evropske unije, ter
- posredno priporoča izenačevanje plač v javnem in zasebnem sektorju.

Ne glede na zapisano pa v skladu z mnenjem Evropske komisije ni priporočljivo povzemati posameznih modelov ureditve sistema javnih uslužbencev v državi članici Evropske unije v celoti, temveč se je pri gradnji oziroma reformi sistema javnih uslužbencev treba ozreti predvsem na standarde, ki jih vzpostavljajo vse evropske ureditve ter so se izoblikovale v t. i. evropskem upravnem prostoru.¹³

¹¹ Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. *Javna uprava*, let. 34, št. 4, stran 655–676.

¹² Jacques Fournier. 1997. *Administrative reform in the Commissions Opinions*. Sigma Paper, št. 23, stran 113.

¹³ Redni poročili Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo iz leta 1999 in leta 2000 sta ponovno opozorili na pomanjkanje ustreznih strokovnih kadrov v javni upravi, zlasti na srednji in višji vodstveni ravni, kakor tudi na potrebo po nadaljnjem razvoju upravne usposobljenosti. Tudi na vseh

Na ureditev položaja javnih uslužbencev v veliki meri vplivajo standardi Evropske unije, ki se nanašajo na demokratičnost, pravno državo in tržno gospodarstvo. Ena glavnih značilnosti sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah je nevtralnost javnih uslužbencev, saj je pogoj za oblikovanje sodobne, demokratične državne ureditve. Ta značilnost vsebuje vrsto standardov in razmerij nasproti javnosti in pomeni, da politična razmerja, filozofski ali verski nazori ter narodnost, spol in druga razlikovanja ne morejo in ne smejo vplivati na delovanje javnega uslužbenca. Nevtralnost javnih uslužbencev je za države članice Evropske unije pravno zavezujoča na temelju 6. člena Rimske pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti. Drug vidik, ki zagotavlja nevtralnost javnih uslužbencev bolj posredno, je dejstvo, da je državna uprava dolžna zagotavljati ustrezno izvajanje predpisov Evropske unije, pri tem pa je ključno, da bodisi politični vplivi v posamezni državi bodisi pristranskost iz kakršnega koli razloga tega ne smejo preprečevati ali omejevati. Eden pomembnih standardov Evropske unije je tudi načelo pravne države, ki v sistemu javnih uslužbencev pomeni med drugim tudi to, da sistem javnih uslužbencev ne sme delovati na temelju osebnih, družbenih, političnih ali nacionalnih odnosov, temveč mora delovati kot sistem izvajanja predpisov z jasno določenimi cilji in zavezujočimi pravili. Na podlagi tega načela se je v evropskih državah oblikovala posebna zakonodaja, ki ureja sisteme javnih uslužbencev. Načelo pravne države ob tem predpostavlja tudi vzpostavitev mehanizmov nadzora nad delovanjem javnih uslužbencev, ki delovanje sistema javnih uslužbencev vzpostavljajo tudi v praksi in ne le na teoretični ravni.

Postopno poenotenje prakse in postopkov delovanja sistemov javnih uslužbencev v evropskih državah pomeni tudi vzpostavitev notranjega trga Evropske unije. Ob prepovedi dodeljevanja nacionalnih pomoči je eden od redkih mehanizmov, s katerim lahko posamezna država vpliva na konkurenčno prednost svojega gospodarstva v odnosu do drugih držav, prav učinkovitost delovanja javnega sektorja. Za zagotovitev letega mora imeti država na voljo mehanizme zagotavljanja kakovosti delovanja javnih uslužbencev ter možnosti preoblikovanja javnega sektorja na načine, ki zagotavljajo racionalnost in gospodarnost. Tako se z vidika delovanja tržnega gospodarstva v povezavi z enotnim trgom pojavljata dva vidika zagotavljanja ustreznega delovanja javnih uslužbencev. Prvi je negativni vidik, ki pomeni, da država ne sme onemogočati delovanja notranjega trga, pri tem pa mora zagotoviti ustrezno kakovost storitev javnega sektorja. Drugi, pozitivni vidik, ki prvega dopolnjuje, pa pomeni, da lahko država ob uspešnejšem delovanju javnega sektorja postavi

ključnih področjih izvajanja prava EU po mnenju Evropske komisije ni na voljo dovolj strokovno usposobljenega kadra, kar bo treba v prihodnosti bistveno izboljšati. Komisija opozarja tudi na nesprejetje ključnih zakonov s področja javne uprave, med njimi pa se še posebej poudarja zakon o javnih uslužbencih.

svoje gospodarstvo v ugodnejši položaj na skupnem trgu in tako zagotovi tudi njegov ustrezni razvoj.

Vključevanje novih držav v Evropsko unijo bo imelo vsaj tri neposredne učinke na sisteme javnih uslužbencev v teh državah. Le-ti se bodo morali pripraviti na vse vidike prostega pretoka oseb in njihovega zaposlovanja v javnem sektorju. Za uveljavitev načela nediskriminacije bo treba vzpostaviti ustrezne mehanizme za zagotavljanje enakih možnosti za zaposlitev državljanov drugih držav v javnem sektorju, ob tem pa bo treba določiti, katera so tista delovna mesta, na katerih zaposlitev tujih državljanov ni mogoča. Nadalje bo treba prilagoditi sisteme premestitve, napredovanja, socialnega varstva in upokojevanja javnih uslužbencev, da se bo tako omogočil pretok med državami članicami in evropskimi institucijami. Tudi pri notranjem kadrovanju, torej izbiri kandidata med že zaposlenimi v javnem sektorju, velja načelo nediskriminacije. To pomeni, da morajo države članice upoštevati zaposlitev javnega uslužbenca v drugi državi kot enako zaposlitvi v javnem sektorju države, v kateri se notranje kadrovanje izvaja. Ne nazadnje pa bo nujno vzpostaviti tudi ustrezno usposabljanje javnih uslužbencev za sodelovanje v postopkih odločanja znotraj Evropske unije same, prav tako pa tudi za izvajanje predpisov EU in skupnih programov. S tem pa je povezana tudi možnost vzajemnega priznavanja usposobljenosti med različnimi državami, ki bi omogočile meddržavno kariero med članicami Evropske unije.

SISTEMI JAVNIH USLUŽBENCEV V NEKATERIH EVROPSKIH DRŽAVAH

Splošne značilnosti

Veljavna zakonodaja, ki ureja razmerja javnih uslužbencev, se po različni evropskih državah precej razlikuje, čeprav lahko ugotovimo določene skupne točke. Vse ureditve širijo veljavo posebnega pravnega režima uslužbenskih razmerij zunaj organov državne uprave v ožjem pomenu besede tudi na druge institucije, razen Poljske, v kateri zakon velja le za državne uradnike, zaposlene v organih državne uprave, ter tudi na državne uradnike, zaposlene v drugih organih, če je tako določeno z drugimi pravnimi predpisi. Poljski zakon tudi ne velja za administrativno in tehnično osebje, zaposleno v državni upravi. V drugih državah posebna ureditev vključuje lokalne skupnosti in razen Latvije javne zavode ter druge osebe javnega prava, s tem da Madžarska ureja zaposlovanje v javnem sektorju z dvema zakonoma.¹⁴ V področje javnih uslužbencev se v Nem-

¹⁴ Z Zakonom o državnih uradnikih se ureja položaj zaposlenih v organih državne

čiji, Italiji in Madžarski vključujejo tudi javni gospodarski zavodi, v Italiji in Madžarski tudi javna podjetja, v Franciji pa je v teh ustanovah veljavnost uslužbenskih predpisov omejena le na določene osebe, ki imajo status uradnika.

Med splošnimi pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja je mogoče povsod zaslediti pogoj državljanstva, poslovne sposobnosti, nekaznovanosti, ustrezne izobrazbe in delovnih izkušenj ter splošne zdravstvene sposobnosti za opravljanje teh nalog. Ob teh pogojih se v vseh ureditvah za vzpostavitev uslužbenskega razmerja za posamezna delovna mesta dodajajo tudi posebni, dopolnilni pogoji. Zaradi posebne statusa, ki ga ima javni uslužbenec, se v poljskem sistemu postavlja pogoj, da mora biti državni uradnik neoporečnega značaja, v Nemčiji pa je določeno, da je za javnega uslužbenca lahko imenovan, kdor zagotavlja, da se bo ob vsakem času zavzemal za svobodno in demokratično ureditev v smislu ustave. Vsi evropski sistemi uvajajo tudi posebne postopke izbire kandidatov za javne uslužbence, ki pomenijo procesna jamstva za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih oziroma političnih preferenc in zagotavljajo kar največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov, s tem pa kakovostno zagotavljanje storitev javnega sektorja nasproti uporabnikom. Ena takih varovalk je ureditev, v kateri sprejem v uslužbenko razmerje nadzoruje ali opravlja neodvisno telo,¹⁵ s tem pa se vzpostavlja obveznost javnega ali internega natečaja ali pa razpisa za zasedbo delovnih mest. Na Madžarskem je odločitev o zaposlitvi na podlagi javnega natečaja prepuščena delodajalcu (državi), vendar je zaradi nadzora v to razmerje vključen tudi Splošni svet za upravo in državne uradnike.

V Franciji je v delu zakonodaje, ki velja za vse javne uslužbence, določeno, da se javni uslužbenci izberejo na podlagi natečaja, razen v primerih, določenih z zakonom. To seveda ne pomeni, da je za vsa delovna mesta v upravi obvezen javni natečaj, temveč je le-ta lahko tudi interne narave, omejen na določeno kategorijo javnih uslužbencev. Ob tem francoski sistem zelo natančno ureja postopke sprejema na delovno mesto in vzpostavlja celo vrsto neodvisnih organov, paritetno sestavljenih iz delodajalcev in zaposlenih, ki sodelujejo pri vzpostavitvi uslužbenskega razmerja. Poljska je ustanovila poseben organ,¹⁶ ki je v svojem delovanju neodvisen in pristojen za izvedbo izbirnih postopkov za kandidate za državne uradnike, prav tako uporablja tudi instrument javnega natečaja. Ob navedenem mnogi sistemi uvajajo tudi postopke preverjanja znanja

uprave in upravah lokalnih skupnosti ter drugih državnih organih, z Zakonom o javnih uslužbencih pa položaj oseb, zaposlenih v osebah javnega prava države in lokalnih skupnosti, ki se financirajo iz državnega proračuna.

¹⁵ Na primer BPA – Zvezni kadroviski odbor v Nemčiji.

¹⁶ Komisijo za izbiro državnih uradnikov. Glej tudi Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, obrazložitev k predlogu zakona (2001).

na podlagi izpitov, ki so ponekod predvideni ne samo za sklenitev uslužbenskega razmerja, temveč tudi za napredovanje.

Velika Britanija je država, ki nima uzakonjene (pisane) ustave kot velika večina drugih držav po svetu. V Veliki Britaniji bi zato tudi zamažali sistemski zakon o javnih uslužbencih, saj so pogoji in pravila znotraj sistema javnih uslužbencev zapisani v številnih sklepkih spodnjega doma parlamenta in uradnih pravilnikih. Vzdrževanje le-teh in razglasitev novih pravnih norm je odgovornost posebnega urada znotraj vlade, Urada za osebe in menedžment.¹⁷ Predsednik vlade Velike Britanije je obenem tudi minister za državno upravo oziroma za državne uslužbence (Minister of civil service), čeprav za vsakodnevne zadeve praviloma skrbijo ministri iz širšega sestava vlade. Velika Britanija je do leta 1981 poznala tudi posebno ministrstvo, ki je bilo pristojno za vse zadeve državne uprave. Med naloge omenjenega ministrstva so se šteli tudi nadzor nad državnimi uslužbenci, plačami, upokojevanjem, usposabljanje in izobraževanje itd.¹⁸

Pravice, dolžnosti in odgovornost javnih uslužbencev

Posebnost ureditve sistema javnih uslužbencev je tudi določena stopnja privilegiranosti položaja javnega uslužbenca nasproti zasebnemu sektorju, seveda pa na drugi strani obstajajo tudi določene omejitve. Trendi urejanja sistema javnih uslužbencev vodijo v smeri približevanja zasebnemu sektorju¹⁹ in prožnejšim oblikam upravljanja človeških virov, kljub temu pa se ohranja relativna specifičnost ureditve v javnem sektorju. Morda je zanimivo tudi poudariti, da javni uslužbenci tovrstnim reformam v glavnem nasprotujejo,²⁰ saj se njihova stalnost zaposlitve²¹ ter drugimi privilegiji s tovrstnimi ukrepi države gotovo ne povečujejo.

Vsi evropski sistemi javnih uslužbencev uvajajo posebno ureditev pravic in dolžnosti javnih uslužbencev, ki naj bi temeljila na posebnem razmerju oziroma odnosu med njimi in državo ter nalogami, ki jih opravljajo. Med posebne dolžnosti sodijo v večini primerov varovanje uradne dolžnosti, spoštovanje odredb nadrejenega ter posebna disciplinska in odškodninska odgovornost. Med pravice pa lahko uvrstimo relativno

¹⁷ Management and Personnel Office within the Cabinet Office.

¹⁸ Glej tudi Bogdanor (1987, 105) in obrazložitev k Predlogu zakona o javnih uslužbencih (2001).

¹⁹ Flynn, Norman in Strehl, Franz. 1996. Public Sector Management in Europe. Prentice Hall, London.

²⁰ Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 660.

²¹ Tako zaradi delovnega razmerja za nedoločen čas kot tudi zaradi neobstoja nevarnosti stečaja javne ustanove.

trajnost delovnega razmerja, posebne sisteme napredovanja na delovnem mestu in na višje delovno mesto, ponekod pa tudi posebne dodatne sisteme, ki jih lahko uporabljajo javni uslužbenci,²² seveda pa ne gre pozabiti tudi na pravico do nadaljnega izobraževanja in usposabljanja, ki v večini sistemov javnih uslužbencev pomeni tudi dolžnost javnih uslužbencev.

Zaradi ohranjanja politične nevtralnosti javnega sektorja se glede političnega udejstvovanja javnih uslužbencev v nekaterih sistemih postavlja jo določene omejitve. Tako v Latviji državni uradnik ne sme zasedati voljenih položajev v političnih organizacijah. Francija po eni strani vzpostavlja splošno dolžnost nepristranskega opravljanja nalog, vendar izrecno določa pravico do političnega udejstvovanja vseh javnih uslužbencev, uvaja prepoved diskriminacije na podlagi političnega prepričanja in olajšuje vrnitev na delovno mesto javnim uslužbencem, ki so določen čas opravljali voljene politične funkcije.²³ Sedanja slovenska ureditev²⁴ je najbližje nemški ureditvi, po kateri je pravica do političnega udejstvovanja omejena le s tem, da mora pri tem javni uslužbenec ohraniti pravo mero in zadržanost, ki izhaja iz njegovega položaja in obveznosti službe. Lahko je tudi član političnih strank,²⁵ ki niso prepovedane zaradi protiustavnega delovanja. Poljska omejuje politično udejstvovanje do te mere, da uradniki ne smejo javno izražati svojega političnega prepričanja. Članstvo in delovanje v političnih strankah sta prepovedani samo najvišji (A) kategoriji uradnikov, saj njihovo članstvo preneha z dnem imenovanja v to najvišjo kategorijo. Tudi na Madžarskem obstajajo ostre omejitve, po katerih uradnik ne sme imeti nobenega položaja v politični stranki in ne sme opravljati nobene dejavnosti za politično stranko, razen če sam kandidira za politično funkcijo.²⁶

Pri sindikalnem delovanju so ureditve različne. Praktično vsi sistemi poznajo določene paritetno sestavljene organe iz vrst predstavnikov delodajalcev in javnih uslužbencev in/ali sindikatov.²⁷ Razen v poljski uredi-

²² Na primer sistem pokojninskega in zdravstvenega zavarovanja v Nemčiji, Franciji in Latviji.

²³ Podobno ureditev lahko zasledimo tudi v Italiji.

²⁴ Delavci v državnih organih, ki jih določi Vlada Republike Slovenije, ne morejo biti člani vodstev političnih organizacij (in tudi ne vodstev političnih strank; glej Zakon o delavcih v državnih organih, 1993). Poleg tega lahko le s pisnim dovoljenjem predstojnika upravnega organa opravljajo posamezna dela v drugem državnem organu, podjetju, drugi organizaciji in pri zasebnem delodajalcu ter tisto osebno samostojno delo, ki ni neposredno povezano z delom v državnem organu.

²⁵ Ne pa tudi samih vodstev političnih strank.

²⁶ Toonen, Theo in Raadschelders, Jos. 1997. Public Sector Reform In Western Europe. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.

²⁷ Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 662.

tvi, kjer je za najvišjo kategorijo javnih uslužbencev prepovedano članstvo v sindikatih, je v drugih sistemih sindikalno združevanje javnih uslužbencev svobodno in neomejeno. Tudi v britanskem sistemu javnih uslužbencev imajo ti pravico do članstva v sindikatu in sindikalnega povezovanja. Nemški in latvijski sistem poznata izrecno prepoved stavke za vse državne uradnike. Prepoved stavke se v Nemčiji utemeljuje s tem, da so pravice in dolžnosti javnega uslužbenca določene z zakonom in ne s kolektivno pogodbo, torej bi bila stavka usmerjena proti zakonodajalcu, kar pa je po nemškem ustavnem sistemu izrecno prepovedano.^{28, 29}

Tudi glede kolektivnega dogovarjanja so ureditve različne. Najrazvitejše mehanizme ima nedvomno italijanski sistem,³⁰ ki z zakonom določa natančen postopek sklepanja kolektivnih pogodb in ustanavlja tudi Agencijo za pogajanja,³¹ ki predstavlja državo pri sklepanju kolektivnih pogodb z reprezentativnimi sindikati na različnih ravneh. Nemški sistem kolektivnih pogodb za javne uslužbence ne predvideva, zato pa jih predvideva za druge zaposlene v javnem sektorju (delavce, nameščence). Tudi v Franciji ne poznajo kolektivnega dogovarjanja, obstaja pa določilo o dogovarjanju s sindikati glede določenih pravic in obveznosti, na podlagi katerega se sprejme sporazum. Ta sporazum je za vlado le moralno zavezujoč, vendar ga vlada v glavnem spoštuje in dogovorjene odločitve upošteva pri spremembah obstoječe ureditve. Tudi poljski in latvijski sistem javnih uslužbencev kolektivnih pogodb ne omenjata. Slovenski sistem javnih uslužbencev vključuje pravico javnih uslužbencev do kolektivnega dogovarjanja z delodajalcem o vseh zadevah, ki se nanašajo na status, pravice in obveznosti javnih uslužbencev, pa tudi v predlogih prihodnjega urejanja slovenskega sistema javnih uslužbencev ima kolektivno dogovarjanje pomembno mesto.

V večini evropskih sistemov javnih uslužbencev sta tako disciplinska kot tudi odškodninska odgovornost urejeni strože kot v zasebnem sektorju. Pri uvajanju sistemov odgovornosti je mogoče opaziti predvsem dve značilnosti: pri navajanju disciplinskih kršitev oziroma prestopkov sistemi nimajo podrobno določenih kršitev, pač pa navajajo le splošno

²⁸ Glej Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, obrazložitev k predlogu zakona (2001).

²⁹ Veljavni slovenski sistem javnih uslužbencev omogoča vsem javnim uslužbencem pravico do sindikalnega združevanja, v skladu z ustavo pa je zaposlenim v javnem sektorju omogočena tudi pravica do stavke, ki pa je hkrati v skladu z javno koristjo tudi omejena – med stavko se mora tako opravljati vnaprej določen obseg nujnega delovanja, ki je predvsem namenjen ohranjanju življenja in nujnega dela uporabnikov ter preprečitvi večje škode. Tudi prihodnja ureditev sistema javnih uslužbencev v Sloveniji na tem področju ne prinaša večjih sprememb.

³⁰ Lewanski, Richard C. 1997. Italian Civil Service – A Pre-Modern Bureaucracy In Transition. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.

³¹ Agenzia per la rappresentanza nazionale della pubbliche amministrazioni – ARAN.

določilo, ki pravi, da je javni uslužbenec storil disciplinsko kršitev, če je prekršil svoje obveznosti iz uslužbenskega razmerja. Tudi sankcija se izbere na podlagi teže kršitve. Druga značilnost je, da sistemi javnih uslužbencev precej podrobno urejajo disciplinski postopek in pravice javnega uslužbenca ter ob tem pogosto uvajajo neodvisne organe v vlogi disciplinskega sveta ali pritožbenega organa, kar naj bi zagotovilo pravilnost izreka disciplinske sankcije.³² Disciplinski ukrepi, ki se izrekajo ob storitvi disciplinskega prestopka, se po državah razlikujejo, med najpogostejšimi pa so opomin in javni opomin, ukor, prepoved opravljanja vodstvenih funkcij, degradacija oziroma nenapredovanje v višji uslužbenski naziv, odstranitev iz javne uprave oziroma odpust iz uslužbenskega razmerja itd.

V Latviji se lahko disciplinski postopek zoper državnega uradnika začne zaradi kršitve zakona in drugih predpisov pri opravljanju uradne dolžnosti, kršitve splošnega upravnega postopka ter očitne neučinkovitosti. Protizakonito dejanje ali neprimerno vedenje državnega uradnika zunaj službe se šteje za disciplinsko kršitev, če škodi javnemu ugledu in zaupanju v splošno državno upravo. Poljski sistem javnih uslužbencev uporablja splošno določbo za vse javne uslužbenca. Za manjše kršitve lahko državnega uradnika kaznuje predstojnik upravnega organa s pisnim opominom po opravljeni preiskavi. Za hujše kršitve se imenuje disciplinska komisija,³³ sestavljena iz državnih uradnikov v nekem organu. Obdolženec ima pravico do zagovornika, ki si ga izbere sam. Podobna ureditev velja tudi na Madžarskem,³⁴ kjer je oseba, ki izvaja pravice delodajalca, na podlagi utemeljenega suma dolžna uvesti disciplinski postopek. Preiskovalec se imenuje med državnimi uradniki višje kategorije od tistega, ki se preiskuje, med postopkom pa ima obtoženi državni uradnik pravico do zagovornika. O disciplinski zadevi na koncu odloča tričlanski disciplinski svet. Tudi v Franciji se disciplinski ukrep izreče javnemu uslužbencu ob vsaki kršitvi, storjeni pri opravljanju njegovih nalog. Disciplinske ukrepe lahko izreka organ, ki ima pravico do imenovanja javnega uslužbenca. Javni uslužbenec, proti kateremu je sprožen disciplinski postopek, ima pravico dostopa do svoje disciplinske evidence in vseh s tem povezanih dokumentov ter do zagovornika pa lastni izbiri. Najstrožji sistem odgovornosti javnih uslužbencev pa gotovo izvaja Nemčija. V Nemčiji javni uslužbenec stori disciplinski postopek, če krši svoje dolžnosti, prav tako pa je disciplinski prestopok obnašanje javnega uslužbenca zunaj službe, in sicer če lahko glede na okoliščine posameznega primera

³² Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 669.

³³ Na prvi stopnji je to disciplinska komisija organa, na drugi stopnji pa visoka disciplinska komisija.

³⁴ Flynn, Norman in Strehl, Franz. 1996. Public Sector Management in Europe. Prentice Hall, London. Glej tudi Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, obrazložitev k predlogu zakona (2001).

vpliva na spoštovanje in zaupanje v njegov položaj ali na ugled uradništva. V določenih primerih je mogoče disciplinski postopek uvesti celo proti upokojenemu ali nekdanjemu javnemu uslužbencu.³⁵ Disciplinski postopek se začne na podlagi suma, da je javni uslužbenec kršil svoje službene dolžnosti. Disciplinske ukrepe oziroma sankcije izreka pristojnik ali disciplinsko sodišče.³⁶ V Italiji določa pristojni organ za disciplinske postopke nasproti javnim uslužbencem vsak organ javne uprave neodvisno. Ta organ nato na opozorilo načelnika službe, v kateri je javni uslužbenec zaposlen, slednjega seznanil z obtožbo, začne disciplinski postopek in odloča o kazni.³⁷ Uslužbenec se lahko zagovarja ob pomoči odvetnika ali predstavnika sindikalne organizacije. Zanimivo je, da se razen posameznih določil zakona in ob sprejetem kodeksu ravnanja javnih uslužbencev vrste disciplinskih kršitev in ustrezne kazni določijo predvsem s kolektivnimi pogodbami.

