UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

Diplomsko delo

ANALIZA DELA URADNIŠKEGA SVETA

Sabina Adrović

Ljubljana, oktober 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA UPRAVO

DIPLOMSKO DELO

ANALIZA DELA URADNIŠKEGA SVETA

Kandidatka: Sabina Adrović
Vpisna številka: 04042734
Študijski program: visokošolski strokovni študijski program Uprava prva stopnja
Mentor: izr. prof. dr. Janez Stare

Ljubljana, oktober 2017

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Podpisana Sabina Adrović, študentka Visokošolskega strokovnega študijskega programa Uprava prva stopnja, z vpisno številko 04042734, sem avtorica diplomskega dela z naslovom Analiza dela Uradniškega sveta.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je priloženo delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbela, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbela, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobila vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisala v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerimi so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS, št. 21/95), kršitev pa se sankcionira tudi z ukrepi po pravilih Univerze v Ljubljani in Fakultete za upravo;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za upravo;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo dela v zbirki »Dela FU«.

Diplomsko delo je lektorirala: Marjeta Adrović

Ljubljana, 2. 10. 2017

Podpis avtorice:
Sabina Adrović

POVZETEK

Za uspešno in učinkovito poslovanje organizacij je primarni cilj, da so na najvišjih položajih zaposleni najboljši vodilni strokovnjaki, za katere poskrbijo različna telesa. Uradniški svet je samostojno telo, s pomočjo katerega se v državni upravi zagotavljajo ambiciozni, kompetentni potencialni kandidati za najvišje uradniške položaje. Z imenovanjem posebnih natečajnih komisij Uradniški svet zagotovi, da se na podlagi ocen posebne natečajne komisije imenuje kandidate za položajna delovna mesta. Poleg tega Uradniški svet zmanjšuje politični vpliv ter ima moč pri imenovanju uradnikov na položajih. Skrbi tudi za strokovno izbiro kandidatov, ki se prijavijo na razpise za najvišje položaje v državni upravi. Državna uprava je tista odgovorna institucija, ki mora zagotoviti, da so na različnih vodilnih položajih izbrani najboljši strokovnjaki**.**

Aktualna problematika je namenjena spremljanju trendov na podlagi primerjav po posameznih letih v zvezi s kandidati. Problematiko rešujejo strokovni sodelavci s sprotnim vnašanjem podatkov v tabele, jih združijo, analizirajo ter grafično obdelajo. Statistične analize so zelo pomembne, saj omogočajo lažje ugotavljanje problemov na posameznih področjih ter tako pripomorejo k boljši preglednosti rezultatov, ti pa so koristni pri nadaljnjem delovanju organov.

Med študijsko prakso na Ministrstvu za javno upravo, Direktorat za javni sektor, Sektor za podporo KPDR in Uradniškega sveta sem pridobila veliko znanja in boljši pregled nad tem, kako deluje Uradniški svet, zato je bil namen diplomske naloge z naslovom Analiza dela Uradniškega sveta poglobiti raziskavo in tako skozi daljše obdobje primerjati kandidate, ki so se prijavljali na javne natečaje.

V diplomskem delu je uporabljena kvantitativna raziskava, saj so na podlagi pridobljenih številčnih podatkov primerjana razmerja med kandidati za obdobje sedmih let. Uporabljene so tudi komparativna metoda in metoda analize ter metoda deskripcije, saj je naloga tudi opisna.

V okviru analize je ugotovljeno, da so se na javne natečaje od leta 2009 do leta 2016 večinoma prijavljali moški kandidati, se izkazali tudi bolj primerni kot ženske, saj so bolj ambiciozni ter kompetentni in predani delu. Ženske so sicer tudi izkazale primernost, vendar je razlog za manjše število primernosti žensk najbrž v dejstvu, da so veliko bolj obremenjene z družino in gospodinjstvom, posledično manj predane delu in karieri, zato pa tudi manj izkušene.

Ključne besede: Uradniški svet, uradniki, funkcionarji, javni natečaji, posebne natečajne komisije.