Zaposlovanje, napredovanje in prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev

Glede na posebno razmerje med javnim uslužbencem in državo kot delodajalcem ter nalogami, ki jih javni uslužbenec opravlja, se delovno razmerje v glavnem ne sklepa na podlagi pogodbe o zaposlitvi, temveč na podlagi akta o imenovanju javnega uslužbenca. Ta sistem poznajo vse države razen Italije,³⁸ ki sklepa pogodbe o zaposlitvi tudi z javnimi uslužbenci ob določenih izjemah. V Veliki Britaniji poteka zaposlovanje javnih uslužbencev prek Upravne komisije ali posameznih upravnih organov, ki morajo ob tem spoštovati postopke in pravila zaposlovanja, ki jih je sprejema Upravna komisija.³⁹ V Sloveniji se v zvezi z zaposlovanjem javnih uslužbencev postavlja vprašanje sklepanja pogodb o zaposlitvi v javni upravi zaradi neenotne prakse pri sklepanju le-teh v posameznih državnih organih. Nekateri namreč menijo, da so pogodbe o zaposlitvi za delavce v državnih organih nepotrebne, in se pri tem sklicujejo na Zakon o delavcih v državnih organih,⁴⁰ ki ne nalaga dolžnosti sklepanj teh

³⁵ Če le-ta prejema socialne dajatve.

³⁶ V prvem primeru je lahko izrečen ukrep denarne kazni ali opomina, v drugem pa znižanja plače, premestitve na položaj z nižjo plačo, odstranitev iz službe in zmanjšanje ali odvzem pokojnine.

³⁷ Kadar gre »le« za ustni opomin ali opozorilo, načelnik te kazni izreče takoj.

³⁸ Lewanski, Richard C. 1997. Italian Civil Service – A Pre-Modern Bureaucracy In Transition. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.

³⁹ Bogdanor, Vernon (ur.). 1987. The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions. Blackwell Reference, Oxford.

⁴⁰ Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana,

pogodb, temveč namesto tega določa izdajanje odločb. Sedanja ureditev namreč pri urejanju delovnih razmerij ne razlikuje med delavci, ki delajo v zasebnem, in tistimi v javnem sektorju. To pomeni, da ni razlik med temeljnimi pravicami, obveznostmi in odgovornostmi v pravni organizacijski obliki delodajalca.⁴¹ Hkrati pa velja kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti⁴² – ki v svojem 22. členu opredeljuje pogodbe o zaposlitvi – tudi za delavce v javni upravi. Treba je poudariti, da se v veliki večini evropskih držav v javnem sektorju praviloma delovno razmerje vzpostavi z imenovanjem za nedoločen čas, izjeme od tega pravila pa so v vseh sistemih zelo omejene in predstavljajo v glavnem spremljajoča dela ali nadomeščanje javnega uslužbenca.

Napredovanje kot posebna oblika nagrajevanja javnih uslužbencev pomeni predvsem možnost prehoda na višje delovno mesto ali pa gre za napredovanje na istem delovnem mestu s povečanjem plače. Napredovanje je neposredno povezano z odprtostjo sistema nasproti osebam iz zasebnega sektorja, saj se pri napredovanju javnih uslužbencev zapolnjujejo višja delovna mesta z osebami, ki so že zaposlene v javnem sektorju, torej gre za klasični karierni sistem. Pri tem je vstop oseb iz zasebnega sektorja neposredno omejen na najnižja mesta in šele s te točke je možno napredovanje na podlagi uspeha pri delu in sposobnosti. Odprti sistem bi namreč pomenil, da napredovanja znotraj javnega sektorja ni in da se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. Popolnoma odprtih in popolnoma kariernih sistemov v praksi skorajda ni mogoče najti, saj vsi sistemi javnih uslužbencev do določene mere upoštevajo možnost napredovanja ali zaposlovanja na podlagi javnega razpisa. Najtipičnejši odprti sistem predstavlja Italija, ki v zakonu ne predvideva nobenega napredovanja in vse prepušča javnemu razpisu.⁴³ Kljub takšni ureditvi pa podatki kažejo, da je prehodov iz zasebnega v javni sektor relativno malo. Drugi evropski sistemi javnih uslužbencev⁴⁴ imajo pretežno kariernne sisteme, čeprav jih bolj ali manj dopolnjujejo z možnostjo zaposlovanja iz zasebnega sektorja.

Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 22/91. Glej tudi Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 4/93. Glej tudi Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 70/97. Glej tudi Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 49/99.

⁴¹ Korpič – Horvat, Etelka. 1996. Problematika pogodb o zaposlitvi v državni upravi. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 955.

⁴² Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v RS, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 34/93.

⁴³ Tovrstna ureditev odstopa le pri vodstvenih funkcijah, za katere postavlja posebne pogoje. Glej tudi Lewanski (1997).

⁴⁴ V slovenskem sistemu javnih uslužbencev poznamo tri glavne skupine napredovanja (Trpin 1998): napredovanje v višji plačni razred istega naziva, ki poteka

Napredovanje javnih uslužbencev je neposredno povezano z odprtostjo sistema nasproti osebam iz zasebnega sektorja, saj se pri napredovanju javnih uslužbencev zapolnjujejo višja delovna mesta z osebami, ki so v javnem sektorju že zaposlene – gre za klasičen zaprti oziroma karierni sistem. Pri tem je vstop oseb iz zasebnega sektorja omejen na nižja delovna mesta. V nasprotju s tem pa pozicijski oziroma odprti sistem pomeni, da napredovanja znotraj javnega sektorja ni ter da se vsa delovna mesta zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. V takem sistemu lahko javni uslužbenec pridobi višji uradniški položaj le prek javnega natečaja v konkurenci z osebami, ki do tega trenutka v javnem sektorju niso bile zaposlene. Čistih kariernih in čistih pozicijskih sistemov praktično ni mogoče zaslediti, saj vsi sistemi javnih uslužbencev po svetu kombinirajo različne elemente obeh sistemov. Še najtipičnejši pozicijski sistem predstavlja Italija, ki v zakonu nima predvidenega nobenega postopka napredovanja in vse prepušča javnemu razpisu.⁴⁵ Večina evropskih držav uporablja omiljene kariernne sisteme, ki jih dopolnjujejo z možnostjo zaposlovanja iz zasebnega sektorja.⁴⁶ Vsi evropski sistemi napredovanja javnih uslužbencev pa poznajo napredovanje na delovnem mestu, ki pomeni bolj ali manj periodična povečanja plače. Povišanje plač se po navadi povezuje z dvema pogojema: z delovno dobo javnega uslužbenca v javnem sektorju oziroma na določenem delovnem mestu ter s pridobitvijo določene ocene na podlagi urejenega sistema ocenjevanja javnega uslužbenca. S tem se vzpostavljata nujno spremljanje dela javnega uslužbenca in njegovo vrednotenje, saj reforme postavljajo vse strožje pogoje za napredovanje bodisi v plačah bodisi na delovnem mestu. Sistemi ocenjevanja so v vseh sistemih zelo podrobno izdelani in v nekaterih nimajo le pozitivnih, temveč tudi negativne posledice za slabo ocenjenega javnega uslužbenca.⁴⁷

Delovno razmerje lahko preneha iz različnih razlogov, bodisi na željo samega javnega uslužbenca bodisi na željo upravnega organa (racionalizacija, odprava organa, sprememba organizacije organa). Sistemi javnih uslužbencev poznajo tudi odpust zaradi neprimernosti javnega usluž-

avtomatično po letih službe; napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je že vezano na izpraznjeno delovno mesto in zato ne more biti avtomatično; napredovanje v višji razred, kjer je prehod otežen, ker morajo imeti javni uslužbenci višjo raven znanja, kot jo zahteva upravna rutina.

⁴⁵ Od te ureditve odstopa le pri vodstvenih funkcijah, za katere postavlja posebne pogoje.

⁴⁶ Ta možnost je v različnih sistemih različno omejena – v mnogih se za vstop iz zasebnega sektorja predvideva en ali več ustreznih izpitov, v nekaterih pa je iz zasebnega sektorja prehod v uslužbensko razmerje sicer možen, a le na najnižja uslužbenska mesta.

⁴⁷ Slaba ocena lahko pomeni na primer zadržanje napredovanja za določen čas ali pa se na podlagi negativne ocene celo izreče ukrep prenehanja delovnega razmerja (v Latviji).

benca za opravljanje nalog, ki je posledica nedoseganja ciljev in neizpolnjevanja nalog javnega uslužbenca. Italijanski sistem javnih uslužbencev je v tem smislu izjema, saj ne vsebuje posebnega sistema prenehanja delovnega razmerja, tako da veljajo za javne uslužbence splošni predpisi o prenehanju delovnega razmerja in določila kolektivnih pogodb. Francoski sistem javnih uslužbencev podrobno opredeljuje dokončno prenehanje delovnega razmerja, ki vsebuje izbris zaposlenih in izgubo statusa javnega uslužbenca, kar nastopi pri: upokojitvi, sprejeti odpovedi javnega uslužbenca, odpustu iz delovnega razmerja ter pri odpoklicu. Delovno razmerje javnega uslužbenca dokončno preneha tudi, ko le-ta več ne izpolnjuje pogojev, potrebnih za njegovo imenovanje (na primer ko doseže starost za upokojitev). Na Poljskem preneha delovno razmerje javnega uslužbenca poleg klasičnih razlogov tudi, ko javni uslužbenec zavrne prisego, ko je odločba o disciplinskem ukrepu odstranitve postala pravnomočna in pri zavrnitvi spoštovanja odločbe o premestitvi ali če ne nastopi dela v organu, kamor je bil premeščen. V nemškem sistemu javnih uslužbencev je javnega uslužbenca poleg klasičnih primerov prenehanja delovnega razmerja mogoče odpustiti tudi, ko javni uslužbenec zavrne zakonsko predpisano zaprisego ter če brez dovoljenja prestavi svoje začasno ali stalno prebivališče v tujino. Odpust iz delovnega razmerja izreče organ, pristojen za imenovanje. Po odpustu uradnik nima pravice do službenih prejemkov in dajatev (če zakon ne določa drugače). Uradne oznake in naziv lahko nosi le, če mu je to izrecno dovoljeno. Uradniško razmerje preneha tistemu javnemu uslužbencu, ki je bil v rednem kazenskem postopku z obsodbo sodišča obsojen na odvzem prostosti v trajanju najmanj enega leta ali zaradi naklepnega dejanja, ki se kaznuje po predpisih o izdaji miru, veleizdaji, ogrožanju demokratične pravne države ali izdaji države in ogrožanja zunanje varnosti, obsojen na odvzem prostosti v trajanju najmanj 6 mesecev.⁴⁸ Če uradniško razmerje preneha zaradi teh naštetih primerov, uradnik nima pravice do službenih prejemkov in socialnovarstvenih dajatev in ne sme več nositi uradnih oznak in naziva.⁴⁹

⁴⁸ Enako velja, če je uradniku odvzeta sposobnost opravljati javno funkcijo ali če je uradnik na temelju odločitve zveznega ustavnega sodišča po 18. členu ustave kršil temeljne pravice.

⁴⁹ Toonen, Theo in Raadschelders, Jos. 1997. Public Sector Reform In Western Europe. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V ZDA

Sistem javnih uslužbencev, katerega temeljni kamen je strokovnost,⁵⁰ je bil v ZDA vzpostavljen leta 1883 predvsem kot odgovor na slabosti spoil sistema javnih uslužbencev, katerega glavna značilnost je zaposlovanje v skladu s političnimi merili. Sistem javnih uslužbencev sestavlja cela vrsta vladnih sistemov in podsistemov, od katerih ima praktično vsak posebne zahteve in potrebe, v skladu s katerimi zaposluje različne profile javnih uslužbencev. Daleč največji sistem pa je izredno zapletena državna uprava. Sistem javnih uslužbencev v Združenih državah sestavlja pet velikih kadrovskih sistemov (personnel systems). Poleg kariernega sistema državne uprave (career civil service) uporablja več velikih državnih agencij lastne strokovne kadrovske sisteme (agency merit systems), ki uporabljajo enaka načela in delujejo podobno kot karierni sistem državnih uslužbencev. Glavna naloga ločenih kadrovskih sistemov je večja specializacija kadra. V kariernem sistemu državne uprave je zaposlenih kar 60 odstotkov ameriških javnih uslužbencev. Karierni sistem državne uprave upravljata Urad za upravljanje kadrov (OPM⁵¹) in Nadzorni odbor strokovnih sistemov državnih uslužbencev (MSPB⁵²). Omenjeni agenciji sta bili ustanovljeni po reformi celotnega sistema javnih uslužbencev leta 1978. Med ključne naloge OPM sodijo zlasti določanje politike zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja, napredovanja ter odpuščanja zaposlenih v državni upravi in nadzor nad to politiko. Celoten sistem temelji na načelih strokovnosti; posamezniki se zaposlujejo v skladu z individualnimi sposobnostmi in znanjem, napredujejo v skladu z rezultati lastnega dela in načelom senioritete. Glavna naloga OPM je upravljanje celotnega vladnega personala in je nekakšna kadrovska roka predsednika ZDA. Vloga MSPB je predvsem nadzor nad OPM; ima pa tudi funkcijo uveljavljanja strokovnih meril in zaščite državnih uslužbencev pred samovoljnim ravnanjem njihovih nadrejenih. Državni uslužbenci, ki so odpuščeni ali pa se znajdejo v disciplinskem postopku, se imajo pravico pritožiti na MSPB.

Za uslužbenke, zaposlene v kariernem sistemu državne uprave, se uporabljata dva različna plačna sistema. Prvega uporablja OPM, ki v glavnem zaposluje t. i. modre ovratnike. Pomembnejši je drugi sistem, ki se preprosto imenuje splošni plačni sistem (GS⁵³). Splošni plačni sistem velja za vse uradnike, administrativne delavce in profesionalne državne uslužbenke in ima kar 15 razredov, ki so notranje še nadalje razdeljeni

⁵⁰ Gre za *merit system*. Glej Meier (2000).

⁵¹ *Office of Personnel Management*.

⁵² *Merit Systems Protection Board*.

⁵³ *General Schedule*.

glede na načelo senioritete in individualno oceno dela. Prvi štirje plačni razredi se uporabljajo za nižje uradnike, administrativno pomoč in tajnice oziroma tajnike. Razredi 5, 6 in 9 so vstopni razredi za profesionalne državne uslužbence.⁵⁴ Razredi 6, 8 in 10 so rezervirani za upravne delavce. Zadnji štirje plačni razredi so namenjeni srednjim in višjim upravnim delavcem v državni upravi; plača se v teh razredih določa glede na oceno dela.

Skoraj tretjina ameriških javnih uslužbencev je zaposlena v ločenih strokovnih kadrovskih sistemih, ki jih uporabljajo večji sistemi v ameriški javni upravi. Eden največjih tovrstnih sistemov je Poštna služba ZDA.⁵⁵ Glavni motiv za ustanavljanje takšnih ločenih kadrovskih sistemov je seveda želja po čim večji specializaciji uslužbencev, saj vsak ločen kadrovski sistem vzpostavlja lastne postopke. Zato lahko trdimo, da je vsak ločen strokovni kadrovski sistem do določene mere tudi edinstven.

Višja izvršilna upravna služba (v nadaljnjem tekstu SES⁵⁶) je specializiran kadrovski sistem, ustanovljen za položaje višjih upravnih delavcev. Pred reformo leta 1978 so bili zaposleni v SES uvrščeni v 16., 17. in 18. plačni razred splošnega plačnega sistema. SES sestavlja 7900 najbolje usposobljenih upravnih delavcev, od tega jih približno 10 odstotkov imenuje politična opcija,⁵⁷ ki je na oblasti, preostanek pa so karierni uslužbenci, ki so napredovali iz kariernega sistema državne uprave. Uslužbeneci SES nimajo enake stopnje pravic glede stalnosti zaposlitve, ki jo uživajo vsi drugi javni uslužbenci, za katere se uporablja splošni plačni sistem (GS).⁵⁸ V zameno za nižjo stopnjo stalnosti zaposlitve so uslužbenci SES plačani znatno bolje kot drugi javni uslužbenci, z izjemnim delom pa si lahko pridobijo tudi znatne bonuse in druge nagrade.

Četrty del ameriškega sistema javnih uslužbencev so javni uslužbenci, ki so uvrščeni v tri posebne plačne razrede in nimajo možnosti (so)oblikovanja politik. V plačna razreda A in B so uvrščeni tisti uslužbenci, ki se iz različnih razlogov ne morejo pridobiti prek prej opisanih kompetitivnih sistemov javnih uslužbencev in hkrati tudi nimajo možnosti (so)oblikovanja politik. V plačnem razredu A tako prevladujejo odvetniki, saj ne morejo biti rekrutirani v karierni sistem države uprave.⁵⁹ Plačni razred B

⁵⁴ Vanje vstopajo na začetku poklicne poti glede na stopnjo pridobljene izobrazbe.

⁵⁵ Druge tovrstne sisteme lahko najdemo v Zunanjem ministrstvu, v FBI, v delu Ministrstva za energijo in v Ministrstvu za vojne veterane (zdravniki in znanstveniki) in še kje.

⁵⁶ *Senior executive service*.

⁵⁷ Zato jih ne moremo šteti v sklop birokracije. Ena glavnih značilnosti birokracija je namreč dolgoročna vezanost na posebne agencije oziroma upravne organe, česar za politično nameščene uradnike ne moremo trditi (Meier 2000).

⁵⁸ Uslužbenec SES je tako lahko premeščen na drugo delovno mesto znotraj ali zunaj agencije; če je dvakrat zaporedoma slabo ocenjen (ocena *poor*), je celo odpuščen iz SES.

⁵⁹ OPM-u zakon prepoveduje preizkus ali ocenjevanje odvetnikov za javne službe, brez tega pa zaposlovanje prek OPM ni mogoče.

se od razreda A razlikuje predvsem po tem, da morajo kandidati za razred B opravljati poseben preizkus. Dober primer uslužbencev v razredu B so kontrolorji letenja. Plačni razred C vključuje približno 1500 delovnih mest, ki so na voljo predsedniku ZDA. Na ta mesta so po navadi zaposleni posebni neodvisni strokovnjaki, ki naj bi predsedniku omogočili neodvisne informacije, predvsem o delovanju različnih agencij in uradov.

Peti, zadnji del ameriškega sistema javnih uslužbencev pa sestavljajo tisti uslužbenci, ki jih imenuje predsednik s potrditvijo ali brez potrditve Senata. Gre za najvišje položaje v izvršilni veji oblasti, saj sodijo v to skupino državni sekretarji in njihovi namestniki, državni podsekretarji in njihovi namestniki, vodje velikih državnih agencij in uradov itd. Tudi za peti del ameriškega sistema javnih uslužbencev pa velja enaka ugotovitev kot za politični del višje izvršilne upravne službe (SES).

SEDMI DEL

**REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV
V REPUBLIKI SLOVENIJI**

UVOD

V okviru procesa približevanja Evropski uniji je Slovenija zavezana spoštovati določene standarde, ki so se razvili v evropskih upravnih ureditvah in se nanašajo tudi na področje javnih uslužbencev. Pri tem je treba opozoriti, da razen nekaterih obveznosti držav članic, ki so se razvile v evropski zakonodaji predvsem s področja prostega pretoka delovne sile, ni splošno zavezujočih določb, ki bi urejale sistem javnih uslužbencev.

Za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave je sistem javnih uslužbencev ključen, kar samostojni Sloveniji in drugim novim demokracijam močno manjka.¹ Kot smo že večkrat poudarili, gre za režim delovnih razmerij, sistem plač napredovanja in zaposlovanja v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja pomeni funkcionalno vezivo javne uprave.² Pri vzpostavitvi sistema javnih uslužbencev v Sloveniji gre upoštevati izkušnje in pomoč zahodnoevropskih držav, ki sodelujejo z oblikovanjem smernic ali konkretno pomočjo programov PHARE. Tako že vrsto let poteka projekt priprave krovnega zakona o javnih uslužbencih, s katerim naj bi se posodobil celoten sistem javnih uslužbencev, s tem zakonom pa bi se nadomestilo dvanajst veljavnih zakonov in predpisov, ki trenutno urejajo to področje.³

Namesto poenotene upravne ureditve so se razvili določeni standardi, ki jih države pri oblikovanju položaja zaposlenih v javnem sektorju v kar največji možni meri upoštevajo. Ti standardi so državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo predstavljeni prek sodelovanja z organizacijo SIGMA,⁴ ki je skupen projekt Evropske unije in OECD. Ob tem se navedeni standardi izoblikujejo tudi na podlagi priporočil Sveta Evrope, ki se pripravljajo v okviru Evropskega odbora za pravno sodelovanje in projektne skupine za upravno pravo. Standardi narekujejo, da se v nacionalnih zakonodajah zasledujejo naslednji cilji:⁵

¹ Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, stran 21.

² Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. Dnevi slovenskih pravnikov, Pravna fakulteta, Ljubljana, stran 1078.

³ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 227. člen.

⁴ Support for improvement in governance and management in Central and Eastern European countries (SIGMA).

⁵ Fournier, Jacques. 1997. Administrative Reform in the Commissions Opinions. SIGMA Paper, št.23.

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, ampak deluje po načelih kakovosti;
- 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;
- zagotovitev takšnih pravic in obveznosti ter odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polno odgovornost pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja človeških virov, ki omogoča smotrno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov;
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

Približevanje sodobni javni upravi je ključni cilj reforme slovenske javne uprave⁶ in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Pomemben del reforme⁷ zajema personalni vidik, ki se kaže skozi pravice, obveznosti in odgovornosti iz delovnega razmerja nosilcev izvajanja njenih nalog. Personalni vidik je ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije in tudi v slovenski javni upravi dobiva vse pomembnejšo vlogo. Čeprav zagotavlja javna uprava po vsebini različne javne dobrine, funkcionalna različnost ne sme in ne more pogojevati različnega varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja njenih izvajalcev. Zatorej je cilj reforme javne uprave vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal vsem njenim zaposlenim enako raven varovanja temeljnih institutov delovnega razmerja in v tem okviru enakopravno, pošteno in primerljivo obravnavanje. Vsebinsko naj bi sistem javnih uslužbencev izhajal iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela, učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, iz konkurence med zaposlenimi, iz jasnih pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bil jasen in pregleden sistem določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanje delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev.

Ocena dejanskega stanja kaže, da v Republiki Sloveniji ni enotnega sistema urejanja delovnih razmerij in plač ter drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev, ter da so zadeve, ki so v primerljivih sistemih vsebina zakonodaje o javni upravi, urejene različno in v različnih zakonih. Slovenija ima do neke mere že zgrajen sistem javnih uslužben-

⁶ Trpin, Gorazd. 1996b. Nekatera izhodišča urejanja položaja zaposlenih v organih lokalnih skupnosti. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 361.

⁷ Po nekaterih trditvah celo dobro polovico celotne reforme (Trpin 1996a, 397–398).

cev, saj velja poseben zakon, ki ureja zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti.⁸ Zato uslužbenskega sistema ni treba graditi povsem na novo, temveč ga je treba v procesu reforme dograditi in primerno posodobiti. Obstoječa zakonodaja, ki ureja delovanje sistema javnih uslužbencev, je v marsičem zastarela in jo je treba posodobiti, zlasti s sodobnimi mehanizmi upravnega vodenja, organizacije dela in personalnega odločanja, z mehanizmi spodbujanja ustvarjalnosti in strokovnosti in z mehanizmi približevanja javne uprave uporabnikom.

RAZLOGI ZA REFORMO SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Razloge za uvedbo novega sistema javnih uslužbencev je mogoče razbrati že iz uvodnih vrstic. Pomembna razloga za reformo sta tudi spremenjena državna ureditev, ki terja jasno identifikacijo javnega sektorja in njegovega delovanja, ter vključevanje naše države v Evropsko unijo, v kateri je izoblikovan sistem javnega sektorja določena tradicija, ki zagotavlja tradicijo. Cilji reforme sistema javnih uslužbencev so:⁹

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

⁸ Glej Zakon o delavcih v državnih organih, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 38/99.

⁹ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001.

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

Razlog za uvedbo sodobnega menedžmenta je približevanje podjetniškim načelom upravljanja, ki slonijo na načrtovanju dela in zaposlenosti ter potrebnih sredstev, organiziranem vodenju in nadzorovanju opravljenega dela zaposlenih. Pomeni vzpostavitev poklicnega menedžmenta, ki naj odgovarja za svoje delo in za rezultate dela podrejenih. Sodobna načela upravljanja človeških virov postavljajo v konkurenčno prednost

zaposlenega z odličnim znanjem in drugimi sposobnostmi, potrebnimi za kakovostno delo. Poklicni menedžment je odgovoren za zagotavljanje možnosti za delovni razvoj in kariero zaposlenega, za spodbujanje us-tvarjalnosti in strokovnosti zaposlenih ter za zagotovitev profesionalnosti odločanja o pravicah in obveznostih zaposlenih. Sistem mora spodbujati izpopolnjevanje in usposabljanje zaposlenih ter jim dati možnosti za pri-dobitev novega znanja in sposobnosti. Naloge v javnem interesu se mora-jo opravljati strokovno in zakonito, javni uslužbenci pa morajo biti neod-visni in zaščiteni pred posegi politike v njihov delovnopравни status in v način ter vsebino njihovega dela. Sistem javnih uslužbencev mora omogočati zaposlenim učinkovite načine zagotavljanja neodvisnosti.

Sedanja ureditev sistema delavcev v državnih organih ne vsebuje kataloga načel, po katerih uradništvo deluje in ki zagotavlja zakonitost, strokovnost, politično nevtralnost, nepristranskost, preglednost delovanja, smotrnost, gospodarnost in usmerjenost uprave k uporabniku. Načela delovanja sistema javnih uslužbencev sicer nimajo neposrednega pravne-ga učinka, izražajo pa temeljne vrednote, ki jim želi zakonodajalec slediti pri urejanju uslužbenskega razmerja. Nova zakonodaja, ki bo urejala sis-tem javnih uslužbencev, bo tako vsebovala tudi katalog načel, ki bodo namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti.¹⁰ Katalog načel opravlja-nja javnih nalog je razdeljen na dva dela; prvi del načel se nanaša na jav-ne uslužbence v celotnem javnem sektorju¹¹, drugi del pa so »uradniška načela«, ki veljajo le za uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.¹² Katalog načel opravljanja javnih nalog naj bi novemu siste-mu javnih uslužbencev zagotavljal predvsem vrednostno podlago za nje-govo delovanje. Sistem javnih uslužbencev mora vsebovati tudi učinkovi-te notranje in zunanje nadzorne mehanizme. Za njihovo uspešno delovanje mora biti odgovornost posameznikov jasno določena. Pri odgo-vornosti ne gre samo za odgovornost izvajalcev javnih nalog, ampak tudi za odgovornost oseb, ki izvajajo pravice delodajalca. Te osebe so odgo-vorne za vodenje personalne politike in za učinkovitost dela celotnega sistema javnih uslužbencev.

¹⁰ Katalog načel opravljanja javnih nalog vsebujejo oziroma so vsebovali vsi predlogi zakona o javnih uslužbencih, pripravljene v obdobju 1999–2001, vključno z zad-njim predlogom Zakona o javnih uslužbencih (2001).

¹¹ Gre za načela zakonitosti (ki zapoveduje ravnanje na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov), načelo enakopravne dostopnosti, načelo strokovnosti, prepoved sprejemanja daril, načelo častnega ravnanja, načelo zaupnosti, načelo odgovornosti za rezultate, načelo dobrega gospodarja (ki uvaja tudi v javno upravo podjetniško načelo dobrega gos-podarja) ter načelo odprtosti do javnosti, ki odpira javno upravo uporabnikom in jim omogoča kot davkoplačevalcem dobivati informacije o delu in o rezultatih dela (razen če gre za informacije, ki so posebej varovane).

¹² V tem delu so navedena tri načela, in sicer načelo javnega natečaja (mehanizem, ki zagotavlja objektivnejšo izbiro uradnikov in omogoča neizbranim kandidatom pritožbo in sodno varstvo), načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (zapo-

DILEME IN VPRAŠANJA PRI PRIPRAVI NOVE ZAKONODAJE O SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV

Nov sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji se bo vzpostavil v določenem časovnem obdobju po sprejemu novega systemskega zakona o javnih uslužbencih. Nova zakonodaja bo v prvem delu urejala skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa podrobneje uredila sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah samoupravnih lokalnih skupnosti.¹³ Za diplomate, poklicne pripadnike Slovenske vojske, javne uslužbence na področju obrambe ter zaščite in reševanja, policiste, inšpektorje, delavce v davčni in v carinski službi, pooblaščenec uradne osebe v varnostnih službah in druge uradne osebe s posebnimi pooblastili se bodo posamezna vprašanja lahko urejala tudi drugače s posebnimi zakoni, zlasti če je to potrebno zaradi posebne narave njihovih nalog oziroma za izpolnjevanje posebnih dolžnosti in pooblastil.

Zakon o javnih uslužbencih se je v okviru ministrstva, pristojnega za upravo (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije), pripravljaval več let. V tem obdobju je bilo pripravljenih več kot dvajset različic predloga zakona. Podrobneje bomo predstavili zadnji predlog zakona o javnih uslužbencih in ga v nekaterih pomembnejših točkah primerjali z nekaterimi prejšnjimi predlogi, zlasti tistimi, ki so nastali v začetnem obdobju priprave na reformo sistema javnih uslužbencev. Eden teh je predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 1999, ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije spomladi tega leta in ga poslala v Državni zbor Republike Slovenije, kjer pa so ga poslanci zavrnil in vrnil v vladni postopek, vlada pa ga je vrnila na ministrstvo, pristojno za upravo. Sledilo je obdobje priprave različic zakona, ki jim je bilo skupno predvsem to, da so bile prvi različici bolj ali manj podobne, vendar se nobena ni prebila čez vladni postopek. Prelom se je zgodil v sredini leta 2000, ko je Ministrstvo za notranje zadeve oziroma strokovna skupina, ki se je ukvarjala s pripravo zakona, iz predloga zakona črtala poglavje, ki je urejalo plačni sistem javnih uslužbencev,¹⁴ in skrčila obseg veljavnosti zakona. Ravno plačni sistem je bil ključni trn v predlogu zakona, saj je dejansko preprečeval njegovo sprejetje v okviru vladnega in kasneje tudi parlamentarnega

veduje nevmešavanje politike v status in delo javnih uslužbencev) ter načelo kariere (zagotavlja možnosti za uradniško kariero in zagotavlja uradnikom, ki se odlikujejo po delovni in strokovni usposobljenosti, karierni razvoju).

¹³ Prvotni predlog zakona o javnih uslužbencih (1999) je urejal delovni status vseh oseb, ki so v delovnem razmerju v okviru javnega sektorja.

¹⁴ Predlog zakona o javnih uslužbencih, Ministrstvo za notranje zadeve – interno gradivo, september 2000.

zakonodajnega postopka. Aprila 2001 je Vlada Republike Slovenije vložila v zakonodajni postopek Državnega zbora Republike Slovenije nov, dodelan in popravljen predlog zakona o javnih uslužbencih,¹⁵ ki je ob nastajanju tega zapisa (poletje 2001) pred drugo obravnavo v zakonodajnem postopku Državnega zbora Republike Slovenije.

Največja konceptualna dilema pri pripravi zakona o javnih uslužbencih je bila v celotnem procesu priprave nove zakonodaje vprašanje kroga veljavnosti. Glede tega vprašanja obstaja več možnih rešitev, čeprav sta bili v slovenskem primeru omenjeni in uporabljeni le obe relativno skrajni možnosti. Prva je enoten zakon za vse zaposlene v javnem sektorju, ki bi urejal vsa delovna mesta v javni upravi, ki se financirajo iz javnih financ. Tej rešitvi so sledili prvi predlogi zakona o javnih uslužbencih, ki so nastajali v obdobju pred poletjem 2000. Takratni namen predlagatelja je bil namreč pripraviti zakon, ki bi se uporabljal za vse zaposlene v javni upravi, razen za ozko določene izjeme, za katere naj bi glede na posebnosti njihovega dela uporabo tega zakona določil poseben zakon. Ključen namen tovrstnega obsega veljavnosti je bil urediti enotna načela in enotnost temeljnih institutov, za katere je nujno, da so v javnem sektorju primerljivo urejeni. Drugačna rešitev pa je ožji obseg zakona, ki bi urejal sistem in položaj zaposlenih v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Tej rešitvi sledijo predlogi zakona o javnih uslužbencih v drugem delu leta 2000 in v letu 2001, zasledimo pa jo tudi v zadnjem predlo-gu zakona o javnih uslužbencih.¹⁶

Predlagatelj se je odločil, da zakon izoblikuje v dveh delih. V prvem delu predlog zakona vzpostavlja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Predlagani zakon tako po eni strani pomeni skupno streho celotnega uslužbenskega sistema za celoten javni sektor, po drugi strani pa je sredstvo, s katerim se ureja poseben del sistema javnih uslužbencev. Predlagatelj je namreč presodil, da bi pretirano uniformno urejanje vprašanj sistema javnih uslužbencev in delovnih razmerij javnih uslužbencev za celoten javni sektor povzročilo togost sistema in bi bilo v neskladju s slovensko ureditvijo v zadnjem obdobju. Zato se je odločil, da naj položaj zaposlenih v javnem sektorju ureja splošno delovno pravo, morebitne posebnosti pa posamezni področni zakoni. Prvi del predloga zakona skupno ureja uslužbenški sistem za celoten javni sektor in po predlaganem zakonu obsega definicijo javnega uslužbenca; opredelitev delodajalca oziroma organa, ki izvaja pravice in dolžnosti delodajalca; določitev načel uslužbenskega sistema; sistemsko določbo, da za javne uslužbence velja splošno delovno pravo (zakon o delovnih razmerjih in kolektivne pogodbe) in da se s področni-

¹⁵ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnavo, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001.

¹⁶ Prav tam, poglavja I, III in IV.

mi zakoni lahko določajo posebnosti delovnih razmerij; določbe o sistemizaciji delovnih mest. V skupnem delu zakona, ki obsega le triindvajset členov,¹⁷ je urejen tudi način določanja pravic in obveznosti javnih uslužbencev, ki temelji na omejitvi pogodbene svobode posameznih delodajalcev. Če so pravice in obveznosti javnega uslužbenca iz delovnega razmerja določene z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, delodajalec javnemu uslužbencu ne sme zagotavljati pravic v večjem obsegu, kot so določene z zakonom, podzakonskim predpisom ali kolektivno pogodbo, če bi s tem neposredno ali posredno obremenil javna sredstva. Delodajalec javnemu uslužbencu tudi ne sme zagotavljati pravic, ki niso predvidene z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Dodatno vprašanje glede obsega veljavnosti zakona se nanaša na samostojnost posameznih državnih organov in lokalne samouprave pri urejanju personalnih vprašanj. Predlagatelj se je glede tega odločil, da z zakonom enotno uredi uslužbenski sistem v vseh državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, pri čemer pa je dopuščeno, da se nekatera vprašanja uredijo z akti teh organov. Podzakonski predpisi, ki jih predvideva ta zakon, praviloma zajemajo samo ureditev v organih državne uprave, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa lahko ta vprašanja uredijo s svojimi akti.

Drugo, mogoče še pomembnejše vprašanje pri pripravi zakona je bilo, ali naj zakon vsebuje tudi plačni (tarifni) del. Eno največjih sprememb glede na dosedanjo ureditev so prinesli prvotni predlogi zakona o javnih uslužbencih ravno v plačni sistem, saj so vzpostavljali enoten plačni sistem, s katerim bi se določale plače ter drugi prejemki in s tem povezane pravice javnih uslužbencev kot tudi materialne pravice javnih funkcionarjev. Ravno ta del predloga zakona pa je povzročil burne odzive določenih kategorij javnih uslužbencev, zaradi česar je bil predlog zakona vzet iz parlamentarnega zakonodajnega postopka. To je gotovo tudi glavni razlog, da v najnovejšem predlogu zakona o javnih uslužbencih plačnega sistema javnih uslužbencev ni zaslediti, saj drugi odstavek 5. člena predloga zakona govori le o tem, da sistem plač javnih uslužbencev ureja poseben zakon. Ob tem se seveda zastavi vprašanje, kaj je bilo v prvotno predlaganem plačnem sistemu javnih uslužbencev tako nesprejemljivega in spornega. Med glavnimi načeli novega plačnega sistema sta bili predvsem preglednost in primerljivost plač in drugih prejemkov, kar naj bi omogočalo racionalno in pravično ter pregledno porabo javnih sredstev. Predlagani plačni sistem je izhajal iz enotne osnove¹⁸ za obračun plač vseh, ki bi prejeli plače na osnovi nove zakonske ureditve, postavil enoten okvir za določitev plač vseh kategorij in natančno predpisal način

¹⁷ Celoten predlog zakona ima 227 členov (Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001).

¹⁸ Ta sistem je po dosedanji ureditvi določen v posameznih zakonih.

določanja plač posameznih skupin zaposlenih in funkcionarjev v javnem sektorju. Predlog zakona je predvideval osem tarifnih skupin, v katere bi se uvrščale funkcije in delovna mesta zaposlenih. Tarifne skupine bi bile sestavljene iz plačnih razredov, ki bi vsebovali količnike za določitev osnovne plače zaposlenih. Izjema glede uvrščanja je bila predvidena le za zaposlene, ki na podlagi mednarodnega sporazuma ali obveznosti v mednarodnih organizacijah opravljajo svoje delo v tujini. Tarifne skupine so se delile na tarifno skupino A in tarifno skupino B, v kateri so bile uvrščene funkcije državne oblasti; tarifno skupino C, v katero so bile uvrščene funkcije lokalne oblasti, ter tarifne skupine D, E, F, G in H, v katere so bili uvrščeni zaposleni v javnem sektorju v skladu z določenimi kriteriji. Različne tarifne skupine so imele zaradi različnih značilnosti nalog, ki jih opravljajo posamezni funkcionarji ali zaposleni, tudi različno oblikovane plačne razrede.

V plačne razrede skupine A so bile uvrščene funkcije državne oblasti (od predsednika republike in vlade do ministrov, poslancev pa vse do državnih sekretarjev). Razen izjemoma je bil za posamezen plačni razred določen razpon količnikov, ki pomenijo najnižjo in najvišjo vrednost plače, ki je predvidena za funkcije, uvrščene v ta plačni razred. Ob tem je bil naveden tudi najvišji možen znesek funkcijskega dodatka, ki ga je mogoče izplačati glede na obremenjenost posamezne funkcije, oziroma je bilo določeno, katere funkcije ga ne prejemajo. Višino količnika, ki v danih zakonskih okvirih pripada posamezni funkciji, določa Državni zbor Republike Slovenije in ga objavi v Uradnem listu Republike Slovenije. V tarifni skupini B (sodna veja oblasti) so bili plačni razredi razdeljeni po posameznih plačnih skupinah. Z vsako plačno skupino določeni plačni razredi pomenijo možna napredovanja funkcionarjev, ki so uvrščeni v te plačne skupine. Določena je bila tudi najvišja možna vrednost dodatka za vodstveno funkcijo, ki pripada posameznemu plačnemu razredu. V tarifni skupini C so bili določeni plačni razredi funkcionarjev lokalne oblasti, s tem da so bili določeni količniki za župane v skladu z delitvijo v skupine glede na število prebivalcev občin, ki jo je vzpostavil Zakon o lokalni samoupravi. Plačilo podžupanov in občinskih svetnikov ter plačilo župana pri nepoklicnem opravljanju funkcije sta bili določeni sorazmerno s plačo župana. Funkcionarjem, uvrščenim v tarifno skupino C, tako ne bi pripadali nobeni posebni dodatki. V tarifnih skupinah D, E, F, G in H so bili določeni plačni razredi za zaposlene v javnem sektorju. Posamezne tarifne skupine se delijo glede na zahtevano izobrazbo javnih uslužbencev in delavcev ter na določene delovne izkušnje. Vrednosti plačnih razredov so bile matematično določene v skladu z eksponentnim naraščanjem plač po posameznih plačnih razredih; vrednost plačnega razreda je v tarifnih skupinah F, G in H naraščala po 3 odstotke iz enega plačnega razreda v naslednjega višjega ter po 5 odstotkov za plačne razrede tarifnih skupin D in E. Razlika v naraščanju pomeni hitrejšo naraščanje plačnih razredov ob zahtevnejših pogojih izobrazbe, za zahtevnejša

delovna mesta, kar je potrebno zaradi ustreznega nagrajevanja visokokvalificiranih strokovnjakov v javnem sektorju. Naraščanje vrednosti plačnih razredov po določenem odstotku pomeni, da je napredovanje na višje delovno mesto vrednoteno sorazmerno z zahtevnostjo delovnega mesta. S tem se spodbujata napredovanje in opravljanje zahtevnejših delovnih opravil strokovnjakov v javnem sektorju.

Težava predlaganega plačnega sistema je bila zlasti ta, da je predvsem prizadel določene skupine javnih uslužbencev, ki so si v trenutno veljavnem javnoplacnem modelu, katerega glavna značilnost je v nebo vpijoča neurejenost sistemskih rešitev, pridobile – predvsem finančne – pravice, ki so presegle predlagan okvir enotnega plačnega sistema javnih uslužbencev. K temu je pripomoglo zlasti nenadzorovano vsesplošno napredovanje delavcev v javnem sektorju leta 1994. S tem se je v razvitem svetu sicer izredno učinkovit motivacijski dejavnik spremenil v popravljanje napak, ki izhajajo iz zakonsko določenih količnikov delovnih mest. Druga težava je nesorazmerje med plačami v javnem sektorju in v gospodarstvu, saj izhodišča plač, ki izhajajo iz zahtevnosti delovnih mest, niso usklajena. Za primerljiva delovna mesta so količniki v javnem sektorju bistveno višji.¹⁹ Če na podlagi tega izračunamo povprečne osnovne plače, je razlika v korist javnega sektorja več kot očitna, če pa k temu dodamo še različne stimulacije in dodatke, ki so v zadnjih letih postali sredstvo za poviševanje plač, pa je razmerje že močno v korist javnega sektorja. V to kisló jabolko je skušal ugrizniti tudi prvotni predlog zakona o javnih uslužbencih,²⁰ ki je izhajal iz enotne osnove za obračun plač vseh, ki so v delovnem razmerju v okviru javnega sektorja, ter postavil enoten okvir za določitev plač vseh kategorij in natančno predpisal način določanja plač – ter spodbud in dodatkov – posameznih skupin zaposlenih v javnem sektorju, a ni uspel. Vlada bo iz te reforme le stežka izšla kot zmagovalka; to ji bo uspelo samo, če bo ne glede na grožnje in ne glede na odpore posameznih kategorij javnih uslužbencev sprejela podoben plačni sistem javnih uslužbencev, kot ga je že sama tudi predlagala, in se ne bo ustrašila kratkoročne izgube dela politične podpore in morebitnega notranjega razdora.

Zadnji predlog zakona o javnih uslužbencih²¹ razlikuje med uradnikom in javnim uslužbencem. Javni uslužbenec je oseba, ki sklène delovno razmerje v javnem sektorju; javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega prora-

¹⁹ Na primer: količnik zelo razširjenega delovnega mesta knjigovodje se v gospodarstvu giblje okoli 1,7, medtem ko je v javnem sektorju brez upoštevanja napredovanja 2,2.

²⁰ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava. Gradivo Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, julij 1999.

²¹ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001.

čuna ali proračuna lokalne skupnosti. Uradnik pa je javni uslužbenec, ki v organih opravlja javne naloge,²² za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena. Statusa uradnika nimajo tisti javni uslužbenci, ki v organih in organizacijah opravljajo spremljajoča dela; uradnik je lahko v skladu s tem zakonom premeščen na delovno mesto za spremljajoča dela, vendar pri tem ohrani status uradnika.²³ Gre za tradicionalno in v primerljivih sistemih klasično klasifikacijo zaposlenih, ki daje uradnikom poseben varovan položaj, nima pa slabšalnega prizvoka do javnih uslužbencev, ki nimajo statusa uradnika. Uradnik je v razmerju do uporabnikov predstavnik izvajanja javnih nalog osebe v javnem sektorju. Kot samostojen in neodvisen izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti ter polni odgovornosti za njegovo delo. Samo uradnik lahko daje na podlagi posebnega pooblastila javne informacije o delu osebe v javnem sektorju, samo uradnik lahko pridobi naziv ali položaj, ima pravico do kandidature za napotitev na izobraževanje in usposabljanje, ima zagotovljen višji minimalni dopust, ter druge posebne ugodnosti. Uradnik je v razmerju do uporabnikov predstavnik izvajanja oblastnih pooblastil, zato je njegov delovni status še podrobneje urejen.

Novost, ki jo prinaša zakon, je uvedba položaja vodje upravnega dela. Po sedanji ureditvi odločitve o kadrovskih zadevah sprejemajo »predstojniki« organov, ki so večinoma politični funkcionarji (ministri, predstojniki vladnih služb in organov v sestavi, župani). Kadrovske odločitve se v veliki meri prenaša v domeno upravnih menedžerjev, funkcionarjem pa so pridržane odločitve splošnega pomena (predlaganje načrta zaposlovanja, akt o sistemizaciji), imenovanja in kadrovske odločitve glede uradnikov na najvišjih položajih. Vsak organ, javna agencija in javni sklad ima vodjo upravnega dela. V ministrstvu je to generalni sekretar, v organu v sestavi, vladni službi in občinski upravi direktor, v javnih agencijah in javnih skladih poslovodni organ.

Pomembno spremembo prinaša predlog zakona pri razmejitvi med političnimi in uradniškimi položaji. Vodstveni položaji v ministrstvih (položaji direktorjev velikih organizacijskih enot, ki se bodo najverjetneje še naprej imenovali uradi), v organih v sestavi in v vladnih službah prehajajo s političnih funkcionarjev na upravne menedžerje. Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se bo lahko tako zožil na pred-

²² Javne naloge so tiste naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti, oziroma javna služba ali druga dejavnost v javnem interesu, za katero je bila ustanovljena oseba javnega prava (Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 6. člen, 14. točka).

²³ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 25. člen.

sednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in manjše število državnih sekretarjev ali namestnikov ministra; za vse navedene, vključno z državnimi sekretarji (namestniki ministra), bo jasno, da so na svoj položaj prišli po političnih kriterijih in da so njihove odločitve politične. V vsakem organu se omogoči tudi oblikovanje funkcionarjevega kabineta, vezanega na njegovo osebno zaupanje. Ta politična struktura je ločena od uradniške strukture, ki zajema tudi najvišje vodstvene položaje. Posebno vprašanje, ki ga poznajo v vseh sistemih javnih uslužbencev, je vprašanje izbire uradnikov na najvišjih položajih, ki pogosto prihajajo v stik s političnimi funkcionarji. Na tem področju so znane različne rešitve, ki smo jih opisali v prejšnjem poglavju.