SUMMARY

OFFICIALS' COUNCIL WORK ANALYSIS

For the successful and efficient operation of organizations, the primary goal is that in the highest positions employees are the best leading experts, which are provided by different legal authorities. The official council is an independent body, through which the state administration provides ambitious, competent potential candidates for the top official positions. By appointing special competition commissions, the Official Council shall ensure that, on the basis of the assessments of the special selection board, candidates for the positional jobs are appointed. In addition, the Office of the Council reduces political influence and has the power to appoint officials in positions. It also takes care of the professional selection of candidates applying for tenders for top positions in the state administration. The state administration is the responsible institution, which has to ensure that the best experts are selected in different management positions.

Current issues are intended to monitor trends based on comparisons by individual years in relation to candidates. Problems are solved by professional associates with real-time input of data into tables where they are merged, analysed and graphically processed. Statistical analyses are very important, since they enable easier identification of problems in individual areas, thus contributing to better transparency of results, which are useful in the further functioning of authorities.

During my study practice at the Ministry of Public Administration, the Public Sector Directorate, the Sector for Support of the KPDR and the Official Council, I gained a lot of knowledge and a better overview of how the Council of the Officials works. Therefore, the purpose of the diploma paper entitled Analysis of the Work of the Official Council was to deepen the research and thus, over a longer period of time, compare candidates who applied for public competitions.

The quantitative research was used in the thesis, since the obtained numerical data compares the relations between candidates for a period of seven years. A comparative method and method of analysis as well as a descriptive method are used, since the task is also descriptive.

As part of the analysis, it has been found that male candidates were mostly applied to public competitions between 2009 and 2016, they also proved to be more appropriate than women, as they are more ambitious and competent and committed to work. Women have also proved to be appropriate, but the reason for the lower number of women's suitability is probably due to the fact that they are much more burdened with family and households, consequently less committed to work and careers, and therefore less experienced.

Key words: Official Council, officials, functionars, public competitions, special competition commissions.

KAZALO

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA iii
POVZETEK iv
SUMMARY v
KAZALO PONAZORITEV vii
KAZALO GRAFIKONOV vii
KAZALO SLIK vii
KAZALO TABEL vii
1 UVOD 1
2 DRŽAVNA UPRAVA 3
2.1 STRUKTURA IN NALOGE DRŽAVNE UPRAVE 4
2.2 KADROVANJE V DRŽAVNI UPRAVI 6
3 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH 7
3.1 REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI 7
3.2 KLASIFIKACIJA V SISTEMU JAVNIH USLUŽBENCEV 7
3.3 NAČELA ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH 8
3.4 ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI 12
4 URADNIŠKI SVET 14
4.1 SESTAVA IN PRISTOJNOSTI URADNIŠKEGA SVETA 14
4.2 NAČIN DELA IN NALOGE URADNIŠKEGA SVETA 14
4.3 VOLITEV, IZVOLITEV IN RAZREŠITEV ČLANOV URADNIŠKEGA SVETA 16
5 JAVNI NATEČAJ ZA NAJVIŠJE DRŽAVNE URADNIKE 17
5.1 OBJAVA JAVNEGA NATEČAJA 17
5.2 PRIJAVE KANDIDATOV 17
5.3 IZBIRNI POSTOPEK 18
5.4 STANDARDI STROKOVNE USPOSOBLJENOSTI Z MERILI ZA IZBIRO IN METODAMI PREVERJANJA USPOSOBLJENOSTI URADNIKOV NA POLOŽAJIH V DRŽAVNI UPRAVI 19
5.5 POSEBNE NATEČAJNE KOMISIJE; SESTAVA IN DELOVANJE 21
6 STATISTIČNI PRIKAZ JAVNIH NATEČAJEV OD LETA 2009 D0 2016 23
7 UGOTOVITVE IN PREDLOGI 36
8 ZAKLJUČEK 38
LITERATURA IN VIRI 40

KAZALO PONAZORITEV

KAZALO GRAFIKONOV

Grafikon 1: Število vseh prijavljenih kandidatov na javne natečaje 23
Grafikon 2: Razmerje po spolu med vsemi prijavljenimi kandidati 24
Grafikon 3: Razmerje po starosti med vsemi prijavljenimi kandidati 25
Grafikon 4: Horizontalni prikaz razmerja po starosti med vsemi prijavljenimi kandidati 26
Grafikon 5: Razmerje med vsemi prijavljenimi kandidati glede na zaposlitev pred kandidaturo 27
Grafikon 6: Število uvrščenih kandidatov v natečajni postopek 28
Grafikon 7: Razmerje med primernimi in neprimernimi kandidati glede na oceno posebnih natečajnih komisij 29
Grafikon 8: Razmerje med primernimi kandidati po spolu 30
Grafikon 9: Razmerje med primernimi kandidati po starosti 31
Grafikon 10: Horizontalni prikaz razmerja primernih kandidatov po starosti 32
Grafikon 11: Razmerje med neprimernimi kandidati po spolu 33
Grafikon 12: Razmerje med neprimernimi kandidati po starosti 34
Grafikon 13: Horizontalni prikaz razmerja neprimernih kandidatov po starosti 35

KAZALO SLIK

Slika 1: Postopek izbire kandidatov 18

KAZALO TABEL

Tabela 1: Razmerje največ primernih in najmanj primernih 30

1 UVOD

Uradniški svet je z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) postal pomemben dejavnik, saj prispeva k razvoju sodobne državne uprave v Republiki Sloveniji. V skladu z Zakonom o javnih uslužbencih je pristojen za določitev standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za položajna uradniška delovna mesta. Je edini pristojni ogran, ki imenuje posebne natečajne komisije (v nadaljevanju PNK), ki ugotavljajo oziroma odločajo, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri so glede na svojo strokovno usposobljenost najbolj primerni za določen položaj. Delo PNK je zelo pomembno in zahtevno, saj je njihova naloga oziroma dolžnost objektivno oceniti kandidate ter jih razvrstiti na ustrezne in neustrezne oziroma primerne in neprimerne. Primerne kandidate uvrstijo v izbirni postopek, končna odločitev pa je prepuščena funkcionarju, ki med primernimi kandidati za položaj sam določi tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionar ima možnost, da ne izbere nobenega kandidata. S standardi strokovne usposobljenosti, merili za izbiro ter metodami preverjanja usposobljenosti kandidatov se ne zagotavlja le transparentnost postopka izbire uradnikov na položajih, temveč tudi višja kakovost ter strokovnost državne uprave.

V začetku leta strokovna služba Ministrstva za javno upravo v zvezi s posebnimi javnimi natečaji vodi statistiko, v kateri za potrebe letnega poročila zbere vse statistične podatke za preteklo leto ter jih grafično obdela.

Hipotezi:

1. Razmerje po starosti in spolu med kandidati ni odvisno od zunanjih dejavnikov in je konstantno oziroma se ne spreminja bistveno iz leta v leto.
2. Razmerje primernih moških in žensk je glede na prijavljene moške in ženske enako.

Namen diplomskega dela je ugotoviti razmerja med kandidati po spolu, starosti, glede na zaposlitev pred kandidaturo ter ta razmerja analizirati med vsemi prijavljenimi, primernimi in neprimernimi kandidati. Podatki bodo analizirani na podlagi letnih poročil o delu Uradniškega sveta.

Cilj diplomskega dela je, da organizacija pridobi novo analizo o prijavah kandidatov na javne natečaje za različna položajna uradniška delovna mesta s pomočjo letnih poročil od leta 2009 do leta 2016. Podatki bodo združeni, analizirani ter grafično obdelani. Kot opombo dodajam, da podatkov za leto 2011 ni, zato bo diplomsko delo vsebovalo analizo podatkov za sedem let.

Diplomsko delo z naslovom Analiza dela Uradniškega sveta bo kvantitativna raziskava, saj to predstavlja razlago pojavov z zbiranjem številčnih podatkov, ki bodo analizirani statistično. S pomočjo letnih poročil Uradniškega sveta bo naloga empirična z uporabo komparativne metode in metode analize. Vključena bo metoda deskripcije, saj bo delo tudi opisno; v pisnem delu bo predstavljen Uradniški svet kot samostojni dejavnik, širše opredeljen, prikazano pa bo tudi njegovo delovanje.