Glede tega vprašanja uvaja predlog zakona nekakšno vmesno rešitev, ki zagotavlja, da na ključne vodstvene položaje pridejo ljudje z odlično strokovno usposobljenostjo, hkrati pa omogoča funkcionarjem, da vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo sodelovali. Predlog zakona predvideva oblikovanje posebnega neodvisnega telesa – uradniškega sveta, ki je sestavljen tripartitno: člane imenujejo univerze, državni zbor na predlog predsednika republike, del članov pa se izvoli na neposrednih volitvah, na katerih lahko glasujejo visoki državni uradniki (uradniki z nazivom višji sekretar). Uradniški svet določa standarde strokovne usposobljenosti za najvišje uradniške položaje in metode izbire, za posamezne natečajne postopke pa imenuje posebne natečajne komisije. Te komisije opravijo selekcijo kandidatov, pri čemer ne izberejo le enega kandidata, temveč preverijo, kateri kandidati ustrezajo standardu strokovne usposobljenosti. Med temi kandidati lahko funkcionar (minister, predsednik vlade za vladno službo, župan, predsednik državnega zbora itd.) izbere kandidata, ki mu najbolj ustreza. Ob menjavi funkcionarja se lahko novi funkcionar, če presodi, da z določenim uradnikom na vodstvene položaju ne more sodelovati, v določenem roku odloči, da sproži postopek internega oziroma javnega natečaja. Po izbiri pa uradnika na položaju ne sme zamenjati prej kot v petih letih po imenovanju uradnika na položaj; zamenja ga lahko na opisani način novi funkcionar. S tem bi se v naš sistem uvedel nemško-francoski model »političnih uradnikov«, v katerem lahko funkcionarji izmed oblikovane uradniške elite izbirajo za visoke položaje uradnike, s katerimi bodo lahko sodelovali.

V skladu z ustavo je tudi javnim uslužbencem dovoljena pravica do stavke; način izvedbe stavke in omejitve stavke zaradi varstva javnih koristi pa določa ločen zakon. Javna korist, ki zahteva, da se pravica do stavke v javnem sektorju omeji, namreč izhaja iz narave in namena opravljanja javnih nalog, ki se morajo v določenem obsegu opravljati tudi med stavko, saj se tako vzdržuje minimalni obseg delovanja pravne države. Javnim uslužbencem bo tako kot do sedaj tudi v prihodnje omogočeno sindikalno povezovanje. S kolektivnimi pogodbami se pravice in obveznosti javnih uslužbencev lahko uredijo še podrobneje, vendar pred-

logi zakona o javnih uslužbencih vsebino kolektivnih pogodb prepuščajo pogajanjem med sindikati ter delodajalcem oziroma vlado.

Glede prihodnjega urejanja sklenitve delovnega razmerja javnih uslužbencev je bilo pri pripravi zakona kar nekaj nejasnosti. Predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 2000 je namreč zahteval, da se uslužbenko razmerje sklene z odločbo o uslužbenkem razmerju, ki jo izda vodja upravnega dela ali po njegovem pooblastilu drug javni uslužbenec, pri čemer daje predlog zakona javnim uslužbencem možnost pogajanja o nekaterih sestavinah pogodbenih določb oziroma sklicevanja na veljavne predpise, kolektivne pogodbe oziroma splošne akte. Najnovejši predlog zakona pa nasprotno pravi, da se delovno razmerje v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in pri osebah javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge, sklene 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 (npr. za policiste, diplomate, poklicne vojake itd.). Pogodbena svoboda posameznega organa oziroma organizacije pa je omejena tako, da se v pogodbah o zaposlitvi ne smejo določati večje pravice, kot so zagotovljene v kolektivni pogodbi. Tako bo preprečeno, da bi državni organi, organi lokalnih skupnosti in osebe javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge, kot delodajalci nastopali z različnimi izhodišči in v okviru pogodbene svobode, ki jo odpira delovno pravo, zagotavljali javnim uslužbencem različen obseg pravic.

Uradniki bodo opravljali javne naloge v nazivu, ki se bo pridobil z imenovanjem in izgubil z razrešitvijo. Uradnik se bo imenoval v tisti naziv, za katerega bo izpolnil pogoje. Nazivov bo osemnajst, število tipov uradniških delovnih mest pa je skrčeno na šest tipov delovnih mest (delovna mesta sodelavcev, referentov, višjih referentov, svetovalcev, višjih svetovalcev in sekretarjev) in vodstvene položaje. Uradnik lahko naloge na delovnem mestu opravlja v enem izmed treh možnih nazivov.²⁴ Zakon omogoča napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu.

Znano je, da sta se v svetu izoblikovala dva tipa uslužbenških sistemov – karierni in pozicijski. Karierni sistem temelji na posebnih izobraževalnih institucijah oziroma programih, ki odpirajo pot v upravo. Posameznik se že relativno mlad odloči za upravno kariero, in ko stopi v uslužbenko razmerje, mu je zagotovljena pot do upokojitve. V takem sistemu so nove zaposlitve mogoče le na vstopnih mestih v posameznih kariernih razredih. Karierni nazivi so ločeni od položajev, kar pomeni, da obstajata dve piramidi – piramida uradniških nazivov in piramida uradniških mest oziroma položajev. Sistem je tog in zaprt, omogoča pa pozitivno izbiro ter

²⁴ Na primer na delovnem mestu sekretarja v nazivih sekretar III, sekretar II in sekretar I.

motivira ljudi, da ostanejo v upravi. Pozicijski sistem je nasprotje kariernega. Pozna samo klasifikacijo uradniških mest oziroma položajev. V upravno službo je mogoče vstopiti tudi iz zasebnega sektorja, tudi v kasnejših letih kariere in tudi na višja mesta. Nobena država na svetu ne pozna čistega kariernega sistema. Togost kariernih sistemov se pogosto nevtralizira tako, da se za glavna vodstvena in specialistična strokovna mesta predvidi možnost t. i. pogodbenih uslužbencev. Takšno ureditev prinaša tudi nov predlog zakona o javnih uslužbencih, ki kombinira elemente kariernega in pozicijskega sistema. Pomemben element kariernega sistema je državni izpit iz javne uprave, ki je vstopnica za sklenitev uslužbenskega razmerja. Elementi kariernega sistema so tudi delna ločitev nazivov od uslužbenskih mest oziroma položajev, možnost napredovanja, interni natečaji ter sistem izobraževanja in usposabljanja. Izpopolnjevanje in usposabljanje sta programirani, kar pomeni, da pridobiva zaposleni permanentno tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in za njegov strokovni razvoj. Izpopolnjevanje znanj in usposabljanje je za sistem javnih uslužbencev ključnega pomena, saj brez strokovnosti ni mogoče zagotavljati kakovostnega in učinkovitega dela. Uspešen strokovni razvoj posameznika vpliva tudi na potek njegove kariere in na možnost nagrajevanja po uspešnosti njegovega dela, je pa tudi izrednega pomena za poklicno usmerjanje. Zaprt karierni sistem bi lahko glede na naše razmere in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave. Elementi kariernega sistema so zato kombinirani 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, vendar postavlja določene varovalke, ki dajejo prednost tistim, ki že delajo kot uradniki. Tako je postavljeno načelo, da mora vodja upravnega dela pred odločitvijo za javni natečaj preveriti notranje zmogljivosti in omogočiti napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se izkazali z uspešnim delom. Za vstop v upravo je postavljeno načelo javnega natečaja; temeljno merilo javnega natečaja je strokovna usposobljenost za področje, pri čemer imajo seveda tisti, ki že delajo na tem področju v upravi, dejansko prednost. Poleg tega je za vstop v uradniški naziv »od zunaj« treba opraviti strokovni izpit, ki bo v primerjavi z današnjim zahtevnejši in obvezen za vsakogar, ki bo želel na novo vstopiti v uradniški korpus.

Glede na predlagan sistem, ki deloma ločuje položaje od nazivov, sta drugače zasnovani tudi načrtovanje zaposlovanja in določanje sistemizacije delovnih mest. Sistemizacija je interni organizacijski akt, ki postavlja organizacijsko sliko organa oziroma organizacije in nima finančnih učinkov, ker sam po sebi še ne daje pravice do novih zaposlitev. Kot sredstvo kadrovskega načrtovanja je poudarjen načrt zaposlitev, v katerem vsak organ prikaže sedanje stanje zaposlenosti in ciljno stanje za dve leti, in sicer po strukturi delovnih mest in nazivov. Načrt vključuje tako nove zaposlitve kot napredovanja v višje nazive in na zahtevnejša delovna

mesta – torej vse kadrovske spremembe, ki imajo finančne učinke. Zato za postopek sprejemanja načrta zaposlovanja velja podobna logika kot za finančne načrte. Jasno je tudi, da je načrtovanje zaposlovanja sestavni del priprave proračuna.

Ena večjih sprememb glede na veljavni sistem javnih uslužbencev je predlagana pri napredovanju javnih uslužbencev. Napredovanje ne več bo avtomatično, pač pa bodo ocenjene delovne in strokovne lastnosti zaposlenega. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin. To pomeni, da je nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje in sestavo ekipe, ki je sposobna kakovostno opravljati najzahtevnejše naloge. Nadrejeni mora imeti možnost oblikovanja tovrstnih ekip, saj je sam odgovoren tudi za rezultate dela njemu podrejenih. Uradniki bodo lahko napredovali v višji naziv na istem delovnem mestu, če bodo izpolnili pogoje za napredovanje.²⁵ Uradnik bo lahko napredoval v eno stopnjo višji naziv, ko bo petkrat dosegel letno oceno »delo opravlja dobro« ali ko bo trikrat dosegel letno oceno »delo opravlja odlično«. Izjemoma bo lahko napredoval v eno stopnjo višji naziv tudi uradnik, ki nima predpisane izobrazbe za višji naziv, po najmanj šestih letih v istem nazivu, če je povprečje vseh letnih ocen v istem nazivu več kot dobro ter nobeno leto v istem nazivu ni bil ocenjen z oceno nezadovoljivo. Obrazložen predlog za napredovanje v višji naziv da neposredno nadrejeni vodji upravnega dela, ki mora najkasneje v 30 dneh ugotoviti izpolnjevanje pogojev za napredovanje in odločiti o napredovanju. Uradnik, ki meni, da izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje, lahko od neposredno nadrejenega zahteva, da vodji upravnega dela da obrazložen predlog za napredovanje. Napredovanje v višji naziv je mogoče le, če je v skladu z načrtom zaposlovanja. Kadar pogoje za napredovanje v višji naziv izpolnjuje več uradnikov, kot jih lahko napreduje v skladu z načrtom zaposlovanja, vodja upravnega dela presodi, kdo od uradnikov lahko napreduje, upošteva njihove ocene in pomen njihovega dela za organ oziroma organizacijo. Takšen sistem napredovanja znotraj sistema javnih uslužbencev bo ustvaril pravičnejšo konkurenco med zaposlenimi ter spodbujal ustvarjalne in ambiciozne uslužbence oziroma delavce k odličnosti ter dejansko omogočil nagrajevanje po delovnem uspehu posameznika.

Uveden bo enotni sistem ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenih po posebej določenih kriterijih za podelitev ocen. Ocenjevanje javnih uslužbencev se bo izvajalo z namenom spodbujanja kariere in

²⁵ Pogoji za napredovanje v višji naziv na istem uradniškem delovnem mestu so: uradnik izpolnjuje predpisane pogoje za pridobitev višjega naziva; dela na uradniškem delovnem mestu, ki se opravlja v višjem nazivu, oziroma bo premeščen na takšno uradniško delovno mesto; opravlja vse obveznosti usposabljanja po programu; je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje, in ni disciplinsko kaznovan (Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 133. člen).

pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Ocenjevanje se bo izvajalo glede na prispevek posameznega javnega uslužbenca k učinkovitemu delovanju organa oziroma organizacije in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitiet javnih uslužbencev. Ocenjevali se bodo:²⁶

- rezultati dela;
- samostojnost, ustvarjalnost, natančnost opravljanja dela;
- zanesljivost pri opravljanju dela in sposobnost prevzemanja nalog zunaj opisa nalog delovnega mesta;
- osebne sposobnosti sodelovanja in organiziranja dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Predvideva se periodično ocenjevanje vseh zaposlenih enkrat letno ob tem, da se ocena vpiše v osebni list uradnika.²⁷ Prvi predlogi zakona o javnih uslužbencih so predvidevali razlikovanje ocen za uradnike in druge javne uslužbence, saj naj bi se prvi ocenjevali z ocenami odlično, zadovoljivo in nezadovoljivo, drugi pa »le« z ocenami zadovoljivo in nezadovoljivo. Nov predlog zakona o javnih uslužbencih to razlikovanje odpravlja, saj se bosta obe kategoriji ocenjevali z ocenami delo opravlja odlično, delo opravlja dobro in delo opravlja nezadovoljivo. Podlaga za določitev ocene bodo obrazloženi podatki, ki se dajejo na ocenjevalnih listih. Ocenjevalni list bo izpolnil neposredno nadrejeni vsako leto najpozneje do konca januarja za preteklo leto. Neposredno nadrejeni mora javnega uslužbenca seznaniti z oceno v obliki razgovora, opravljena seznanitev pa se vpiše v ocenjevalni list. Javni uslužbenci bodo imeli tudi možnost preizkusa ocene,²⁸ in sicer, če se z oceno ne bodo strinjali in zato ne bodo hoteli podpisati ocenjevalnega lista. Zanimivo je, naj bi se naj z oceno odlično po prvotnem predlogu zakona ocenila največ desetina javnih uslužbencev,²⁹ vendar v novem predlogu zakona takšne rešitve ni zaslediti.

V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov bo zakonodaja uvedla tudi spremljanje kariere zaposlenega, razgovore o poteku njegove kariere, razgovore o ocenjevanju njegovih delovnih in strokovnih kvalitiet

²⁶ Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 125. člen.

²⁷ Veljavni sistem javnih uslužbencev zapoveduje ocenjevanje javnih uslužbencev trikrat letno (1. januarja, 1. maja in 1. septembra), pač glede na to, kdaj je minilo tri leta od zadnjega ocenjevanja.

²⁸ Preizkus se bo opravljal pred komisijo, ki bo sestavljena iz neposredno nadrejenega in dveh javnih uslužbencev s položajem, ki nista sodelovala pri določitvi zbirne ocene za zaposlenega.

²⁹ Predlagana omejitev je bila namenjena predvsem preprečevanju razvrednotenja ocenjevanja, saj naj bi bilo odlično opravljanje dela še posebej nagrajevano. Na podlagi sedanje prakse se v sistemu brez omejitve z oceno odlično ocenjuje večina javnih uslužbencev, kar je v nasprotju s sistemom spodbujanja in nagrajevanja najkakovostnejšega dela (Analiza k predlogu zakona o javnih uslužbencih, 1999).

in o drugih okoliščinah opravljanja nalog. Takšni razgovori naj bi bili del vsakega sodobnega vodenja in organiziranja dela, še posebej pa so pomembni v javnem sektorju, v katerem se izbirajo zaposleni po drugačnih kriterijih kot v zasebnem sektorju. Napredovanje ne bo edina ugodnost javnih uslužbencev, ocenjenih z oceno odlično, saj bodo najuspešnejši javni uslužbenci lahko dobili tudi častni naziv svetnika, nagrade in priznanja, ki ne bodo pomenila le posebne časti, ampak bodo tudi ustrezno denarno ovrednotena. Ob tem ne gre pozabiti odgovornosti javnih uslužbencev, ki bodo tudi v prihodnji sistemski ureditvi disciplinsko in odškodninsko odgovorni. Disciplinska odgovornost je podana v primeru kršitve delovnega razmerja z dejanjem, storjenim z naklepom ali iz malomarnosti. Predlog zakonodaje določa tudi disciplinske kršitve, disciplinske ukrepe in pravila za uvedbo disciplinskega postopka. Odškodninska odgovornost je dvojna, in sicer odgovornost za škodo, ki je povzročena v javnem sektorju iz malomarnosti pri delu ali v zvezi z delom, in odgovornost za škodo, ki je povzročena uporabniku, nastala pa je pri delu ali v zvezi z delom s protipravnim dejanjem zaposlenega. Pri opredelitvi odškodninske odgovornosti nasproti uporabniku se izhaja iz opredelitve, ki jo glede poplačila tovrstne škode določa ustava. Posebej pa je določena tudi odgovornost neposredno nadrejenega za škodo, ki je nastala na podlagi ravnanja po njegovih navodilih in napotkih.

Natančno je opredeljeno tudi prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev.³⁰ Najnovejši predlog zakona je v primerjavi s prvotnimi še nekoliko strožji in natančnejši zlasti glede delodajalčeve odpovedi uslužbenskega oziroma delovnega razmerja in poleg omenjenega našteva še nekaj različnih razlogov,³¹ zaradi katerih lahko vodja upravnega dela pisno odpove pogodbo o zaposlitvi. Zaposlenim je kljub temu tudi v predlagani ureditvi dana relativno močna zaščita pred samovoljnim odpustom osebe, ki izvaja pravice delodajalca. Razlogi za delodajalčevo odpoved delovnega razmerja morajo biti tudi ugotovljeni v posebno vodenih postopkih, zaposlenim pa mora biti zagotovljeno tudi ustrezno pravno varstvo.

Novost je tudi institut ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca za njegovo uradniško delovno mesto oziroma delovno mesto za spremlja-

³⁰ Delovno razmerje javnega uslužbenca po predlogu zakona o javnih uslužbencih (2001, 174. člen) preneha v teh primerih: s potekom časa, za katerega je bilo sklenjeno; s pisnim sporazumom; z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca; z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca; v primeru ukinitve organa oziroma organizacije brez pravnega naslednika, če javnega uslužbenca ni mogoče premestiti na drugo uradniško delovno mesto oziroma delovno mesto za spremljajoča dela v skladu z zakonom; na drug način, če tako določa zakon, ki ureja delovna razmerja, ali drug zakon, vendar le iz krivdnih razlogov na strani javnega uslužbenca.

³¹ Med njimi naj na primer omenimo primer, ko zaposleni več ne izpolnjuje zakonskih pogojev za uslužbensko oziroma delovno mesto, primer odprave organa oziroma organizacije brez pravnega naslednika.

joča dela ter nadzor nad strokovnim opravljanjem nalog javnega uslužbenca. Šteje se, da je uradnik nesposoben za svoje delovno mesto, če organ ali organizacijska enota ne dosega pričakovanih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacije, oziroma če v organu ali organizacijski enoti, ki jo vodi, zaradi slabega vodenja nastajajo nesoglasja, ki ovirajo delo in prihaja do ponavljajočih se napak ali se zgodi težja napaka pri poslovanju ter se ne dosega pričakovani delovni rezultati ali ne opravlja delo v določenih ali dogovorjenih rokih. Institut ugotavljanja nesposobnosti pomeni uresničevanje načel strokovnosti in odgovornosti za rezultate, saj mora delodajalec zagotavljati ustrezno kakovost nasproti uporabnikom ter mora za zagotavljanje dobrih rezultatov tudi sprejemati ustrezne ukrepe.

Postopek za ugotavljanje nesposobnosti začne vodja upravnega dela s pisnim sklepom. Zaradi morebitnih zlorab instituta ugotavljanja nesposobnosti zakon določa dolžnost uvedbe postopka, če je bil javni uslužbenec v dveh zaporednih ocenjevalnih obdobjih ocenjen z oceno, da delo opravlja nezadovoljivo. Nesposobnost javnega uslužbenca naj ne bi temeljila na krivdnem dejanju, saj v takšnih primerih nastopi disciplinska odgovornost. Za ugotovitev dejstev, ki ugotavljajo nesposobnost, pa lahko tisti, ki je pristojen za ugotavljanje dejstev imenuje tudi komisijo, ki jo sestavljajo uradniki z najmanj enako stopnjo izobrazbe kot jo ima javni uslužbenec, pri katerem se ugotavlja nesposobnost, ter najmanj pet let delovne dobe. Postopek se konča z obrazloženo odločbo, in če je z njo ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za opravljanje svojega uradniškega delovnega mesta oziroma delovnega mesta za spremljajoča dela, mora vodja upravnega dela najpozneje v petih dneh po predloženi pisni oceni podati podatke o javnem uslužbencu kadrovski službi vlade za vpis v evidenco trga dela. Posledica ugotovljene nesposobnosti javnega uslužbenca je preemestitev na drugo delovno mesto v treh mesecih od posredovanja podatkov za vpis v evidenco internega trga dela. Če javnega uslužbenca ni mogoče premestiti (ni ustreznega prostega delovnega mesta, postopek premestitve ni v roku izveden ali javni uslužbenec odkloni zaposlitev) na ustrezno uradniško delovno mesto ali delovno mesto za spremljajoča dela, javnemu uslužbencu delodajalec odpove pogodbo o zaposlitvi po preteku odpovednega roka brez pravice do odpravnine.

Prelog zakona uvaja tudi posebno notranje nadzorstvo, ki ga opravlja jo upravni inšpektorji kot samostojni javni uslužbenci ministrstva, pristojnega za upravo. Inšpektorji imajo pooblastila, ki veljajo v enaki meri za vse osebe v javnem sektorju in za celoto vseh pravic, obveznosti in odgovornosti, ki izhajajo iz delovnega razmerja v javnem sektorju. Inšpektorjem so dana pooblastila za opravljanje pregledov personalnega poslovanja in uporabljanje institutov nadzora. Z uvedbo kazenskih določb je inšpektorjem dana tudi dolžnost zahtevati uvedbo postopka za prekršek. Nadzor nad izplačevanjem plač in drugih prejemkov bo tudi v prihodnje opravljal Računsko sodišče Republike Slovenije, in sicer po

metodologiji, ki jo predpiše minister za finance. Predlog zakona jasno ureja tudi postopek racionalizacije poslovanja, ki se izvede na podlagi pisne analize poslovanja. Pri racionalizaciji pride praviloma do pojava presežnih delavcev. Za postopek ugotavljanja presežnih delavcev, sodelovanje sindikatov v tem postopku in za pravice presežnih delavcev se uporabljajo delovnoppravna zakonodaja s posebnostmi, ki jih določa ta zakon. Te posebnosti so predvsem v zagotavljanju nekaterih pravic (odpravnina) v višjem znesku ter v tem, da je zagotovljeno, da se presežki v državni upravi rešujejo kot strukturni problem celotne uprave in ne samo posameznega organa.

Prihodnji sistem javnih uslužbencev pomeni korenito reformo, ki seveda potrebuje primeren čas za sprejem vseh potrebnih aktov in kolektivnih pogodb ter za ustanovitev in začetek delovanja personalnih komisij. Zato se bo nov zakon o javnih uslužbencih začel uporabljati šele eno leto po objavi v Uradnem listu. Takšno pripravljalo obdobje je gotovo potrebno in realno, saj je treba usposobiti tudi osebe, ki naj bi bile pooblaščenice za personalno odločanje in upravljanje človeških virov. V okviru jamstev, ki jih mora zagotoviti vsaka reforma, je tudi javnim uslužbencem, ki bi zaradi racionalizacije poslovanja izgubili delovno mesto, dana možnost premestitve in nadaljevanja poklicne kariere.

KRATKA PRIMERJAVA SEDANJEGA IN PRIHODNJEGA UREJANJA SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

V parlamentarnem zakonodajnem postopku je predlog zakona o javnih uslužbencih,³² ki naj bi glede na cilje predlagateljev zakona zagotavljal profesionalnost, učinkovitost in primerljivost navzven. Zato bomo na koncu tega poglavja predstavili najpomembnejše novosti, ki jih prinaša predlog systemskega urejanja na področju javnih uslužbencev v primerjavi z veljavno ureditvijo. Nova ureditev se namreč v nekaterih elementih sistema javnih uslužbencev bistveno razlikuje od sedanje.