V prvem delu bo na kratko opredeljena državna uprava, ki pojmovno zajema instrumentalizacijo državne oblasti ter države kot posebne oblike družbene organizacije. Opredeljene so funkcije države, na podlagi katerih so opredeljene naloge državne uprave ter vloga upravne enote. Opredeljen je tudi politični vpliv v državni upravi ter karierni

razvoj v upravi, saj je načrtovanje kariere zelo pomemben proces tako za posameznika kot za organizacijo. Opredeljena sta dva karierna vidika ter načrtovanje osebnega razvoja uslužbencev po treh osnovnih komponentah. Pri podpoglavju Kadrovanje v državni upravi je poudarjeno, da je strokovnost odločanja uprave zelo pomembna za državo ter zakaj je treba v prihodnosti bolj potencirati mlajše zaposlene. Temu sledi Zakon o javnih uslužbencih, s katerim je opredeljen sistem javnih uslužbencev, ki zagotavlja enakopravnost, poštenost, primernost pri obravnavanju zaposlenih v Sloveniji. Ključna funkcija sistema javnih uslužbencev je klasifikacija v sistemu javnih uslužbencev, ki daje velik pomen sistemu, saj ureja razporeditev delovnih mest glede na znanje, zahteve in obveznosti ter opredeli pojma uradnik in javni uslužbenec. Pri načelih Zakona o javnih uslužbencih so posebej izpostavljena tista, ki veljajo za uradnike. Sledi opredelitev odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, saj je njihovo medsebojno sodelovanje zelo pomembno.

V glavnem delu bo predstavljen Uradniški svet v celoti, sestava in pristojnosti uradniškega sveta, način dela, organizacija Uradniškega sveta, potek sej ter vloga ministrstva za javno upravo pri tem. Sledi potek volitev v Uradniški svet, izvolitev in razrešitev ter naloge Uradniškega sveta, ki so določene skladno z Zakonom o javnih uslužbencih. Uradniški svet izvaja posebne javne natečaje s Standardi strokovne usposobljenosti, z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi, ki so razdeljeni na dva sklopa, vsak pa ima po tri elemente. V nadaljevanju je predstavljena posebna natečajna komisija, njeno delo, sestava ter organizacija, kar je urejeno s Poslovnikom o delu posebnih natečajnih komisij. Zadnji sklop prvega dela opredeljuje potek javnega natečaja za najvišje državne uradnike, ki zajema pomen javnega natečaja in objavo, na podlagi katere se kandidati seznanijo s postopki prijave, izvedbo postopka prijave kandidatov, ki določa, kaj vse morajo kandidati predložiti prijavi ter na koncu izbirni postopek, ki opisuje potek in izbiro primernega kandidata od začetka do konca.

Drugi del bo statistični prikaz, saj organizacija zbira in analizira podatke za vsako leto posebej. Tako bomo na podlagi letnih poročil o delu Uradniškega sveta primerjali razmerja med kandidati, ki bodo razdeljena po spolu, starosti, glede na zaposlitev pred kandidaturo, razmerja med vsemi prijavljenimi, primernimi in neprimernimi kandidati. Poudarek bo še zlasti na spolu kandidatov, saj se iz leta v leta prikazuje problem pri ženskah, ki so na vodilnih položajih v manjšini.

2 DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je del javne uprave, saj ju povezujejo iste značilnosti in elementi ter izvršuje upravne naloge kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji. Državna uprava kot pojem označuje instrumentalizacijo državne oblasti ter države v smislu posebnih oblik družbene organizacije. Upravna dejavnost se označuje kot temeljna vsebina in dejavnost državne uprave, saj ima v državi kot najsplošnejša družbena organizacija vrsto specifičnosti in vsebin, ki vplivajo na njene značilnosti. Državno upravo lahko z organizacijskega vidika opredelimo kot »skupek organov«, ki opravljajo proces izvajanja politike v državi, s funkcionalnega vidika pa državna uprava opravlja dejavnosti upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni.

Javno upravo opredelimo kot dejavnost, ki omogoča uresničevanje javnih interesov v družbi. Razdelimo jo na dva dela: v prvem delu izvajajo oblastne funkcije v okviru državne uprave, v drugem delu pa se v okviru javnih služb in lokalne samouprave zagotavlja in ureja zadovoljevanje drugih javnih potreb ter interesov. Javno upravo lahko opredelimo kot skupek državne uprave, javne službe in lokalne samouprave.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Haček, 2015, str. 28):

1. 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.
2. Lokalna samouprava je način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem.
3. 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.
4. Javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje.

Politika kakovosti so temeljne usmeritve, cilji in vrednote glede kakovosti, ki veljajo v organizaciji. Kot taka je zelo pomemben element poslovanja tudi v upravi. Zavedajoč se navedenega je Vlada RS oktobra 1996 sprejela posebni krovni dokument o Politiki kakovosti v državni upravi, ki pretežno temelji na približevanju in izpolnjevanju zahtev evropskih standardov in posebej standarda ISO 9001 (sklep št. 393-01/96-3/1-8 z dne 3. 10. 1996). Sama Politika kakovosti v državni upravi je bila deklarativnega značaja, za konkretne upravne organe (nekatera ministrstva, upravne enote) pa je pomenila referenco za lastna prizadevanja na področju kakovosti na najvišji politični ravni. Ta Politika kakovosti je kot taka še vedno ali pa še bolj kot kdajkoli na mestu, vendar čas terja njeno posodobitev (Mestna občina Velenje, Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2004).

Politika tako izhaja predvsem iz globalnih, vsem standardom in modelom lastnih temeljnih konceptov kakovosti in na splošno vrednot sodobne evropske uprave, kot so naravnanost na uporabnike, voditeljstvo in stanovitnost namena, razvijanje partnerstva, razvoj in vključevanje zaposlenih, nenehne izboljšave procesov, stalno učenje in inoviranje, družbena odgovornosti in usmerjenost v rezultate. Politika kakovosti vključuje tudi temeljna načela po Zakonu o državni upravi: zakonitost, samostojnost, politična nevtralnost, nepristranskost, odgovornost, odprtost. Dodan je še element etičnosti. Upoštevanje teh vrednot pomeni, da slovenska uprava kot ključni akter družbenega

razvoja skrbi za varno ter kakovostno življenje v Republiki Sloveniji (Mestna občina Velenje, Politika kakovosti slovenske javne uprave, 2004).

Politično vodstvo države upravlja z državno upravo. S strokovnega stališča je smiseln minimalni politični vpliv na strokovno sodelovanje državne uprave, vendar v praksi ni tako. Ločitev med nivojem političnih funkcij in drugimi delovnimi mesti v državni upravi ni bila ustrezno izvedena.

Na najvišjih vodstvenih delovnih mestih niso bili zaposleni strokovno usposobljeni uradniki, temveč so naloge opravljale osebe, ki so bile imenovane kot politični funkcionarji (predstojniki organov v sestavi in predstojniki vladnih služb ter državni sekretarji, ki so vodili strokovna dela v ministrstvih). Pravno dopustno in teoretično mogoče je bilo, da je lahko delovno mesto funkcionarja, ki je bil imenovan na politični podlagi, zasedel nekdo, ki ni imel ustrezne izobrazbe in ustreznih vodstvenih in delovnih izkušenj.

2.1 STRUKTURA IN NALOGE DRŽAVNE UPRAVE

Glavni cilj strukture državne uprave je sledenje funkcijam, nalogam ter zastavljenim rezultatom posameznih dejavnosti. Tako z organizacijskega vidika pod državno upravo sodijo vlada in vladne službe, ministrstva z organi v sestavi ministrstev ter upravne enote s teritorialnega vidika. Vsaka organizacija državne uprave ima določene pogoje in storitve, ki jih izvajajo ter zagotavljajo in se hkrati trudijo zaščititi delovanje pred zunanijimi pritiski. Slovenska ustavna ureditev temelji na parlamentarni obliki državne oblasti. Ta izhaja iz delitve oblasti na zakonodajno, izvršilno in sodno. Vlada RS je organ izvršilne oblasti in najvišji organ državne uprave. Vlada opravlja politično izvršilno in upravno funkcijo. Politična izvršilna funkcija pomeni predvsem izvajanje politike, ki jo določi državni zbor, in izvajanje zakonov in drugih predpisov, ki jih sprejema državni zbor. Vlada v skladu z ustavo, z zakoni in z drugimi splošnimi akti državnega zbora določa, usmerja in usklajuje izvajanje politike države. Kot najvišji organ državne uprave vlada izdaja predpise in sprejema pravne, politične, ekonomske, finančne, organizacijske in druge ukrepe, ki so potrebni za razvoj države in za urejenost razmer na vseh področjih v pristojnosti države (Vlada Republike Slovenije, 2017).