Program preobrazbe oziroma reforme slovenske javne uprave je Vlada Republike Slovenije potrdila konec leta 1997. Med ciljnim področji preobrazbe slovenske uprave med drugim zasledimo tudi večjo prožnost upravnega sistema, večjo avtonomijo pri odločanju, vzpostavitev učinkovitejšega nadzora in izboljšanje položaja javnih uslužbencev. Reforma je bila optimistično zastavljena s ciljem, da bo večina projektov dokončana že konec leta 1999. Iz različnih razlogov, med drugim zaradi pomanjka-

³² Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001.

nja politične podpore in odsotnosti marketinga na operativnih ravneh uprave,³³ pa reforma močno zamuja.

Novi zakon, ki bo prvič v Republiki Sloveniji sistemsko urejal področje javnih uslužbencev, bo zaradi nekaterih novosti in posledično časa, potrebnega za njegovo izvedbo, začel veljati komaj šestdeseti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije, uporabljati pa se bo začel eno leto po objavi. Predlog nove zakonodaje s spremembami bistveno ne posega v pravice in dolžnosti javnih uslužbencev oziroma na to področje ne prinaša revolucionarnih novosti. Novost sta nova organa, ki bosta delovala znotraj sistema javnih uslužbencev. Prvi organ so komisije za pritožbe iz delovnega razmerja, ki jih ustanovi vlada oziroma oseba, ki predstavlja državni organ. Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja odloča o pritožbah zoper odločitve o pravicah ali obveznostih iz delovnega razmerja javnega uslužbenca in o drugih vprašanih, kadar zakon tako določa. Predsednika in člane komisij za pritožbe iz delovnega razmerja zadeve bo imenoval in razreševal pristojni ustanovitelj komisije za pritožbe.³⁴ Najmanj polovica članov komisije za pritožbe iz delovnega razmerja se imenuje na predlog reprezentativnega sindikata, pri čemer organ, ki imenuje člane komisije za pritožbe, predloga ne sme zavrnil, če predlagani kandidati izpolnjujejo predpisane pogoje. Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja bodo delovale v senatih treh članov, ki jih bo imenoval predsednik komisije za personalne zadeve za mandatno dobo petih let z možnostjo ponovne izvolitve, pri čemer mora biti v vsakem senatu najmanj en član, ki je bil imenovan na podlagi predloga reprezentativnih sindikatov. Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja bodo zaposlenim zagotavljale enakopraven položaj pri uresničevanju in varovanju njihovih delovnih interesov, odločale pa bodo tudi o pritožbah zoper odločitve o pravici, obveznosti ali odgovornosti iz uslužbenskega oziroma delovnega razmerja.

Druga novost je šestnajstčlanski³⁵ uradniški svet, ki bo skrbel za izbiro uradnikov na položajih vodij upravnega dela v organih državne uprave in

³³ Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, let. 33, št. 1, stran 24.

³⁴ Predlog zakona o javnih uslužbencih iz leta 1999 je določal, da predsednika in člane komisije imenuje pristojni minister.

³⁵ Predvidena je naslednja sestava uradniškega sveta: štiri člane izvolijo senati univerz v Republiki Sloveniji izmed habilitiranih univerzitetnih učiteljev s področja javne uprave, ustavnega prava oziroma upravljanja človeških virov; štiri člane izvoli na predlog predsednika republike državni zbor izmed priznanih strokovnjakov s področja javne uprave, ustavnega prava oziroma upravljanja človeških virov; šest članov izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave in osebah javnega prava, katerih ustanovitelj je država; dva člana izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v upravah lokalnih skupnosti in pri osebah javnega prava, katerih ustanovitelj je lokalna skupnost (Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava, Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001, 198. člen).

upravah lokalnih skupnosti ter direktorjev v ministrstvih in dajal vladi in državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov. Uradniški svet bo v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti, javnih agencijah in javnih skladih sprejemal kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih, upravah lokalnih skupnosti in osebah javnega prava, ki pretežno opravljajo upravne naloge. Pri svojem delu bo samostojen. Predsednika uradniškega sveta bodo izvolili člani uradniškega sveta izmed sebe s tajnim glasovanjem z večino glasov vseh članov. Člani uradniškega sveta bodo imenovani za mandatno dobo šest let z možnostjo ponovne izvolitve. Uradniški svet bo izbiral uradnike na položajih vodij upravnega dela in direktorjev v ministrstvih z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti ter za posamezne postopke javnih natečajev imenoval natečajne komisije; v vsako se bo imenoval vsaj en član uradniškega sveta. Oba nova organa, ki naj bi delovala znotraj sistema javnih uslužbencev povsem samostojno in neodvisno, bi naj sistemu javnih uslužbencev zagotovila večjo mero strokovnosti in varstva zaposlenih.

Eno ključnih izhodišč predlogov nove zakonodaje je vzpostavitev enotnih personalnih postopkov in s tem posledično tudi vzpostavitev enotnega plačnega sistema, kar je ena največjih pomanjkljivosti trenutno veljavnega sistema javnih uslužbencev. Vlada Republike Slovenije bo tako morala vsako leto najpozneje mesec po uveljavitvi državnega proračuna določiti načrt zaposlovanja za organe državne uprave in javne zavode.³⁶ Kot sredstvo kadrovskega načrtovanja je poudarjen načrt zaposlitev, v katerem vsak organ prikaže sedanje stanje zaposlenosti in ciljno stanje za dve leti, in sicer po strukturi delovnih mest in nazivov. Načrt vključuje tako nove zaposlitve kot napredovanja v višje nazive in na zahtevnejša delovna mesta – torej vse kadrovske spremembe, ki imajo finančne učinke. Zato za postopek sprejemanja načrta zaposlovanja velja podobna logika kot za finančne načrte. Jasno je tudi, da je načrtovanje zaposlovanja sestavni del priprave proračuna. Z načrtom zaposlovanja se bosta določili število novih zaposlitev v proračunskem obdobju³⁷ in število pripravnikov oziroma učencev na praktičnem pouku. Prav tako bo sklenitev pogodbe o zaposlitvi postala obveznost in ne možnost, ki je v veljavni sistemu javnih uslužbencev vnašala veliko mero nepreglednosti in zmedenosti.³⁸ Le prvotni predlogi zakona o javnih uslužbencih so vsebovali tudi

³⁶ Načrt zaposlovanja za organe lokalne samouprave bo po predlogu zakona pristojnost župana.

³⁷ Slednje pa ne velja za zaposlitev v smislu nadomeščanja zaposlenega, ki je začasno odsoten ali zadržan.

³⁸ V zvezi z zaposlovanjem javnih uslužbencev se v trenutno veljavni ureditvi sistema javnih uslužbencev postavlja vprašanje sklepanja pogodb o zaposlitvi v javni upravi zaradi neenotne prakse pri sklepanju le-teh v posameznih državnih orga-

predlog novega, enotnega plačnega sistema, s katerim bi se vzpostavil plačni sistem, določale plače ter drugi prejemki in s tem povezane pravice uradnikov in javnih uslužbencev kot tudi materialne pravice javnih funkcionarjev. Novejše različice predloga zakona o javnih uslužbencih plačnega sistema ne vsebujejo. Predlagatelj se je namreč odločil, da plače uredi enovito za celoten javni sektor v posebnem zakonu, v katerega javni uslužbenci v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti vstopajo kot ena od skupin javnega sektorja. Ne glede na to je bilo treba zaradi prehoda na nov sistem, ki ne bi bil odvisen od uveljavitve zakona o plačnem sistemu v javnem sektorju, nekatera vprašanja v zvezi s plačami uradnikov urediti v prehodnih določbah zakona. Določeni so količniki za posamezne uradniške nazive, pri čemer se izhaja iz načela, da se količnik določi glede na količnike nazivov oziroma delovnih mest, ki se prevedejo v novi naziv. Glede na to je finančni učinek določitve novih količnikov minimalen.

Ena večjih sprememb zadeva tudi sistem napredovanja javnih uslužbencev. Napredovanje ne bo več avtomatično, pač pa bo odvisno od ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitiet zaposlenega. Napredovanje na višji položaj ali v višji naziv bo tako mogoče samo za tiste uradnike, ki bodo bodisi ocenjeni z oceno odlično (v treh ocenjevalnih obdobjih) bodisi z oceno dobro (v petih ocenjevalnih obdobjih). Na podlagi internega natečaja pa bo lahko uradnik imenovan tudi na uslužbenski položaj, in sicer za dobo petih let, pri čemer bo lahko isti uradnik po preteku tega roka brez internega oziroma javnega natečaja ponovno imenovan na isti položaj. Takšen sistem notranjega napredovanja v sistemu javnih uslužbencev bo ustvaril pravičnejšo konkurenco med zaposlenimi in spodbujal ustvarjalne in ambiciozne k odličnosti ter dejansko omogočil nagrajevanje po delovnem uspehu posameznika. S predlagano zakonodajo se v skladu z načelom dobrega gospodarjenja tudi v javni sektor uvaja možnost racionalizacije poslovanja. Njen namen je zmanjšanje števila zaposlenih iz tehnoloških, organizacijskih in drugih poslovnih razlogov, ki so nujni za zagotovitev ekonomičnosti poslovanja v javnem sektorju. Racionalizacija naj bi se izvedla s spremembo akta o sistematizaciji delovnih mest, katere vsebina bi bila ukinitvev nezasedenih delovnih mest ali zmanjšanje števila zaposlenih zunaj sistematizacije. Natančneje kot do

nih. Nekateri namreč menijo, da so pogodbe o zaposlitvi za delavce v državnih organih nepotrebne in se pri tem sklicujejo na Zakon o delavcih v državnih organih (1993), ki ne nalaga dolžnosti sklepanj teh pogodb, temveč namesto tega določa izdajanje odločb. Sedanja delovnoppravna ureditev namreč ne razlikuje pri urejanju delovnih razmerij med delavci, ki delajo v gospodarstvu, in tistimi, ki delajo v javnih službah oziroma v državni upravi. To pomeni, da ni razlik med temeljnimi pravicami, obveznostmi in odgovornostmi v pravni organizacijski obliki delodajalca (Korpič – Horvat 1996, 955). Hkrati pa velja kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti (1993) – ki v 22. členu opredeljuje pogodbe o zaposlitvi – tudi za delavce v javni upravi.

zdaj se določa tudi posebno notranje nadzorstvo, ki ga opravljajo inšpektorji kot samostojni javni uslužbenci ministrstva, pristojnega za upravo. Inšpektorji bodo imeli nekaj širša pooblastila, kot jih imajo v sedanjem sistemu javnih uslužbencev, dana pa jim bo tudi možnost in dolžnost zahtevati uvedbo postopka za prekršek. Izplačevanje plač in drugih prejemkov pa bo še naprej nadziralo Računsko sodišče.

Kot smo že nekajkrat ugotovili, gre za izjemno obsežen in občutljiv zakonski projekt, ki bo pred dokončnim sprejetjem gotovo doživel še kakšno spremembo, čeprav večjih sprememb ali spremembe temeljnih usmeritev in ureditev, ki jih nova zakonodaja prinaša, verjetno ne gre pričakovati. Poleg naštetega prinaša zakon seveda še mnogo manjših in relativno manj pomembnih sprememb. Zakon seveda nikoli ne bo zadovoljil prav vseh okusov, saj na primer mnogo strokovnih polemik sproža relativno ozek obseg veljavnosti zakona, ki napotuje na misel, da gre pri večjem delu zakonskega projekta le za posodobljeno različico veljavnega zakona o delavcih v državnih organih.³⁹ Predlog zakona v začetnih (treh) poglavjih sicer ureja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, vendar pri tem ne gre za kakršne koli posebnosti, temveč le za vzpostavitev nekakšne skupne strehe uslužbenskega sistema. Začetni del predloga zakona seveda še zdaleč ne zagotavlja enotnega uslužbenskega sistema za celotno javno upravo in za vse javne uslužbenke; takšnega namena sicer niti nima. Po drugi strani pa predlog zakona upošteva, da sta v javnem sektorju dva zelo različna kroga zaposlenih: v enem so tisti, ki omogočajo uporabnikom neke storitve in ugodnosti,⁴⁰ v drugem pa tisti, ki izvajajo oblast in ki tudi ponujajo neke storitve, vendar jih izvajajo na oblasten način. Pri tem je na vprašanje, ali bi bil širše zastavljen zakon primeren tudi za druga področja javnega sektorja, prej mogoče odgovoriti negativno kot pa pozitivno. Predlog zakona pa ne vsebuje plačnega sistema, za katerega se je predlagatelj odločil, da ga bo za celoten javni sektor pripravil v posebnem zakonu. Glede na to, da se je zakon o javnih uslužbencih pripravljaval več let, bi bilo vendarle smiselno pričakovati, da bo predlagatelju uspelo pripraviti in uskladiti tudi tarifni del in ga vključiti v enoten uslužbenki zakon. Plačni sistem javnih uslužbencev je – še posebej v slovenskem primeru – pogosto ključen del celotnega sistema javnih uslužbencev; zato bi bilo primerno, da bi se zakon o sistemu plač javnih uslužbencev sprejemal hkrati s zakonom o javnih uslužbencih. Kljub nekaterim pomislekom pa ostaja dejstvo, da se bo sistem javnih uslužbencev prvič v naši samostojni državi urejal s sistemskim zakonom, za katerega lahko mirno trdimo, da gre za sodoben zakonski projekt s

³⁹ Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 22/91, popravki ter spremembe zakona v Uradnem listu RS št. 4/93, 70/97 in 49/99.

⁴⁰ V tem smislu mislimo predvsem na javne uslužbenke, zaposlene v javnih zavodih (šolstvo, zdravstvo, kultura, raziskovalna dejavnost).

področja javne uprave,⁴¹ kakršnega poznajo tudi mnoge primerljive evropske ureditve. In ko bo zakon zaživel tudi v praksi, bo slovenski sistem javnih uslužbencev, s tem pa tudi slovenska javna uprava korak bliže tako zelenemu cilju – sodobnemu in učinkovitemu, pa tudi navzven primerljivemu sistemu javnih uslužbencev.

⁴¹ Glej tudi Trpin (1996a), Trpin (1997) in Kovač (2000).

OSMI DEL
SKLEPNA MISEL

O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju uprave lahko govorimo le ob harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen. Da bi mogla zadostiti tem zahtevam, se mora uprava spremeniti iz birokratske organizacije, temelječe na webrovskega pojmovanju, v sodobnejšo, podjetniško organizacijo. Nebirokratsko birokracijo lahko ustvarimo s postavitvijo legitimne vizije, na podlagi katere spreminjamo norme, strukture in metode s poudarkom na deregulaciji, delegiranju in usposabljanju.

V Republiki Sloveniji je uveljavljen aktiven sistem javnih uslužbencev, ki je po naši oceni že precej zastarel; razen tega je ena njegovih bistvenih značilnosti tudi precejšnja nekonsistentnost in v nekaterih delih celo protislovnost določenih rešitev, kar v veliki meri izhaja tako iz izredne razdrobljenosti zakonske ureditve kot tudi iz mnogih preostankov drugačnega političnega sistema, ki se še vedno kažejo v zakonskih rešitvah na tem področju. Zato ne moremo zatrditi, da so v veljavni ureditvi sistema javnih uslužbencev njegove konstitutivne ravni oziroma elementi vzpostavljeni na konsistenten in učinkovit način. Po drugi strani pa je v pripravi že nov sistemski zakon s področja javnih uslužbencev, ki bo po mnenju predlagateljev pomembno vplival na profesionalnost in učinkovitost slovenskega sistema javnih uslužbencev in s tem v končni fazi tudi na učinkovitejše upravljanje.

V slovenski javni upravi je bilo v zadnjih letih narejenih veliko manjših korakov od tradicionalno centraliziranega in togega kadrovanja oziroma upravljanja človeških virov k fleksibilnejšim metodam dela. Počasi se je vzpostavljala in se še vedno vzpostavlja sodobnejši sistem javnih uslužbencev, ki je vedno bolj združljiv s smernicami in priporočili Evropske unije ter primerljivejši s sistemi javnih uslužbencev v državah Evropske unije. Seveda pa je treba v slovenski javni upravi in ožje v sistemu javnih uslužbencev sistemsko in praktično še veliko postoriti. Spremeniti se mora tudi miselnost vseh udeležencev v upravnem sistemu v smislu večjega poudarka na vlogi vprašanj, ki zadevajo človeški dejavnik oziroma javne uslužbenke. Predvsem pa se je treba resno lotiti vključevanja sodobnih elementov sistema javnih uslužbencev v slovenski prostor. Nekateri od teh elementov so bolj ali manj meri že prisotni, nekatere pa bo vnesel nov, sistemski zakon o javnih uslužbencih, ki naj bi po napovedih predlagateljev odpravil eno največjih ovir na poti slovenske države v Evropsko unijo in prevesil reformo slovenske javne uprave v drugo polovico. Na koncu lahko le izrazimo pričakovanje, da bo sodoben sistem javnih uslužbencev vzpostavljen v zadovoljstvo strank, zaposlenih – javnih uslužbencev in tudi v zadovoljstvo delodajalca – države, ki bo s tem posodobila enega ključnih konstitutivnih sistemov.

BIBLIOGRAFIJA

Monografije, znanstveni in strokovni članki

- Aberbach, Joel, Putman, Robert in Rockman, Bert. 1981. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge, London.
- Adam, Frane. 1996. *Sociološki potreti*. Založba Obzorja, Maribor.
- Bailey, Stephen K. 1992. *Ethics and Public Service*. V: Stilmann, Richard J. (ur.), *Public Administration, Concepts and Cases*. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Bahčič, Peter. 1999. *Kakovost v državni upravi*. *Neprofitni management*, marec 1999, Ljubljana.
- Bayme, von Klaus. 1996. *Transition to Democracy in Eastern Europe*. St. Martins Press, New York.
- Beaumont, Paul B. 1992. *Public Sector Industrial Relations*. Routledge, London.
- Beaumont, Paul B. 1995. *The Future of Employment Relations*. Sage Publications, London.
- Bernik, Ivan, Toš, Niko in Malnar, Brina. 1995. Protislovja instrumentalnega razumevanja demokracije. *Teorija in praksa*, let. 32, št. 7–8, stran 574–589.
- Bogdanor, Vernon (ur.). 1987. *The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*. Blackwell Reference, Oxford.
- Bonwitt, Bob. 1996. *Reforma državne uprave*. *Javna uprava*, let. 32, št. 3, stran 399–405.
- Boštic, Alojz, Košir, Matej in Rajh, Vekoslav. 1997. *Etika upravnega dela*. Paco, Ljubljana.
- Brejc, Miha. 1994. *Vloga informacijskih znanj v procesih avtomatizacije poslovne uprave*. V: *Drugo posvetovanje doktorjev in magistrskih organizacijskih ved*, Bled. Moderna organizacija, Kranj, stran 1–8.
- Brejc, Miha. 1996. *Politika in javna uprava*. V: *Zbornik referatov*, Portorož, VUŠ, Ljubljana, stran 1–16.
- Brejc, Miha. 1996a. *Nova organizacijska paradigma v slovenski državni ureditvi*. *Javna uprava*, let. 32, št. 1, stran 75–83.
- Brenner, R. W. 1992. *Sedanji položaj in reforma pravne ureditve statusa javnih uslužbencev v Zvezni republiki Nemčiji*. V: *Mednarodni posvet*, Bled. Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, stran 159–179.

- Brezovšek, Marjan. 1992. Dihotomija politika/administracija : poizkus razvojne tipologije. *Teorija in praksa*, let. 29, št. 11–12, stran 1089–1100.
- Brezovšek, Marjan. 1996. Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa*, let. 33, št. 6, stran 997–1008.
- Brezovšek, Marjan. 1997. Upravna kultura v Sloveniji. V: Brezovšek, Marjan (ur.). *Politološki dnevi – zbornik referatov*, Portorož. Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 175–186.
- Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa*, let. 37, št. 2, stran 264–279.
- Bučar, France. 1969. Uvod v javno upravo. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Bučar, France. 1981. Upravljanje. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Cooper, L. Terry. 1994. *The Responsible Administrator, An Approach to Ethics for the Administrative role*. Third Edition, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Čepar, Drago. 2000. Svoboda govora in kritiziranje javnih uslužbencev. *Pravna praksa*, let. 19, št. 5/6, stran 47–49.
- Dadomo, Christian in Farran, Susan. 1997. *French Substantive Law*. Sweet & Maxwell, London.
- Davies, Morton R. 1996. Vloge in odnosi ministrov in državnih uradnikov v Združenem kraljestvu. Zbornik III. srečanja upravnih delavcev, Portorož, stran 29.
- Delalak, Slavko. 1996. Preoblikovanje državne uprave. *Javna uprava*, let. 32, št. 3, stran 373–374.
- Denhardt, B. Robert. 1991. *Public Administration: An Action Orientation*. Pacific Grove, California.
- Desveaux, A. James. 1995. *Designing Bureaucracies*. Stanford University Press, Stanford, California.
- Drewry, Gavin. 1993. *The Civil Service Today*. Blackwell, Cambridge, USA.
- Dujić, Slobodan. 1997. Preobrazba sistema javne uprave v Sloveniji – izhodišča, cilji in nekateri pričakovani problemi. *Javna uprava*, let. 34, št. 2, stran 211–230.
- Dujić, Slobodan. 1999. Razvoj programov usposabljanj in izpopolnjevanj javnih uslužbencev. V: *Dnevi javnega prava*, Portorož, 1999. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 243–257.
- Falconer, Peter. 1997. Novi management v javni upravi: načela in praksa v Veliki Britaniji. *Javna uprava*, let. 33, št. 1, stran 85–108.
- Farnham, David in Horton, Sylvia. 1996. *Managing People in the Public Services*. MacMillan Press Ltd., London.
- Ferlie, Ewan, Ashburner, Lester in Pettigrew, Andrew. 1997. *The New Public Management in Action*. Oxford University Press, New York.
- Ferner, Albert. 1994. *The State As Employer*, European Industrial Relations (EIR). Blackwell, Oxford.
- Flynn, Norman in Strehl, Franz. 1996. *Public Sector Management in Europe*. Prentice Hall, London.

- Fournier, Jacques. 1997. Administrative Reform in the Commissions Opinions. SIGMA Paper, št.23.
- Gray, Andrew in Jenkins, Bill. 1995. From Public Administration to Public Management: Reassign a Revolution? Public Administration, let. 73, Basil Blackwell Ltd., Oxford, stran 75–99.
- Gray, Virginia in Lowery, David. 1988. Interest Groups Politics and Economic Growth in the U.S. The American Political Science Review, let. 82, št. 1, stran 109–131.
- Harmon, Chris. 1995. Responsibility as Paradox, A Critique of Rational Discourse on Government. Sage Publications, California.
- Hauschild, Peter. 1994. The Introduction of the System of the Federal Republic into the new Bundeslander. SIGMA. OECD and EC/PHARE.
- Hood, Christopher. 1995. Contemporary Public Management: A New Global Paradigm. Public Policy and Administration, let. 10, št. 2, stran 104–117.
- Jelenc, Sabina. 1996. ABC izobraževanja odraslih. Andragoški center RS, Ljubljana.
- Jelenc, Zoran. 1991. Terminologija izobraževanja odraslih z gesli in pojasnili v slovenščini ter z gesli v angleškem, francoskem, španskem, nemškem in italijanskem jeziku. Pedagoški inštitut pri Univerzi v Ljubljani, Ljubljana.
- Jelenc, Zoran. 1998. Vseživljenjsko izobraževanje in vseživljenjsko učenje. Andragoški center RS, Ljubljana.
- Jereb, Janez. 1998. Vloga in pomen izobraževanja odraslih. V: Možina, Stane (ur.). Management kadrovskih virov – zbornik. Zbirka Profesija, FDV, Ljubljana, stran 177–207.
- Jerovšek, Tone. 1997. Etika upravnega dela. Paco, Ljubljana.
- Joachim, Jens in Benz, Arthur. 1990. Die Modernisierung der Staatsorganisation. Nomos, Berlin.
- Kavran, Dragoljub. 1995. Research and Training in Public Administration – Elements of International Experience. V: Sklenar, Juraj (ur.). Public Administration in Transition. NISPAcee, Budapest.
- Keller, Berndt. 1981. Determinants of the Wage Rate in Public Sector: The Case of Civil Servants in the Federal Republic of Germany. British Journal of Industrial Relations, let. 19, št. 3, stran 345.
- Kerševan, Erik. 1998. Primerjalni pregled sistemov javnih uslužbencev in posameznih institutov, ki urejajo njihov položaj. Javna uprava, let. 34, št. 4, stran 655–676.
- Kerševan, Erik. 1999. Plačilni sistem v javnem sektorju s poudarkom na predlogu Zakona o javnih uslužbencih. V: Dnevi javnega prava, Pravna fakulteta, Ljubljana.
- Kickert, Walter (ur.). 1997. Public Management and Administrative Reform in Western Europe. Cheltenham, Edward Elgar Limited, London.
- Knapp, Blaise. 1993. State Administration. Javna uprava, let. 29, št. 1/2, stran 55–59.

- Korpič – Horvat, Etelka. 1996. Problematika pogodb o zaposlitvi v državni upravi. *Podjetje in delo*, let. 22, št. 5/6, stran 953–962.
- Kos, Borivoj. 1998. Etika in reforma javne uprave v državah OECD. *Javna uprava*, let. 34, št. 2, stran 263–278.
- Kovač, Polona. 2000. Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija*, let. 33, št. 1, stran 18–25.
- Kramberger, Anton. 1999. Mehanizmi uspešnega usposabljanja v javni upravi. V: *Dnevi javnega prava*, Portorož, 1999. Inštitut za javno upravo, Ljubljana, stran 259–273.
- Kranjc, Ana. 1997. Metode izobraževanja odraslih. *Delavska enotnost*, Ljubljana.
- Lane, S. Frederic. 1994. *Current Issues and Public Administration*. Fifth Edition. St. Martin Press, New York.
- Lane, Jan Erik. 1995. *The Public Sector*. Sage Publications, London.
- Lawrence, R. Paul in Lorsch, W. Jay. 1969. *Developing Organizations: Diagnosis and Actions*. Reading, Addison-Wesley Press.
- Leskovar – Špacapan, Gabrijela. 1997. Strateško vodenje in planiranje človeških virov. V: Radonjič, Dušan (ur.). *Izbrane teme sodobnega managementa*. Ekonomsko-poslovna fakulteta, Maribor, stran 105–132.
- Lewanski, Richard C. 1997. *Italian Civil Service – A Pre-Modern Bureaucracy In Transition*. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.
- Lipičnik, Bogdan in Mežnar, Drago. 1998. Ravnanje z ljudmi pri delu. *Gospodarski vestnik*, Ljubljana.
- Lipset, Martin. 1994. The Social Requirements for Democracy Revisited. *American Sociological Review*, št. 1, stran 1–22.
- Long, E. Norton. 1992. Power and Administration. V: Stilmann, Richard J. (ur.). *Public Administration – Concepts and Cases*. Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston.
- Lorentzen, Paul. 1984. A Time for Action. *The Bureaucrat*, št. 13, stran 5–11.
- Luhmann, Niklas. 1981. *Gesellschaftsstruktur und Semantik – Studien zur Wissenssoziologie der modernen Gesellschaft*, Band 2. Frankfurt am Main.
- Luhmann, Niklas. 1984. *Soziale Systeme, Grundriss einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt am Main.
- Marin, Jean Pierre. 1989. *Strategies des acteurs publics en Alsace en matiere de developpment economique et d'amenagement*. Societe de geographic, Lille.
- Marković, Mirko. 1972. *Prilaz kibernetici*. Savremena administracija, Beograd.
- Marx, Karl in Engles, Friedrich. 1951. *Razvoj socializma od utopije do znanosti*. Izbrana dela II. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Meier, J. Kenneth. 2000. *Politics and the Bureaucracy*. Hardcourt College Publishers, Texas A&M University.

- Miglič, Gordana. 1998. Akcijsko učenje kot pristop k izpopolnjevanju in usposabljanju vodilnih in vodstvenih delavcev v državni upravi – magistrsko delo, Ljubljana.
- Miglič, Gordana. 2000. Vrednotenje uspešnosti usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi, Upravna akademija, Ljubljana.
- Miller, G. James. 1965. Living Systems. *Behaviorae Science*, let. 10, št. 3 in 4.
- Minz, Hubert. 1979. *Recht des Oeffentlichen Dienstes*. Walahalla Verlag, Regensburg.
- Mlakar, Peter. 1996. Kakovost procesov – temelji plačnega sistema podjetja. *Gospodarski vestnik*, št. 33, stran 57.
- Možina, Stane. 1998. Management kadrovskih virov. FDV, Ljubljana.
- Olsen, John P. 1983. *Organized Democracy: Political Institutions in a Welfare state*. Oslo.
- Ostrom, Elinor in Ostrom, Vincent. 1994. *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. V: Rosenbloom, David H. et al (ur.), *Contemporary Public Administration*. McGraw-Hill Inc., New York.
- Novak, Bogomir. 1997. Zgodovinska pogojenost slovenske samozavesti. *Revija 2000*, 96–97, stran 75–84.
- Page, I. Benjamin in Shapiro, Y. Robert. 1981. *Effects of Public Opinion on Policy*. Prepared for delivery at the 1981 annual meeting of APSA, New York, ZDA.
- Parsons, Talcott. 1960. *Structure and Process in Modern Societies*. The Free Press of Glencoe – Collier – MacMillan, London.
- Parsons, Talcott. 1975. *Gesellschaften*. Suhrkamp, Frankfurt.
- Pečar, Zdravko. 1996. Management in merjenje učinkovitosti delovanja javne uprave. V: *Zbornik referatov*, Portorož, VUŠ, Ljubljana, stran 43–58.
- Perry, L. James. 1989. *Handbook of Public Administration*. Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- Peters, B. Guy in Hogwood, W. Brian. 1985. *The Pathology of Public Policy*. Clarendon, Oxford.
- Pirnat, Rajko. 1996. Reforma javne uprave in postopek priprave za polnopravno članstvo v EU. *Javna uprava*, let. 32, št. 3, stran 393–395.
- Purg, Adam. 1996. Upravna akademija – potreba in izziv. *Teorija in praksa*, let. 33, št. 6, stran 1009–1020.
- Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I*. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.
- Pusić, Eugen. 1985a. *Upravni sistemi II*. Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet, Zagreb.
- Pusić, Eugen. 1986. *Nauka o upravi*. Pravni fakultet, Zagreb.
- Pusić, Eugen. 1989. *Društvena regulacija*. Globus, Zagreb.
- Pusić, Eugen. 1996. *Nauka o upravi*. Školska knjiga, Zagreb.
- Radovič, Suzana. 1998. *Profesionalna etika v upravi*. Interno gradivo Upravne akademije za udeležence seminarjev, Ljubljana.

- Rakočević, Slobodan in Bekeš, Peter. 1994. Državna uprava : vloga, položaj, organizacija, delovanje. Druga dopolnjena in spremenjena izdaja. Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
- Ridley, F. F. 1996. Politična nevtralnost in javne službe. Javna uprava, let. 32, št. 1, stran 24–32.
- Rojc, Emil. 1992. Kariera kot spreminjanje. Podjetništvo in razvoj kadrov, ČZP Enotnost, Ljubljana.
- Rot, Andrej. 1997. Etika in družba. Modrijan, Ljubljana.
- Seglow, Peter. 1994. Civil Service Pay in the Federal Republic of Germany. SIGMA, OECD and EC/PHARE.
- Smith, L. R. B. 1983. The Higher Civil Service in Europe and Canada, Lessons for the United States. The Brookings Institution, Washington D.C.
- Srebotnjak, Polona. 1997. Sistem javnih uslužbencev. V: Brezovšek, Marjan (ur.). Zbornik referatov, Portorož. Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji, Slovensko politološko društvo, Ljubljana, stran 301–309.
- Šmidovnik, Janez. 1985. Dejavnosti posebnega družbenega pomena. V: Zbornik razprav, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez. 1985. Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana.
- Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. Gospodarski vestnik, Podjetje in delo, št. 6/7, stran 1070–1081.
- Šturm, Lovro. 1993. O izobraževanju upravnih strokovnjakov v nekaterih evropskih državah. V: Upravni zbornik, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana, stran 77–95.
- Šturm, Lovro. 1998. Nove oblike delitve oblasti. Javna uprava, let. 34, št. 1, stran 185–233.
- Teune, Henry in Mlinar, Zdravko. 1978. The Developmental Logic of Social Systems. Sage Library of Social Research, Los Angeles.
- Thompson, J. Frank (ur.). 1989. Handbook of Public Administration. Jossey-Bass Publishers, San Francisco-London.
- Thompson, D. James. 1967. Organizations and Actions. McGraw-Hill, New York.
- Tomovič, Nevenka. 1999. Upravljanje s človeškimi viri. Upravna akademija, Ljubljana.
- Toonen, Theo in Raadschelders, Jos. 1997. Public Sector Reform In Western Europe. (Paper prepared for the Conference on Comparative Civil Service Systems). School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington.
- Toš, Niko (ur.). 1998. Vrednote v prehodu II. Slovensko javno mnenje 1990–1998. IDV-FDV, Ljubljana.
- Toš, Niko. 1999. Zaupanje v institucije. V: Bohinc, Rado in Černetič, Metod (ur.). Civilna družba v Sloveniji in Evropi. Društvo Občanski forum, Ljubljana.

- Treu, Tiziano et al. 1987. Public Service Labor Relations. International Labor Office (ILO), Ženeva.
- Trpin, Gorazd. 1993. Nekateri problemi reorganizacije državne uprave. Javna uprava, let. 29, št. 1/2, stran 15–40.
- Trpin, Gorazd. 1995. Zakon o upravi. Javna uprava, let. 31, št. 1, stran 65–99.
- Trpin, Gorazd. 1996. Nekateri poskusi reorganizacije državne uprave ter uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava, let. 32, št. 1/2, stran 15–40.
- Trpin, Gorazd. 1996a. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. Javna uprava, let. 32, št. 3, stran 397–398.
- Trpin, Gorazd. 1996b. Nekatera izhodišča urejanja položaja zaposlenih v organih lokalnih skupnosti. Podjetje in delo, let. 22, št. 5/6, stran 359–363.
- Trpin, Gorazd. 1997. Strateški vidik reforme slovenske javne uprave. V: Zbornik referatov, Portorož. VUŠ, Ljubljana, stran 2–18.
- Trpin, Gorazd. 1998. Reforma javne uprave v Sloveniji – stanje in perspektive. V: Zbornik referatov, Portorož. VUŠ, Ljubljana.
- Trstenjak, Verica. 1996. Temeljno o pravni ureditvi javnih uslužbencev v Nemčiji. Javna uprava, let. 32, št. 4, stran 541–553.
- Vavpetič, Lado. 1961. Temeljni pojmi naše javne uprave I. Ljubljana.
- Vavpetič, Lado. 1963. Temeljni pojmi naše javne uprave II. Ljubljana.
- Verheijen, Tony (ur.). 1999. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Edward Elgar, Cheltenham, VB in Northampton, ZDA.
- Virant, Grega. 1996. Nadzor nad delovanjem javne uprave. V: Izbrano študijsko gradivo, VUŠ, Ljubljana, stran 1–17.
- Virant, Grega. 1998. Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Virant, Grega. 2000. Dileme pri vzpostavljanju sistema javnih uslužbencev. VIII. dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Portorož, 28.–30. september 2000.
- Vodovnik, Zvone. 1990. Uresničevanje pravic in obveznosti delavcev iz delovnega razmerja v državnih organih. Podjetje in delo, let. 16, št. 6, stran 555–568.
- Vodovnik, Zvone. 1998. Pravna ureditev zaposlovanja in dela. V: Možina, Stane (ur.). Management kadrovskih virov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Zupan, Nada. 1995. Plače in konkurenčnost. Gospodarski vestnik, št. 44, stran 69.
- Waldo, Dwight. 1994. Public Administration and Ethics; A Prologue to Preface. V: Rosenbloom, David H. et al. (ur.). Contemporary Public Administration. McGraw-Hill Inc., New York.
- Waldo, Dwight. 1994. What is Public Administration? V: Rosenbloom, David H. et al. (ur.). Contemporary Public Administration. McGraw-Hill Inc., New York.

- Weber, Max. 1989. Protestantska etika in duh kapitalizma. ŠKUC – Filozofska fakulteta, Ljubljana.
- Woodward, John in Coupland, Lester. 1995. Public Finance and Comparative Methodologies Public Administration Curricula Development and Teaching Methodology. NISPACE, Budapest.

Poročila, pravni in drugi viri

- Analiza k predlogu zakona o javnih uslužbencih, Gradivo Vlade RS, Ljubljana, 1999.
- Ethics in Public Service – Current Issues and Practice, PUMA Public Management, št.14, Paris CEDEX, 1996.
- Kodeks ravnanja javnih uslužbencev, Uradni list RS, št. 8, 2. 2. 2000, stran 735–738.
- Izpopolnjevanje in usposabljanje v upravi. 1997. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.
- Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v RS, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 34/93.
- MASTER PROJECT. 1995. Second Edition, Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti, Ljubljana.
- Poročilo Evropske komisije o pripravljenosti kandidatke za vstop v Evropsko unijo, 1999.
- Poročilo o delu Upravne akademije za leto 1999 – interno gradivo, Upravna akademija, Ljubljana.
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95 in 23/97.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava. Gradivo Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, julij 1999.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih, Interno gradivo Ministrstva za notranje zadeve, Ljubljana, september 2000.
- Predlog zakona o javnih uslužbencih – prva obravnava. Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, Ljubljana, 25. april 2001.
- SIGMA Paper No. 5. 1996. Civil Service Legislation – Contents Checklist. OECD in EC/PHARE.
- SIGMA Paper No. 16. 1996. Public Service Training System in OECD Countries. OECD in EC/PHARE.
- SIGMA Paper No. 20. 1996. Country Profile of Civil Service Training Systems. OECD in EC/PHARE.
- Sustainable institutions for European Union Membership, SIGMA Paper 26, stran 5.
- Uredba o količnikih za določitev osnovne plače funkcionarjev, ki jih imenuje Vlada RS in drugih zaposlenih v službah Vlade RS, upravnih organih in upravnih enotah, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS št. 22/94, 32/94, 56/94 in 82/94.
- Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in siste-

- matizacijo delovnih mest v organih državne uprave, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 24/98 in 56/98.
- Uredba o skupnih temeljih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v upravnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 19/95.
 - Ustava RS. 1997. Četrta spremenjena in dopolnjena izdaja, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana.
 - Zakon o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 22/91.
 - Zakon o funkcionarjih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 4/93.
 - Zakon o javnih uslužbencih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list SFRJ, št. 53/75.
 - Zakon o nezdržljivosti opravljanja javnih funkcij s pridobitno dejavnostjo, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 49/92.
 - Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 71/94.
 - Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 12/92.
 - 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.
 - Zakon o razmerju plač v javnih zavodih, državnih organih in drugih lokalnih skupnostih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96.
 - Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 4/93.
 - Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 70/97.
 - Zakon o spremembi zakona o delavcih v državnih organih, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 49/99.
 - Zakon o upravi, Časopisni zavod Uradni list RS, Ljubljana, Uradni list RS, št. 67/94 in 20/95.
 - White Paper on Preparation of Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union, European Commission, Bruselj, 1999.

PRILOGA

**ZAKONODAJA, KI (BO) UREJA(LA)
SLOVENSKI SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV****A. PREDLOG ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH –
PRVA OBRAVNAVA, izbrana poglavja**

(Poročevalec Državnega zbora Republike Slovenije, 25. april 2001)

**I. poglavje
UVODNE DOLOČBE****Javni uslužbenec****1. člen**

(1) Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

(2) Javni sektor sestavljajo:

- državni organi,
- uprave lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti (v nadaljevanju: osebe javnega prava).

(3) Posameznik, ki opravlja javno funkcijo, ni javni uslužbenec.

Predmet urejanja**2. člen**

(1) Ta zakon ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev.

(2) Ta zakon celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Delodajalec**3. člen**

(1) Delodajalec je pravna oseba, s katero je javni uslužbenec v delovnem razmerju.

(2) Delodajalec v državnem organu je Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost.

(3) Zakon lahko določi, da določene pravice delodajalca v razmerju do javnih uslužbencev, ki sklenejo delovno razmerje z osebo javnega prava, izvaja Vlada Republike Slovenije (v nadaljevanju: vlada).

Izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca**4. člen**

(1) V državnem organu in upravi lokalne skupnosti pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje vodja upravnega dela.

(2) V osebah javnega prava pravice in dolžnosti delodajalca izvršuje poslovodni organ. Poslovodni organ lahko za izvrševanje posameznih pravic in dolžnosti delodajalca pooblasti javnega uslužbenca z univerzitetno izobrazbo ali z visoko strokovno izobrazbo in specializacijo ter z najmanj petimi leti delovnih izkušenj.

Delovna razmerja in plače javnih uslužbencev**5. člen**

(1) Za delovna razmerja javnih uslužbencev ter za pravice in dolžnosti iz delovnega razmerja veljajo splošni predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivne pogodbe, kolikor ta ali drug poseben zakon ne določa drugače.

(2) Sistem plač javnih uslužbencev ureja poseben zakon.

Pomen izrazov**6. člen**

Posamezni izrazi v tem zakonu imajo naslednji pomen:

1. državni organ je organ državne uprave in drug državni organ;
2. organ državne uprave je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota;
3. drug državni organ je državni organ, ki ni organ državne uprave;
4. lokalna skupnost je občina ali pokrajina;
5. predstojnik je funkcionar, ki predstavlja državni organ oziroma upravo lokalne skupnosti;

6. vodja upravnega dela je uradnik na položaju, ki izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v organu državne uprave ali upravi lokalne skupnosti;
7. položaj je delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi;
8. delovna doba je doba dejanskega dela v delovnem razmerju;
9. službena doba je delovna doba v statusu javnega uslužbenca;
10. izobrazba je javno veljavna izobrazba;
11. delovne izkušnje so delovna doba na delovnem mestu z isto stopnjo izobrazbe in čas pripravništva v isti stopnji izobrazbe, ne glede na to, ali je bilo delovno razmerje sklenjeno oziroma pripravništvo opravljeno pri istem ali pri drugem delodajalcu; za delovne izkušnje se štejejo tudi delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil z opravljanjem del na delovnem mestu z eno stopnjo nižjo izobrazbo iste smeri, razen pripravništva v eno stopnjo nižji izobrazbi;
12. strokovno znanje so izobrazba in druga funkcionalna ter specialna znanja;
13. strokovna usposobljenost so strokovno znanje in osebne sposobnosti za uporabo tega znanja;
14. javne naloge so naloge, ki sodijo v delovno področje državnega organa ali organa lokalne skupnosti, oziroma javna služba ali druga dejavnost v javnem interesu, za katero je bila ustanovljena oseba javnega prava;
15. spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja ter tehnična in podobna dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa oziroma osebe javnega prava.

XI. poglavje **DELOVNA MESTA, POLOŽAJI IN NAZIVI**

1. Delovna mesta

Razvrščanje delovnih mest

82. člen

(1) Uradniška delovna mesta se po zahtevnosti dela in pogojev za opravljanje dela razvrščajo v naslednje skupine:

1. delovna mesta sekretarjev;
2. delovna mesta višjih svetovalcev;
3. delovna mesta svetovalcev;
4. delovna mesta višjih referentov;
5. delovna mesta referentov;
6. delovna mesta sodelavcev.

(2) Delovna mesta za spremljajoča dela se razvrščajo na skupine glede na:

1. zahtevnost delovnega mesta za spremljajoča dela, ki se ravna po zahtevnosti dela in zahtevnosti pogojev za opravljanje dela;

2. zahtevnost obveznega usposabljanja in izpopolnjevanja ter dokazovanja strokovne ali psihofizične usposobljenosti za opravljanje dela;
3. stopnjo psihične in fizične obremenitve pri opravljanju dela;
4. druge okoliščine delovnih razmer.

(3) Izhodišča za razvrščanje uradniških delovnih mest v organih državne uprave določi vlada z uredbo. Pred izdajo uredbe mora pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

(4) Izhodišča za razvrščanje delovnih mest za spremljajoča dela določi vlada z uredbo. Pred izdajo uredbe mora pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

(5) Izhodišča iz tretjega in četrtega odstavka tega člena se lahko določijo s kolektivno pogodbo.

Pogoji za opravljanje dela

83. člen

(1) Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi stopnja strokovne izobrazbe, lahko pa tudi smer strokovne izobrazbe, delovne izkušnje, aktivno znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti.

(2) Za uradniška delovna mesta se določijo naslednji pogoji glede stopnje izobrazbe:

1. za uradniška delovna mesta sekretarjev univerzitetna izobrazba;
2. za uradniška delovna mesta višjih svetovalcev in svetovalcev najmanj visoka strokovna izobrazba;
3. za uradniška delovna mesta višjih referentov najmanj višja strokovna izobrazba;
4. za uradniška delovna mesta referentov in sodelavcev najmanj srednja strokovna izobrazba.

(3) Izjemoma se lahko na uradniško delovno mesto premesti uradnik, ki ima za eno stopnjo nižjo izobrazbo od izobrazbe, ki je predpisana v prejšnjem odstavku, če so izpolnjeni pogoji iz 95. člena tega zakona.

(4) Delo na posameznih uradniških delovnih mestih se lahko opravlja v naslednjih nazivih:

1. uradniška delovna mesta sekretarjev: podsekretar, sekretar in višji sekretar;
2. uradniška delovna mesta višjih svetovalcev: višji svetovalec III, višji svetovalec II in višji svetovalec I;
3. uradniška delovna mesta svetovalcev: svetovalec III, svetovalec II in svetovalec I;

4. uradniška delovna mesta višjih referentov: višji referent III, višji referent II in višji referent I;
5. uradniška delovna mesta referentov: referent III, referent II in referent I;
6. uradniška delovna mesta sodelavcev: sodelavec III, sodelavec II, sodelavec I.

(5) V aktu o sistemizaciji je lahko določeno, da se posamezna uradniška delovna mesta lahko opravljajo le v nazivih dveh stopenj.

(6) Za delovna mesta za spremljajoča dela se kot pogoji za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določijo stopnja in smer izobrazbe ter delovne izkušnje, lahko pa tudi aktivno znanje uradnega jezika, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti.

2. Položaji

Vrste položajev

84. člen

(1) Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

(2) Položaji so:

1. v ministrstvih: generalni sekretar, pomočnik generalnega sekretarja, direktor, pomočnik direktorja in vodje notranjih organizacijskih enot;
2. v organih v sestavi ministrstva: direktor, pomočnik direktorja in vodje notranjih organizacijskih enot;
3. v upravnih enotah: načelnik upravne enote, pomočnik načelnika upravne enote in vodje notranjih organizacijskih enot;
4. v vladnih službah: direktor, pomočnik direktorja in vodje notranjih organizacijskih enot;
5. v upravah lokalnih skupnosti: direktor, pomočnik direktorja in vodje notranjih organizacijskih enot.

(3) Merila za določanje položajev v sistemizacijah in poimenovanja položajev vodij notranjih organizacijskih enot v organih državne uprave določi vlada, v upravah lokalnih skupnosti predstavniški organ lokalne skupnosti, v drugih državnih organih pa sam državni organ.