Vlada je tista, ki ima pristojnost strateškega odločanja izvršilno-upravne veje oblasti. Ministri sestavljajo vlado na podlagi skupnega odločanja. Ministrstvo se ustanovi po resornem načelu, kar pomeni z zakonom, ki je povezan z enim ali več upravnih področij. Njihovo delo nadzoruje vlada, ki jih tudi politično usmerja ter zagotavlja izvrševanje njihovih funkcij. Ministrstvo posreduje vladi svoje predloge ter pobude za obravnavo vprašanj z njihovega delovnega področja, ji pripravlja predloge zakonov, ki jih vlada potrdi in posreduje državnemu zboru.

Vladna uredba je zadolžena za ureditev organov v sestavi. Če je treba zagotoviti večjo učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog, ali če je treba zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti, se organi v sestavi ustanovijo za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, razvojnih, upravnih in izvršilnih nalog, nalog na področju javnih služb ter inšpekcijskega in drugega nadzorstva. Minister organu narekuje smernice za delo, daje navodila ter mu naloži, katere naloge mora opraviti iz svoje pristojnosti.

Za opravljanje nalog državne uprave se na podlagi organizacije in teritorialne izvedbe ustanovi upravna enota, ki odloča v upravnih zadevah iz državne pristojnosti ter opravlja druge naloge, določene z zakoni. Pod strokovnim vodstvom ministrstev glede na delovno področje opravlja zadeve oziroma naloge s svojega delovnega področja. Upravno enoto

vodi upravni menedžer oziroma načelnik, kateremu Zakon o državni upravi dodeljuje pooblastila na področju kadrovskih vprašanj. Predstojnik načelnika je minister, ki je pristojen za upravo.

Državna uprava ima dve glavni funkciji (Brezovšek, Haček, Kuković, 2014):

- 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 (Brezovšek, Haček; Kuković, 2014):

- esekutivno funkcijo (zajema izvrševanje zakonov in drugih političnih odločitev, vštevši splošno skrb za uveljavljanje pravnih predpisov, kar pomeni, da sem spada tudi odločanje v upravnem postopku in upravno nadzorstvo);
- kurativno funkcijo (odgovornost za stanje na nekem upravnem področju);
- servisno funkcijo (strokovne naloge za potrebe nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti - priprava strokovnih podlag za politične odločitve).

Državna uprava torej sodi v izvršilno vejo oblasti, sodna oblast jo nadzira, zakonodajna pa ji daje podlago za delovanje.

Pod pojmom razvoj imamo v mislih veliko več kot le napredovanje. Strokovni in osebni razvoj opredeljujemo na določenem področju, povezano z načinom dela, ki ustreza posamezniku. Z organizacijskega vidika mora imeti posameznik jasno vizijo in predstavo o kariernih poteh, ki se mu odpirajo v organu, v državni upravi in drugje. Predvideva se, da bo vodilna kariera namenjena mlajšim ter bolj nadarjenim posameznikom, ki bodo prevzeli najvišje položaje v državni upravi. Seveda šteje tudi strokovna kariera, ki posamezniku omogoča, da se razvija in s tem izpopolnjuje svoje znanje na strokovnem področju.

Ločimo dva vidika kariere: to sta zunanji in notranji vidik kariere. Pri notranji karieri je določen sklop korakov in stopenj, ki predstavljajo posameznikov koncept napredovanja znotraj poklica. Zunanja kariera na podlagi objektivnih kategorij omogoča, da družba in organizacija omogočata napredovanje po lestvici v danem poklicu.

Načrtovanje osebnega razvoja uslužbencev vsebuje tri osnovne komponente:

- strokovni razvoj, v katerem se posameznik oblikuje z izobraževanjem, z izbiro poklica, strokovnim izpopolnjevanjem, kar pripomore k napredovanju pri delu ter z usposabljanjem;
- osebnostni razvoj, pri katerem se razvijajo osebnostne lastnosti posameznika v širšem smislu ter oblikujejo celovito osebnost s posameznikovim znanjem, sposobnostmi in delovnimi dosežki; slednje dosežejo z vrednotami, motivi, stališči ter interesi;
- delovni razvoj oziroma delovna kariera kot zadnja komponenta predstavlja uspeh in uveljavitev posameznika na določenem področju delovanja in je povezana z neposrednim delom in delovnim okoljem.

Načrtovanje kariere je proces, v katerem posameznik sam ali s pomočjo organizacije analizira sebe in okolje, si na delovnem področju zastavi neke cilje ter napravi načrt za njihovo dosego. Načrtovanje kariere koristi tako posamezniku kot organizaciji. Zaposleni bolje spoznajo svoje sposobnosti ter pridobijo možnosti za njihovo načrtno izpopolnjevanje, kar vodi k večjemu osebnemu zadovoljstvu. Z vidika organizacije pa

načrtovanje karier pomaga predvsem pri odkrivanju in zagotavljanju strokovnega potenciala (Možina, 2002, str. 73-75).

2.2 KADROVANJE V DRŽAVNI UPRAVI

Strokovnost odločanja uprave je zelo pomembna vrednost moderne državne uprave. Ne smemo pozabiti, da je meja med političnim in strokovnim odločanjem velikokrat zelo težko določljiva. V takšnih primerih se kaj hitro zgodi, da se strokovnost odločanja uporablja le kot krinka za dejansko politično motivirane odločitve. To ne pomeni, da v upravi ni tudi povsem strokovnih opravil. Pomeni le, da moramo biti zelo previdni, preden neko dejavnost uprave označimo zgolj za »strokovno« (Trpin, 2006, str. 1261).

Jedro reforme državne uprave mora postati politika kadrovanja in izobraževanja zaposlenih v državni upravi. Strokovna kakovost mora pridobiti temeljno mesto pri presoji kakovosti in zaposlovanja kadrov v državni upravi. Ker je takšna presoja mogoča le, če je dovolj politično nevtralna (strokovna) (Trpin, 2006, str. 1262).

V prihodnosti je treba zagotavljati mesta mlajšim in novim potencialnim kandidatom, ne glede na to, da so starejši uradniki bolj izkušeni ter imajo veliko znanja. Vendar so mladi tisti, ki lahko s svojim svežim znanjem in novimi idejami prevzamejo najvišje, ključne položaje v državni upravi. Pomembno je, da ima uprava svojo »upravno elito«, ki je zgled vsem drugim zaposlenim v državni upravi. Veliko pomembnejša kot strokovnost je politična zanesljivost kandidata. Pomembno je, da se na razpisu za takšne položaje preverja predvsem strokovna usposobljenost kandidatov, kar pa je mogoče le, če je komisija, ki to preverja, dejansko avtonomna in nepolitična.

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 (Haček, 2001, str. 124):

- priporoča državljanom, 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.

Predvsem pa je pomembno, da se poleg teh posameznih elementov, ki urejajo sistem javnih uslužbencev v državi članici Evropske unije, bolj posvetimo standardom za gradnjo sistema javnih uslužbencev, ki jih vzpostavljajo vse evropske ureditve, ki so se izoblikovale v t. i. evropskem upravnem prostoru. Standardi Evropske unije izhajajo iz demokratičnosti, pravne države in tržnega gospodarstva, kar vpliva na ureditev položaja javnih uslužbencev.

3 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

3.1 REFORMA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV V SLOVENIJI

Za celovito obravnavo kadrovskega vidika uprave je vzpostavitev sodobnega sistema javnih uslužbencev nuja; to je bila tudi pomanjkljivost, ki je Sloveniji in drugim novim demokracijam v zadnjih letih prejšnjega stoletja povzročala večje težave. Gre za režim delovnih razmerij, sistem plač, napredovanja in zaposlovanja v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja pomeni funkcionalno vezivo javne uprave. Pri vzpostavitvi sistema javnih uslužbencev v Sloveniji je bilo zato potrebno upoštevati izkušnje in pomoč zahodnoevropskih držav, zlasti izoblikovanih smernic ali konkretno pomoč v okviru programa PHARE. Tako je vrsto let potekal projekt priprave krovnega zakona o javnih uslužbencih, s katerim so želeli posodobiti celoten sistem javnih uslužbencev, z novim krovnim zakonom pa se je nato nadomestilo kar dvanajst veljavnih zakonov in predpisov, ki so urejali to področje dotlej (Haček, 2015, str. 92–93).
Glavni cilj reforme javne uprave je bil vzpostaviti sistem, ki bi zagotavljal enakopravnost, poštenost ter primernost pri obravnavanju zaposlenih ter enakopravno varovanje temeljnih institutov delovnega razmerja. Sistem javnih uslužbencev je bil v Sloveniji deloma že zgrajen, zajemal je zaposlovanje, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela, pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti, sklenitev delovnega razmerja ter imenovanje in razrešitev. Zato je bilo treba Sistem javnih uslužbencev le dograditi in posodobiti.