Pogoji za položaj

85. člen

(1) Kot pogoj za pridobitev položaja se poleg pogojev, ki se določijo za uradniška delovna mesta (83. člen) lahko določijo funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri ter druga specialna znanja.

(2) Pogoji za pridobitev položaja in naziv, v katerem se lahko opravlja položaj, se določijo v aktu o sistemizaciji.

(3) Položaj generalnega sekretarja, položaj vodje upravnega dela v organu v sestavi ministrstva in položaj direktorja v ministrstvu se lahko opravljajo samo v nazivu višji sekretar.

(4) Položaj direktorja občinske uprave v mestnih občinah se opravlja v nazivih prve do tretje stopnje, v drugih občinah pa v nazivu druge in tretje stopnje. V občinah, ki imajo manj kot 5000 prebivalcev, se položaj direktorja občinske uprave lahko opravlja v nazivih tretje do šeste stopnje.

Način pridobitve položaja in čas trajanja položaja

86. člen

(1) Položaj se pridobi s sklenitvijo pogodbe o zaposlitvi ali s sklenitvijo aneksa k pogodbi o zaposlitvi.

(2) Položaj se pridobi za dobo petih let, pri čemer se lahko z istim uradnikom po preteku tega roka brez internega oziroma javnega natečaja s pogodbo o zaposlitvi podaljša opravljanje dela na položaju z aneksom k pogodbi o zaposlitvi.

(3) S pogodbo o zaposlitvi se določi položaj, datum pridobitve položaja in vsebina odgovornosti položaja.

(4) S pogodbo o zaposlitvi oziroma z aneksom k tej pogodbi se za uradnika na položaju, ki se opravlja v nazivu višji sekretar, določi položajni količnik za določitev osnovne plače.

Postopek za pridobitev položaja vodje upravnega dela

87. člen

(1) Uradniki se za položaje izbirajo na podlagi internega natečaja, na podlagi javnega natečaja ali brez natečaja v primeru poteka dobe iz drugega odstavka prejšnjega člena.

(2) O načinu izbire uradnika za položaj odloči tisti, ki je pristojen, da z uradnikom sklene pogodbo o zaposlitvi za položaj oziroma aneks k tej pogodbi.

Izguba položaja

88. člen

(1) Uradnik izgubi pridobljeni položaj z dnem prenehanja delovnega razmerja, s potekom časa, za katerega je imenovan na položaj, s premestitvijo na drug položaj, z ukinitvijo notranje organizacijske enote, ki jo vodi, ali z razrešitvijo s položaja.

(2) Uradnik se razreši s položaja:

1. če to sam zahteva;
2. če se v predpisanem postopku ugotovi, da ni sposoben opravljati nalog na položaju ali
3. z odločbo o disciplinskem ukrepu razrešitve s položaja.

(3) Ob razrešitvi s položaja se uradnik premesti na uradniško delovno mesto, ki ustreza njegovemu nazivu in za katero izpolnjuje pogoje. V primeru iz 2. točke prejšnjega odstavka se glede posledic razrešitve s položaja uporabljajo določbe tega zakona, ki urejajo postopek o ugotovitvi nesposobnosti javnega uslužbenca za delovno mesto.

(4) Generalni sekretar ministrstva, direktor v ministrstvu, direktor organa v sestavi in direktor občinske uprave se lahko razrešijo mimo razlogov iz drugega odstavka tega člena, vendar najkasneje eno leto po nastopu funkcije predstojnika.

Pristojnost za razrešitev s položaja

89. člen

(1) Za razrešitev s položaja je pristojen vodja upravnega dela.

(2) Za razrešitev s položaja vodje upravnega dela in s položaja direktorja v ministrstvu je pristojen predstojnik, če zakon ne določa drugače.

3. Nazivi

Pridobitev naziva

90. člen

(1) Uradnik izvršuje javne naloge v nazivu.

(2) Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju v skladu s tem zakonom ali z napredovanjem v višji naziv.

(3) Uradnik se imenuje v naziv z odločbo, v kateri se določi naziv in datum pridobitve naziva.

Nazivi

91. člen

(1) Nazivi se razporedijo v osemnajst stopenj.

(2) Nazivi so:

- nazivi prvega kariernega razreda:

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

(3) Poimenovanja nazivov pripadnikov Slovenske vojske, diplomatov, policistov, inšpektorjev in drugih uradnikov s posebnimi pooblastili in dolžnostmi se določijo s posebnim zakonom ali z uredbo vlade.

(4) Poimenovanja nazivov v drugih državnih organih se lahko določijo z aktom državnega organa.

(5) Pri določitvi poimenovanj nazivov je potrebno upoštevati določbe o kariernih razredih in skupnem številu nazivov ter številu nazivov v posameznih kariernih razredih iz prvega odstavka tega člena.

Častni naziv – svetnik

92. člen

(1) Častni naziv v državnem organu in organu lokalne skupnosti je osebni naziv – svetnik.

(2) Častni naziv za uradnike v organih državne uprave podeljuje predsednik vlade na predlog predstojnika. Častni naziv za uradnike v upravah lokalnih skupnosti podeljuje predstavniški organ lokalne skupnosti. Častni naziv uradniku v drugem državnem organu podeli organ, pri katerem uradnik dela.

4. Imenovanje v naziv

Pogoji za imenovanje v naziv

93. člen

(1) Pogoji za imenovanje v naziv so:

1. najmanj predpisana izobrazba;
2. strokovni izpit
3. aktivno znanje uradnega jezika;

(2) Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom.

Predpisana izobrazba za nazive

94. člen

(1) Predpisana izobrazba za nazive prvega kariernega razreda je univerzitetna izobrazba ali visoka strokovna izobrazba s specializacijo.

(2) Predpisana izobrazba za nazive drugega in tretjega kariernega razreda je najmanj visoka strokovna izobrazba.

(3) Predpisana izobrazba za nazive četrtega kariernega razreda je najmanj višja strokovna izobrazba.

(4) Predpisana izobrazba za nazive petega in šestega kariernega razreda je najmanj srednja splošna ali srednja strokovna izobrazba.

Izjema

95. člen

(1) Ne glede na določbe prejšnjega člena, se lahko imenuje v nazive določenega kariernega razreda uradnik, ki ima za eno stopnjo nižjo izobrazbo od predpisane, če:

- se izjemno izkaže z osebno sposobnostjo in z delovnimi rezultati;
- ima najmanj petnajst let službene dobe;
- ima najmanj deset let službene dobe v najvišjem nazivu svojega kariernega razreda in je bil v tem času najmanj petkrat ocenjen z oceno: delo opravlja odlično, in
- izpolni pogoje za višji naziv, razen glede predpisane izobrazbe.

(2) V primeru iz prejšnjega odstavka je lahko uradnik premeščen na delovno mesto, za katero je predpisana za eno stopnjo višja izobrazba od tiste, ki jo ima, in lahko napreduje v višje nazive kariernega razreda enako kot uradnik, ki izpolnjuje pogoj predpisane izobrazbe.

Prisega

96. člen

(1) Pred imenovanjem v naziv mora uradnik podati pisno prisego v besedilu: »Prisegam, da bom spoštoval (a) ustavni red, da bom opravljal (a) svojo dolžnost nepristransko, vestno in častno, da bom varoval (a) zaupnost in tajnost ter z vsem svojim strokovnim znanjem in sposobnostmi deloval (a) za blaginjo Republike Slovenije«.

(2) Uradnik ne more biti imenovan v naziv, preden ne poda prisego po prejšnjem odstavku.

Drugi pogoji za imenovanje v naziv

97. člen

(1) Pogoje glede dolžine zahtevanih delovnih izkušenj za imenovanje v nazive v organih državne uprave določi vlada.

(2) Za imenovanje v naziv v državnem organu in v upravi lokalne skupnosti, ki opravlja prenesene naloge državne uprave, so pogoji tudi:

- državljanstvo Republike Slovenije;
- da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;
- da oseba ni v kazenskem postopku zaradi kaznivega dejanja iz prejšnje alineje.

(3) Za dokaz o nekaznovanosti se lahko zahteva potrdilo iz kazenske evidence.

Spregled ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv

98. člen

(1) V naziv se lahko izjemoma imenuje posameznik, ki nima ustreznega strokovnega izpita za imenovanje v naziv, če se pri novi zaposlitvi na javni natečaj ne prijavi noben kandidat, ki bi imel opravljen strokovni izpit in bi izpolnjeval tudi druge natečajne pogoje.

(2) Za nedoločen čas se s posameznikom iz prejšnjega odstavka sklene delovno razmerje s pogojem, da najkasneje v enem letu od začetka delovnega razmerja opravi ustrezen strokovni izpit za imenovanje v naziv. Ta pogoj je obvezna sestavina pogodbe o zaposlitvi.

(3) Če uradnik zaradi krivdnih razlogov, ki so na njegovi strani, ne izpolni pogoja iz prejšnjega odstavka najkasneje v enem letu od začetka delovnega razmerja, se imenovanje v naziv razveljavi in uradniku preneha delovno razmerje.

Pristojnost za imenovanje v naziv

99. člen

(1) V nazive v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti imenuje uradnike vodja upravnega dela; tega imenuje v naziv predstojnik.

(2) V drugih državnih organih imenuje v nazive predstojnik, če ni z zakonom, poslovníkom ali drugim splošnim aktom državnega organa določeno drugače.

Zakonitost akta o imenovanju

100. člen

(1) Akt o imenovanju je zakonit, če kandidat izpolnjuje predpisane pogoje za pridobitev naziva.

(2) Če gre za imenovanje ob novi zaposlitvi, je akt o imenovanju zakonit, če so izpolnjeni pogoji iz prejšnjega odstavka, in če je bila izbira javnega uslužbenca opravljena po postopku, določenem s tem zakonom.

Odgovornost

101. člen

Za zakonitost imenovanja je odgovoren vodja upravnega dela; v primerih, kadar v nazive imenuje predstojnik, sta za zakonitost imenovanja odgovorna predstojnik in vodja upravnega dela.

Izguba naziva

102. člen

(1) Pridobljen naziv ugasne z dnem prenehanja delovnega razmerja uradnika, z razrešitvijo in z izvedenim napredovanjem v višji naziv. Uradnik se razreši naziva:

1. v primeru izrečenega disciplinskega ukrepa razrešitve naziva;
2. v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu s tem zakonom;
3. v drugih primerih, ki jih določa zakon.

(2) Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se uradnika razreši častnega naziva samo v primeru pravomočne obsodbe za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, in na podlagi disciplinskega ukrepa.

(3) Za razrešitev naziva je pristojen tisti, ki je uradnika imenoval v naziv.

XV. poglavje

OCENJEVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Delovne in strokovne kvalitete

125. člen

(1) Ocenjevanje javnih uslužbencev se izvaja z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju.

(2) Ocenjevanje se izvaja glede na prispevek posameznega javnega uslužbenca k učinkovitemu delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitet javnih uslužbencev.

(3) Ocenjujejo se:

1. rezultat dela;
2. samostojnost, ustvarjalnost, natančnost opravljanja dela;
3. zanesljivost pri opravljanju dela in sposobnost prevzemanja nalog izven opisa nalog delovnega mesta;
4. osebne sposobnosti sodelovanja in organiziranja dela in
5. druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Način ocenjevanja

126. člen

(1) Delovne in strokovne kvalitete javnih uslužbencev se ocenijo enkrat letno. Ocena se vpiše v osebni list.

(2) Po določbah tega poglavja se ne ocenjujejo javni uslužbenci, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas.

(3) V posameznem ocenjevanju se ne oceni javni uslužbenec, ki ima v trenutku določanja ocen manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in po oceni neposredno nadrejenega še ni mogoče oceniti njegovega dela.

Ocene javnih uslužbencev

127. člen

Ocene so: delo opravlja odlično (5), delo opravlja dobro (3), delo opravlja nezadovoljivo (1).

Določitev ocene

128. člen

(1) Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki, ki se dajejo na ocenjevalnih listih.

(2) Ocenjevalni list izpolni neposredno nadrejeni vsako leto. Vodja upravnega dela mora zagotoviti, da so ocenjevalni listi izpolnjeni najkasneje do konca meseca januarja za preteklo leto.

Seznanitev z oceno

129. člen

(1) Seznanitev z oceno se opravi v obliki razgovora neposredno nadrejenega z javnim uslužbencem. Seznanitev mora biti opravljena najkasneje v 30 dneh od določitve ocene.

(2) Opravljena seznanitev se vpiše v ocenjevalni list. Javni uslužbenec, ki se ne strinja z oceno, lahko v osmih dneh po seznanitvi z oceno zahteva preizkus ocene.

(3) Preizkus ocene se opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo neposredno nadrejeni in po pooblastilu vodje upravnega dela dva uradnika s položajem, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za javnega uslužbenca. Javni uslužbenec ima pravico do udeležbe v preizkusu ocene.

(4) Zoper odločitev komisije ni pravnega sredstva.

Veljavna ocena

130. člen

Veljavna ocena je tista, ki jo s podpisom potrdi javni uslužbenec, ki se strinja z določeno oceno, in ocena, ki je določena v preizkusu ocene iz tretjega odstavka prejšnjega člena.

Predpisi o kriterijih ocenjevanja

131. člen

(1) Natančnejše kriterije ocenjevanja, vrednotenja kriterijev in obliko ter vsebino ocenjevalnega lista za organe državne uprave, predpiše vlada. Pred izdajo predpisa o kriterijih ocenjevanja mora vlada pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

(2) Drugi organi lahko določijo natančnejše kriterije ocenjevanja, vrednotenja kriterijev in obliko ter vsebino ocenjevalnega lista s splošnim aktom. Pred izdajo splošnega akta mora organ pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

B. KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV

(Uradni list Republike Slovenije, št.8-474/2001)

1. Vlada Republike Slovenije sprejema kodeks ravnanja javnih uslužbencev, ki ga je sprejel Svet Evrope kot priporočilo vsem članicam Sveta Evrope.
2. Vlada Republike Slovenije priporoča sindikatom in stanovskim organizacijam zaposlenih v javni upravi, da kodeks upoštevajo pri pripravi svojih kodeksov.
3. Vlada Republike Slovenije nalaga ministrstvu in vladnim službam, da kodeks upoštevajo v postopkih zaposlovanja in pripravi zakonskih in podzakonskih aktov s področja organizacije in delovnopravne zakonodaje.
4. Vlada Republike Slovenije se je zavezala, da bo kodeks smiselno uporabljala tudi za ministre in druge funkcionarje.
5. Vlada Republike Slovenije je sklenila, da se besedilo kodeksa objavi v Uradnem listu Republike Slovenije skupaj z navedenimi sklepi.

KODEKS RAVNANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**Uporaba****1. člen**

1. Ta kodeks se uporablja za vse javne uslužbence.
2. Za namen tega kodeksa javni uslužbenec pomeni osebo, ki je zaposlena pri državnih organih, upravah samoupravnih lokalnih skupnostih, javnih skladih, javnih agencijah in drugih osebah javnega prava, ki pretežno izvajajo upravne naloge.

2. člen

1. Predstojnik je dolžan seznaniti javnega uslužbenca z določbami tega kodeksa.
2. Ta kodeks je sestavni del načel opravljanja javnih nalog od trenutka, ko javni uslužbenec potrdi, da je bil z njim seznanjen.

3. Vsak javni uslužbenec je dolžan storiti vse potrebno, da se ravna po določbah tega kodeksa.

Namen kodeksa

3. člen

1. Namen tega kodeksa je opredeliti načela opravljanja javnih nalog, po katerih se morajo ravnati javni uslužbenci. Ta kodeks je tudi pripomoček javnim uslužbencem za uresničevanje teh načel.

2. Ta kodeks je namenjen tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev.

Načela ravnanja

4. člen

1. Javni uslužbenec mora opravljati javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov častno in v mejah tega kodeksa ter spoštovanja človekovega dostojanstva.

2. Javni uslužbenec mora delovati politično nevtrarno in nepristransko.

5. člen

1. Javni uslužbenec mora biti lojalen do delodajalca, pri katerem opravlja javne naloge.

2. Od javnega uslužbenca se pričakuje, da opravlja naloge strokovno, vestno, nepristransko in kakovostno, pri tem pa upošteva le javni interes in konkretne okoliščine primera.

3. Javni uslužbenec mora biti spoštljiv tako v odnosih z državljani, ki jim služi, kot v odnosih s svojimi predstojniki, z drugimi javnimi uslužbenci in s podrejenim osebjem.

6. člen

Pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme ravnati samovoljno ali v škodo katere koli osebe, skupine, osebe javnega ali zasebnega prava. Pri opravljanju javnih nalog mora javni uslužbenec primerno upoštevati pravice, dolžnosti in ustrezne interese le-teh.

7. člen

Javni uslužbenec mora pri odločanju ravnati v skladu s prvim odstavkom 5. člena tega kodeksa, svojo pravico do odločanja po prosti presoji mora uresničevati nepristransko in ob upoštevanju meril, določenih v predpisih.

8. člen

1. Javni uslužbenec ne sme dovoliti, da je pri opravljanju javnih nalog njegov zasebni interes v nasprotju z njegovimi pooblastili. Odgovoren je, da se izogiba vsakemu nasprotju interesov, bodisi da je to nasprotje resnično ali možno.
2. Javni uslužbenec ne sme izkoriščati svojega položaja za svoj zasebni interes.

9. člen

Javni uslužbenec mora vedno ravnati tako, da ohranja in krepi zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovitost opravljanja javnih nalog.

10. člen

Javni uslužbenec je odgovoren svojemu neposrednemu predstojniku, če predpisi ne določajo drugače.

11. člen

S primernim upoštevanjem pravice do dostopa do uradnih informacij je javni uslužbenec dolžan, da ustrezno in z vso potrebno zaupnostjo obravnava vse informacije in dokumente, ki jih je pridobil med zaposlitvijo.

Prijava nezakonitega ravnanja

12. člen

1. Javni uslužbenec, ki meni, da se od njega zahteva ravnanje, ki je nezakonito, nepravilno ali neetično in pri katerem gre za delovanje, ki ni v skladu s tem kodeksom, mora to prijaviti v skladu z zakonom.
2. Javni uslužbenec mora v skladu z zakonom prijaviti pristojnemu organu, če ugotovi, da drugi javni uslužbenci kršijo ta kodeks. 3. Javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil v skladu z zakonom in meni, da odziv ni sorazmeren z njegovo skrbjo, lahko zadevo pisno prijavi predstojniku ustreznega organa.
4. Če zadeve ni mogoče rešiti s postopki in pritožbami, določenimi v predpisih o javni upravi, tako da bo to sprejemljivo za javnega uslužbenca, mora javni uslužbenec izpeljati navodila, ki mu jih da predstojnik.

5. Javni uslužbenec mora pristojnim organom prijaviti vsak dokaz, navedbo ali sum nezakonitega ali kaznivega dejanja v zvezi z opravljanjem javnih nalog, za katere je izvedel med zaposlitvijo ali v zvezi z njo. Preiskavo o prijavljenih dejstvih opravijo pristojni organi.

6. Zagotoviti se mora, da je javni uslužbenec, ki je kar koli od navedenega prijavil iz utemeljenega razloga in v dobri veri, varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnim ravnanjem, ki ogroža opravljanje javnih nalog.

Nasprotje interesov

13. člen

1. Nasprotje interesov nastane v okoliščinah, pri katerih ima javni uslužbenec zasebni interes, ki je tak, da vpliva ali ustvarja videz, da vpliva na nepristransko in objektivno opravljanje javnih nalog.

2. Zasebni interes javnega uslužbenca vključuje kakršno koli korist zanj, za njegovo družino, bližnje sorodnike, prijatelje in osebe ali osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike. Zasebni interes vključuje tudi kakršno koli obveznost, bodisi finančno ali drugo, ki se nanaša na javnega uslužbenca.

3. Ker je javni uslužbenec običajno edina oseba, ki ve za nasprotje interesov, je javni uslužbenec osebno odgovoren, da:

- je pozoren na kakršno koli dejansko ali možno nasprotje interesov,
- ukrepa, da bi se takemu nasprotju interesov izognil,
- razkrije svojemu nadrejenemu tako nasprotje interesov, kakor hitro ga ugotovi,
- se ravna po končni odločitvi predstojnika, da se umakne iz okoliščin ali da se izogne okoliščinam, ki povzročajo nasprotje interesov.

4. Kadar je potrebno, da to stori, naj javni uslužbenec izjavi, ali obstaja nasprotje interesov ali ne.

5. Kakršno koli nasprotje interesov, ki ga navede kandidat za delovno mesto ali zaposleni pri osebi javnega prava, je treba rešiti pred sklenitvijo delovnega razmerja ali pred razporeditvijo na delovno mesto.

Izjava o interesih

14. člen

Javni uslužbenec, ki je na položaju, na katerem lahko na njegove osebne ali zasebne interese vplivajo njegove uradne dolžnosti, mora v skladu z zakonom ob imenovanju na položaj redno ali kadar koli se pojavijo spremembe interesov, navesti naravo in obseg teh interesov.

Nezdružljivi interesi**15. člen**

1. Javni uslužbenec ne sme opravljati nezdružljive funkcije in nezdružljive pridobitne ali nepridobitne dejavnosti, ki niso združljive s pravilnim opravljanjem javnih nalog in s pravicami in obveznostmi javnega uslužbenca ali mu jih krnijo. Kadar ni jasno, ali je opravljanje javnih nalog z navedenima dejavnostima ali funkcijo nezdružljivo, se mora javni uslužbenec posvetovati s svojim predstojnikom.
2. V skladu z določbami zakona se od javnega uslužbenca zahteva, da obvesti in pridobi od svojega delodajalca dovoljenje za opravljanje pridobitne ali nepridobitne dejavnosti ali za sprejetje določenih položajev ali funkcij zunaj svoje zaposlitve pri delodajalcu.
3. Javni uslužbenec mora na podlagi zakona navesti članstvo v organizaciji ali povezanost z organizacijo, ki bi lahko vplivala na njegov položaj ali pravilno opravljanje njegovih dolžnosti javnega uslužbenca.

Politična ali javna dejavnost**16. člen**

1. V skladu s spoštovanjem temeljnih in ustavnih pravic in dolžnosti mora javni uslužbenec skrbeti, da nobena od njegovih političnih dejavnosti ali sodelovanje pri političnih ali javnih razpravah ne okrne zaupanja javnosti in njegovih delodajalcev v njegovo sposobnost, da svoje dolžnosti opravlja nepristransko in lojalno.
2. Pri opravljanju javnih nalog javni uslužbenec ne sme dopustiti, da bi ga uporabili za strankarske politične namene.
3. Javni uslužbenec mora upoštevati vse omejitve politične dejavnosti, ki jih zakon nalaga določenim kategorijam javnih uslužbenecv zaradi njihovega položaja ali narave opravljanja javnih nalog.

Varstvo zasebnosti javnega uslužbenca**17. člen**

Delodajalec mora narediti vse, kar je potrebno, da se zagotovi, da bo zasebnost javnega uslužbenca ustrezno spoštovana; zato je treba izjave javnega uslužbenca, ki jih določa ta kodeks, varovati kot zaupne, razen če zakon določa drugače.

Darila**18. člen**

1. Javni uslužbenec ne sme zahtevati ali sprejemati daril, uslug, gostoljubnosti

ali druge koristi zase ali za svojo družino, bližnje sorodnike, prijatelje, osebe javnega ali zasebnega prava, s katerimi ima ali je imel poslovne ali politične stike, ki bi lahko vplivali ali ustvarjali videz, da vplivajo na nepristranskost, s katero opravlja javne naloge, oziroma ustvarjajo ali bi lahko ustvarjali videz, da so nagrada v zvezi z opravljanjem javnih nalog. To ne vključuje običajne gostoljubnosti ali daril majhne vrednosti.

2. Če je javni uslužbenec v dvomu glede tega, ali lahko sprejme ugodnosti iz prejšnjega odstavka, se mora posvetovati s svojim predstojnikom.

Odziv na neprimerne ponudbe

19. člen

Če javnemu uslužbencu ponudijo nedovoljene ugodnosti iz 18. člena tega kodeksa, mora ukrepati na naslednji način:

- naj zavrne nedovoljeno ugodnost; ni treba, da jo sprejme zato, da bi jo uporabil kot dokaz,
- naj poskusa identificirati osebo, ki je dala ponudbo,
- naj se izogiba dolgotrajnim stikom, vendar pa je poznavanje razloga za ponudbo lahko koristno kot dokaz,
- če darila ni mogoče zavrniti ali vrniti pošiljatelju, naj ga shrani in naj ga ne uporablja,
- naj po možnosti pridobi pričë,
- naj čim prej pripravi pisni uradni zaznamek o ponudbi, poskusu ali izročitvi nedovoljene ugodnosti,
- naj vse čim prej prijavi svojemu predstojniku ali neposredno pristojnemu organu,
- naj nadaljuje z opravljanjem javnih nalog, zlasti naloge, v zvezi s katero mu je bila ponujena nedovoljena ugodnost.

Dovzetnost za vplive drugih

20. člen

Javni uslužbenec ne sme dovoliti, da ga postavijo v položaj oziroma da se ustvari videz, da so ga postavili v položaj obveznosti, da vrne uslugo kateri koli osebi ali pravni osebi javnega ali zasebnega prava. Prav tako naj se tudi v uradnem svojstvu ali v zasebnem življenju ne obnaša tako, da je dovzeten za neprimerno vplivanje drugih.

Zloraba uradnega položaja

21. člen

1. Javni uslužbenec ne sme ponujati ali dajati kakršne koli prednosti v zvezi z opravljanjem javnih nalog, ki bi bila kakor koli povezana z njegovim položajem javnega uslužbenca, razen če je po zakonu pooblaščen, da to stori.

2. Javni uslužbenec ne sme v zasebne namene vplivati na katero koli osebo, osebo javnega ali zasebnega prava ali na druge javne uslužbence z uporabo svojega uradnega položaja ali s ponujanjem osebnih ugodnosti.

Informacije, ki jih imajo javni organi

22. člen

1. Ob upoštevanju okvira, ki ga daje domača zakonodaja za dostop do informacij, ki jih imajo osebe javnega prava, sme javni uslužbenec razkriti informacije ob upoštevanju predpisov, ki veljajo za osebo javnega prava, pri kateri je zaposlen.
2. Javni uslužbenec mora ustrezno ukrepati, da zavaruje varstvo in zaupnost informacij, za katere je odgovoren ali za katere izve nepooblaščen.
3. Javni uslužbenec naj ne poskusa priti do informacij, za katere je neprimerno, da bi jih imel.
4. Javni uslužbenec ne sme zlorabljati informacij, ki jih utegne pridobiti med zaposlitvijo ali v zvezi z njo.
5. Prav tako je dolžnost javnega uslužbenca, da ne zamolči uradnih informacij, za katere je prav, da se objavijo, ter da ne daje informacij, za katere ve ali iz utemeljenega razloga meni, da so napačne ali zavajajoče.

Javna sredstva

23. člen

Pri uresničevanju svoje pravice do odločanja po prosti presoji mora javni uslužbenec zagotoviti, da se javno premoženje in finančna sredstva, ki so mu zaupana, upravljajo in uporabljajo učinkovito, smotrno in gospodarno. Navedeno se ne sme uporabljati v zasebne namene, razen kadar je za to dano dovoljenje v skladu z zakonom.

Preverjanje poštenosti

24. člen

1. Javni uslužbenec, ki je pristojen za kadrovanje, napredovanje ali razporeditve javnih uslužbencev, mora zagotoviti, da se opravijo primerna preverjanja poštenosti kandidata ali zaposlenega, če to določa zakon.
2. Če zaradi izida takega preverjanja ne ve, kako naj ravna naprej, naj zahteva odločitev predstojnika.

Odgovornost nadrejenega

25. člen

1. Javni uslužbenec, ki nadzoruje ali vodi druge javne uslužbence, mora to opravljati v skladu s predpisi, politikami in cilji osebe javnega prava, za katero dela. Odgovarjati mora za dejanja ali opustitve, ki jih stori njegovo osebje pri opravljanju javnih nalog, če ni ukrepal primerno, da bi taka dejanja ali opustitve preprečil, kot to izhaja iz njegovega položaja.

2. Javni uslužbenec, ki nadzoruje ali vodi druge javne uslužbence, mora primerne ukrepati, da bi preprečil korupcijo svojega osebja v zvezi z opravljanjem javnih nalog. Ti ukrepi lahko vključujejo poudarjanje in uveljavljanje pravil in predpisov, zagotavljanje ustreznega izobraževanja ali usposabljanja. Pozoren mora biti na znake finančnih in drugih težav svojega osebja, s svojim osebnim vedenjem mora dajati zgled spodobnosti in poštenosti.

Prenehanje zaposlitve

26. člen

1. Javni uslužbenec ne sme izkoristiti svoje zaposlitve, da pridobi priložnost za zaposlitev zunaj osebe javnega prava.

2. Javni uslužbenec ne sme dovoliti, da bi možnost druge zaposlitve zanj ustvarila dejansko ali možno nasprotje interesov. Takoj mora razkriti svojemu predstojniku kakršno koli konkretno ponudbo za zaposlitev, ki bi lahko ustvarila nasprotje interesov. Svojemu predstojniku mora tudi razkriti, če je sprejel tako ponudbo za zaposlitev.

3. V skladu z zakonom v določenem časovnem obdobje nekdanji javni uslužbenec ne sme delovati za katero koli osebo javnega ali zasebnega prava v kakršni koli zadevi, pri kateri je deloval ali svetoval pri opravljanju javnih nalog.

4. Nekdanji javni uslužbenec ne sme uporabljati ali razkrivati zaupnih informacij, ki jih je pridobil kot javni uslužbenec, razen če je po zakonu pooblaščen, da to stori.

5. Javni uslužbenec mora ravnati v skladu s pravili, ki jih je moral spoštovati med opravljanjem javnih nalog.

Razmerja z nekdanjimi javnimi uslužbenci

27. člen

Javni uslužbenec ne sme ugodneje obravnavati nekdanjih javnih uslužbencev ali jim dati prednosti pri dostopu do javne službe.

Spoštovanje kodeksa**28. len**

1. Javni uslužbenec je dolžan, da ravna v skladu s tem kodeksom, zato mora biti seznanjen z njegovimi določbami in morebitnimi spremembami. Poišče naj pomoč pri predstojniku, kadar ni prepričan, kako naj ravna.
2. V skladu z drugim odstavkom 2. člena tega kodeksa so določbe tega kodeksa del pogojev za zaposlitev javnega uslužbenca. Kršitev kodeksa ima lahko za posledico uvedbo disciplinskega postopka zoper javnega uslužbenca.
3. Predstojnik mora kodeks vključiti v pogoje za sklenitev zaposlitve.
4. Javni uslužbenec, ki nadzoruje ali vodi druge javne uslužbence, je odgovoren, da poskrbi, da upoštevajo ta kodeks, in da sprejme ali predlaga ustrezen disciplinski ukrep, če pride do njegove kršitve.

**ZAKON O RAZMERJIH PLAČ V JAVNIH ZAVODIH, DRŽAVNIH ORGANIH
IN V ORGANIH LOKALNIH SKUPNOSTI**
(Uradni list Republike Slovenije št.18/94)

I. SPLOŠNE DOLOČBE

1. člen

Na podlagi tega zakona se določajo in izplačujejo plače funkcionarjev in drugih zaposlenih v:

- javnih zavodih s področja šolstva, športa, predšolske vzgoje s pripravo na osnovno šolo, zdravstva, socialnega varstva, kulture, znanosti in tehnologije, zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja (v nadaljnjem besedilu: javni zavodi);
- državnih organih in organih lokalnih skupnosti: Uradu predsednika Republike Slovenije, Državnem zboru Republike Slovenije, Državnem svetu Republike Slovenije, službah Vlade Republike Slovenije, Ustavnem sodišču Republike Slovenije, skupščinah občin in izvršnih svetih skupščin občin ter posebnih družbenopolitičnih skupnosti, sodiščih, javnih tožilstvih, javnih pravobranilstvih, organih za postopek o prekrških, družbenem pravobranilcu samoupravljanja ter upravnih in drugih državnih organih (v nadaljnjem besedilu: državni organi), razen plač poslancev Državnega zbora Republike Slovenije in funkcionarjev, za katere se smiselno uporabljajo določbe zakona o poslancih (Uradni list RS, št. 48/92), plač predsednika in sodnikov Ustavnega sodišča Republike Slovenije ter plač sodnikov, državnih tožilcev in njihovih namestnikov.

2. člen

Sredstva za plače, ki se zagotavljajo iz proračunov in drugih javnih sredstev, se zagotavljajo po merilih, določenih s tem zakonom.

3. člen

Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača se določi na podlagi osnove za obračun plač in količnikov, določenih v skladu s tem zakonom.

Osnova za obračun plače je izhodiščna plača za I. tarifni razred, dogovorjena s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti.

II. KOLIČNIKI ZA DOLOČITEV OSNOVNE PLAČE

4. člen

Količniki za določitev osnovne plače funkcionarjev so odvisni od zahtevnosti funkcije in so določeni v razponu od 4,20 do 9,00.

5. člen

Količniki za določitev osnovne plače direktorjev javnih zavodov so odvisni od zahtevane strokovne izobrazbe, zahtevnosti dela in pomena javnega zavoda. Količniki se določijo v razponu in sicer za:

- delovno varstvene centre, centre za socialno delo, domove za starejše, posebne socialne zavode in socialno varstvene zavode za usposabljanje in druge socialno varstvene zavode od 4,50 do 6,50;
- vzgojno varstvene zavode, vzgojno izobraževalne zavode v osnovnem in srednjem šolstvu in druge zavode, ki opravljajo dejavnost na področju vzgoje in izobraževanja, razen v višjem in visokem šolstvu, od 4,50 do 6,50;
- kulturne zavode od 4,50 do 8,50;
- zdravstvene zavode od 4,50 do 8,50;
- znanstveno raziskovalne zavode od 4,50 do 8,50;
- republiški zavod s področja zdravstvenega zavarovanja, republiški zavod s področja zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter republiški zavod s področja pokojninskega in invalidskega zavarovanja od 7,50 do 8,50.

Kriterije za razvrščanje direktorjev znotraj razponov iz prejšnjega odstavka določa Vlada Republike Slovenije.

Količnik za določitev osnovne plače direktorja posameznega zavoda določi minister, pristojen za posamezno področje.

6. člen

Količniki za določitev osnovnih plač delovnih mest za druge zaposlene so odvisni od zahtevane strokovne izobrazbe in zahtevnosti dela.

Količniki se razvrščajo v tarifne skupine glede na stopnjo zahtevane strokovne izobrazbe. Tarifne skupine so:

Tarifna skupina	Stopnja strokovne izobrazbe
I.	OSNOVNA ŠOLA

II.	PROGRAM ZA USPOSABLJANJE
III.	SREDNJA 2-LETNA IZOBRAZBA
IV.	SREDNJA 3-LETNA IZOBRAZBA
V.	SREDNJA 4-LETNA IZOBRAZBA
VI.	VIŠJA IZOBRAZBA
VII.	VISOKA IZOBRAZBA
VIII.	MAGISTERIJ, SPECIALIZACIJA
IX.	DOKTORAT ZNANOSTI

Znotraj tarifnih skupin se količniki razvrščajo v plačilne razrede, določene v tabeli, ki je sestavni del tega zakona. Višina količnika pomeni hkrati označbo plačilnega razreda.

Ne glede na določbo prejšnjega odstavka se lahko v ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve, Slovenski obveščevalno-varnostni agenciji in ministrstvu, pristojnem za obrambo, uvedejo vmesni plačilni razredi.

Količniki oziroma plačilni razredi se določijo v razponu od 1,00 do 9,00.

7. člen

Količnik za določitev osnovne plače zaposlenega je odvisen od količnika za določitev osnovne plače delovnega mesta oziroma količnika, ki ga lahko zaposleni pridobi z napredovanjem.

8. člen

Količniki za določitev osnovne plače delovnih mest višjih upravnih delavcev v republiški upravi, višjih strokovnih sodelavcev v pravosodnih organih, tajnikov pravosodnih organov in drugih delavcev, ki so po statusu izenačeni z višjimi upravnimi delavci v republiški upravi, so od 4,20 do 6,80, višjih upravnih delavcev v občinski upravi pa od 4,00 do 4,70.

Količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta tajnika višješolskega zavoda je 4,70, tajnika visokošolskega zavoda 5,30 in tajnika univerze 6,00.

9. člen

Količniki za določitev osnovne plače tipičnih delovnih mest drugih zaposlenih so določeni v tabeli, ki je sestavni del tega zakona.

10. člen

Količniki za določitev osnovne plače delovnih mest, ki niso določeni s tem zakonom, se določijo v javnem zavodu oziroma državnem organu. Pri tem se upošte-

vajo količniki za določitev osnovne plače delovnih mest podobne stopnje zahtevnosti, določeni s tem zakonom.

11. člen

Za določitev količnikov znotraj razponov iz 4. in 8. člena tega zakona se uporabljajo kriteriji, določeni z zakoni za posamezno področje in s predpisi, izdanimi na podlagi teh zakonov. Količnik določi pristojni organ.

III. NAPREDOVANJE

12. člen

Zaposleni na delovnih mestih iz 8., 9. in 10. člena tega zakona lahko napredujejo na bolj zahtevno delovno mesto, če je tako določeno z zakonom oziroma aktom o sistemizaciji delovnih mest.

13. člen

Zaposleni na delovnih mestih iz 8., 9. in 10. člena tega zakona napredujejo na svojem delovnem mestu v višji plačilni razred. O napredovanju na delovnem mestu odloča organ, ki je pristojen za določitev količnikov osnovne plače.

Zaposleni iz prejšnjega odstavka lahko napredujejo praviloma vsaka tri leta, če izpolnjujejo predpisane pogoje. Pri tem se upošteva čas, prebit na delovnih mestih enake oziroma podobne stopnje zahtevnosti. Pristojni organ v javnem zavodu oziroma državnem organu najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

Na istem delovnem mestu je možno napredovati največ za pet plačilnih razredov.

Ne glede na določbo prejšnjega odstavka lahko zdravniki napredujejo največ za sedem plačilnih razredov.

Zaposleni na delovnih mestih v vrtcih, osnovnem in srednjem izobraževanju, ki imajo možnost napredovanja v naziv, ne morejo napredovati v višje plačilne razrede v skladu s tem členom.

Učitelj, vzgojitelj, pedagog, psiholog, socialni delavec, specialni pedagog in knjižničar, zaposlen v vrtcu, osnovnem in srednjem izobraževanju, lahko napreduje v naziv mentor in svetovalec, če ima z zakonom zahtevano visoko izobrazbo pa tudi v naziv svetnik, v skladu s pravilnikom, ki ga izda minister, pristojen za predšolsko vzgojo oziroma šolstvo.

Zaposlenim iz prejšnjega odstavka, ki pridobijo naziv, se h količniku za napredovanje, določenemu z zakonom o plačah delavcev v javnih vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS št. 16/92 in 42/93), prišteje količnik:

- za napredovanje v naziv mentor 0,10,
- za napredovanje v naziv svetovalec 0,15,
- za napredovanje v naziv svetnik 0,20.

14. člen

Pogoji za napredovanje na delovnem mestu so:

- 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.

S pravilnikom se, upoštevaje značilnosti posamezne dejavnosti, podrobneje opredelijo pogoji iz prejšnjega odstavka in določi število plačilnih razredov, za katere lahko napredujejo zaposleni, razvrščeni v posamezne tarifne skupine.

S pravilnikom se podrobneje določita postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje.

S pravilnikom se določijo tudi primeri, v katerih je možno hkrati napredovati za več plačilnih razredov.

Pravilnik izda za javne zavode, državno upravo in pravosodne organe minister, pristojen za posamezno področje (v nadaljnjem besedilu: pristojni minister), v soglasju z ministrom, pristojnim za delo, in ministrom, pristojnim za finance. Za druge državne organe izda pravilnik predstojnik državnega organa, za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja direktor javnega zavoda, za visokošolske zavode pa pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije.

Pred izdajo pravilnika za posamezno dejavnost oziroma zavod je potrebno pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

15. člen

Z napredovanjem na delovnem mestu lahko zaposleni pridobi količnik, ki je uvrščen v višjo tarifno skupino kot količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta, na katerem napreduje.

Pri prvi zaposlitvi v javnem zavodu oziroma državnem organu se zaposleni praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je razvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. Če pristojni organ ugotovi, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje, ga že ob prvi zaposlitvi uvrsti v plačilni razred, ki ga je možno doseči z napredovanjem.

16. člen

Če bi zaposleni zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto imel nižji količnik, obdrži še naprej količnik, ki ga je imel pred tem napredovanjem.

IV. DELOVNA USPEŠNOST

17. člen

Del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko znaša največ 20 % osnovne plače.

Omejitev iz prejšnjega odstavka ne velja za funkcionarje in direktorje javnih zavodov.

Višino dela plače za delovno uspešnost funkcionarja in direktorja javnega zavoda določi za imenovanje pristojni organ na podlagi meril, ki jih določi pristojni minister. Merila za ugotavljanje delovne uspešnosti drugih zaposlenih se določijo v aktu javnega zavoda oziroma državnega organa.

Del plače iz prvega odstavka tega člena ne pripada funkcionarju, ki prejema funkcijski dodatek.

18. člen

Skupen obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti mesečno lahko znaša največ 3 % sredstev za plače v javnem zavodu oziroma državnem organu. Pri določitvi sredstev za delovno uspešnost se republiški upravni organi in službe Vlade Republike Slovenije obravnavajo kot en organ.

V obseg sredstev iz prejšnjega odstavka se ne vštevajo sredstva za plačilo delovne uspešnosti funkcionarjev in direktorja zavoda.

Javni zavodi, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu ali na podlagi javnih razpisov, lahko v soglasju z ustanoviteljem povečajo obseg sredstev iz prvega odstavka tega člena. Kot del sredstev, pridobljen s prodajo storitev, se ne štejejo plačila ali doplačila za storitve, ki se financirajo ali sofinancira-

jo iz javnih sredstev in sodijo v okvir javne službe, razen sredstev od prodaje vstopnic v kulturnih zavodih. Kot del sredstev, pridobljen na podlagi javnih razpisov, se štejejo sredstva, ki jih raziskovalni in visokošolski zavodi pridobijo za izvajanje projektov, ki presegajo z zakonom ali drugim predpisom oziroma aktom določen obseg dejavnosti zavoda.

V. DODATKI

19. člen

Zaposlenim v javnih zavodih in državnih organih pripadajo dodatek za delovno dobo, dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki se pojavljajo občasno in niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, dodatek za delo v manj ugodnem delovnem času in drugi dodatki, določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom.

Funkcionarju v državnem organu pripada v primerih, določenih z zakonom, funkcijski dodatek.

20. člen

Dodatki se izplačujejo v višini, določeni s kolektivno pogodbo, zakonom ali na njegovi podlagi izdanim predpisom.

Osnova za obračun je osnovna plača zaposlenega.

VI. NADZOR

21. člen

Nadzor nad izvajanjem tega zakona opravlja na podlagi metodologije, ki jo predpiše minister, pristojen za delo, računsko sodišče.

VII. KAZENSKÉ DOLOČBE

22. člen

Z denarno kaznijo najmanj 300.000 tolarjev se kaznuje za prekršek javni zavod, če:

- določi in izplača plačo na podlagi drugačne osnove za obračun plač in drugačnih dodatkov kot so določeni v 3. in 19.členu,

- določi količnike za osnovne plače zaposlenih v nasprotju z določbami 5., 6., 7., drugega odstavka 8., 9. in 10. člena,
- določi del plače za delovno uspešnost v nasprotju s 17. členom,
- določi obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti v nasprotju z 18. členom.

Z denarno kaznijo najmanj 30.000 tolarjev se kaznuje odgovorna oseba javnega zavoda, če stori prekršek iz prejšnjega odstavka.

23. člen

Z denarno kaznijo najmanj 30.000 tolarjev se kaznuje za prekršek odgovorna oseba državnega organa, če:

- stori prekršek iz prvega odstavka prejšnjega člena,
- določi količnike za osnovne plače v nasprotju z določbami 4., prvega odstavka 8. in 11. člena.

VIII. PREHODNE IN KONČNE DOLOČBE

24. člen

Pravilnik o napredovanju izda pristojni minister najkasneje v petnajstih dneh po uveljavitvi tega zakona.

V roku iz prejšnjega odstavka izdajo pravilnike tudi predstojniki drugih državnih organov, direktorji javnih zavodov iz 14. člena tega zakona in pristojni organ univerze.

25. člen

Razporeditev zaposlenih v skladu z določbami tega zakona ob upoštevanju izpolnjevanja kriterijev za napredovanje, se opravi najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi pravilnikov iz prejšnjega člena. Razporeditev v javnih zavodih in organih državne uprave potrdi pristojni minister.

Do opravljenih razporeditev se zaposlenim izplačujejo akontacije plač upoštevanje predpise, ki so veljali za njihovo določanje in izplačevanje do uveljavitve tega zakona.

26. člen

Vlada Republike Slovenije sprejme predpis iz drugega odstavka 5. člena v roku 15 dni po uveljavitvi tega zakona.

Pristojni minister določi količnike iz tretjega odstavka 5. člena v roku 30 dni po uveljavitvi predpisa iz prejšnjega odstavka.

Uskladitev individualnih pogodb o zaposlitvi direktorjev javnih zavodov se opravi najkasneje v roku 30 dni potem, ko je pristojni minister določil količnike iz prejšnjega odstavka.

27. člen

Do ustanovitve računskega sodišča opravljajo nadzor nad izvajanjem tega zakona v javnih zavodih ministrstva, pristojna za področja dejavnosti posameznih javnih zavodov, v državnih organih pa ministrstvo, pristojno za finance.

28. člen

Določba sedmega odstavka 13. člena tega zakona se začne uporabljati s 1. septembrom 1994.

29. člen

Z dnem, ko začne veljati ta zakon, prenehajo veljati:

- v zakonu o plačah delavcev v vzgojno-izobraževalnih zavodih (Uradni list RS, št. 16/92 in 42/93) določbe 3., 4. in 5. člena, tretje alinee 7. člena, drugega in tretjega odstavka 8. člena, 7. točke prvega odstavka 9. člena in besedilo na koncu drugega odstavka 9. člena, ki se glasi: »in kriterije ter merila za ugotavljanje delovne uspešnosti iz 7. točke prejšnjega odstavka«;
- v zakonu o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št.15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 2/91-I in 4/93) in zakonu o funkcionarjih v državnih organih (Uradni list RS, št. 30/90, 18/91, 22/91, 2/91-I in 4/93) določbe, ki se nanašajo na osnovo za določanje plač, tarifne skupine, količnike za določanje plač, uspešnost in dodatke in so v nasprotju s tem zakonom;
- v zakonu o sodniških plačah in drugih prejemkih (Uradni list RS, št. 10/93) določba, da se za sodnike Republiškega senata za prekrške, za Javnega pravobranilca Republike Slovenije in njegove namestnike ter Družbenega pravobranilca samoupravljanja Republike Slovenije in njegove namestnike primer- no uporabljajo določbe tega zakona o določitvi plač.

Z dnem, ko začne veljati ta zakon, se prenehajo uporabljati določbe, kolektivnih pogodb, ki so v nasprotju s tem zakonom.

30. člen

Ta zakon začne veljati petnajsti dan po objavi v Uradnem listu Republike Slovenije.