3.2 KLASIFIKACIJA V SISTEMU 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 naslednje elemente (Haček, 2015, str. 98):

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

Bolj racionalno porabo sredstev v javni upravi nam zagotavlja klasifikacija, saj ima vsako delovno mesto na eni strani zahteve in obveznosti, na drugi pa določene pravice. Na podlagi klasifikacije delovnih mest je opredeljena tudi delitev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence, ki je določena v skladu z določbami (ZJU). Javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ZJU opredeljuje v drugem delu, kjer javne uslužbence deli na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Status uradnika imajo samo tisti, katerim je dan poseben varovan položaj.

Uradnik je javni uslužbenec, ki v upravnih organih opravlja javne naloge, za katere je organ oziroma organizacija ustanovljena; gre za naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa (Haček, 2015, str. 101).

Javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci (v nadaljnjem besedilu: strokovno-tehnični uslužbenci). Spremljajoča dela so dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna

dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa (ZJU, 23. člen).

3.3 NAČELA ZAKONA O JAVNIH USLUŽBENCIH

ZJU določa za uveljavitev uslužbenskega sistema skupna načela, ki veljajo za vse javne uslužbence v javnem sektorju. Ta načela nimajo pravnega učinka, temveč izražajo temeljne vrednote, ki težijo k cilju vzpostavitve modernega in učinkovitega uslužbenskega sistema.

V nadaljevanju bodo skladno z ZJU, izpostavljena samo najpomembnejša načela za obravnavano področje. Gre za načela enakopravne dostopnosti, zakonitosti, strokovnosti, javnega natečaja, politične nevtralnosti in nepristranskosti, kariere, prehodnosti ter načela odprtosti do javnosti.

Načela, ki se nanašajo na uradnike, so:

- načelo enakopravne dostopnosti: To načelo se neposredno nanaša na uslužbenski sistem, ki ureja enakopravno dostopnost delovnih mest za vse kandidate, pod istimi pogoji. Končna izbira pa mora biti za tistega kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na določenem delovnem mestu. To načelo je zelo pomembno pri izbiri, saj je njegov namen preprečevanje zaposlovanja v upravi na podlagi sorodstvenih ali prijateljskih vezi, politične pripadnosti ali drugih okoliščin, ki dajejo kandidatu prednost pred drugimi. Kot je navedeno v zakonu, je enakopravna obravnava namenjena vsem zainteresiranim, kar pomeni, da se nanaša na načelo svobode dela (URS, 49. člen). Poleg kriterija enakopravne dostopnosti pa to načelo zagotavlja tudi večjo strokovnost uprave. To načelo je težje izvedljivo zaradi pomanjkanja enotnih kriterijev ter meril, ki bi zagotavljali objektivno odločitev o tem, kdo je najbolj strokovno usposobljen za posamezno delovno mesto. Določeno strokovno usposobljenost lahko predvidevamo na podlagi dveh osnovnih meril, kot sta formalna izobrazba in delovne izkušnje.

- Načelo zakonitosti: Javni uslužbenec mora biti seznanjen z vsemi predpisi, jih spremljati ter spoštovati, saj mora izvrševati javne naloge v mejah ustave, opravljati naloge na podlagi in v mejah ratificiranih ter objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih predpisov.

  Pod prvo klasično načelo Trpin navaja načelo zakonitosti delovanja uprave, za katero pravi, da je temelj vsake pravne države. Uresničevanje načela je še precej pomanjkljivo. To velja še posebej za države v tranziciji, v katerih je bila pravna kultura še do nedavnega na precej nizki ravni. Izboljšanje položaja na tem področju je zelo zahteven podvig, ki ga ni mogoče uresničiti v kratkem času, saj zahteva dolgotrajen proces dviga dela zavesti, ki ga imenujemo pravna kultura. Stvar je še bolj zapletena, ker se ta proces ne nanaša na upravni del družbenega sistema, temveč predvsem na njegov politični del, saj načelo zakonitosti pomeni samoomejevanje oblasti. Slednja pa se izvaja predvsem v političnem sistemu, tako da se mora proces dviga pravne kulture začeti pravzaprav v vrhu družbene strukture ter se po njenem upravnem delu prenesti na celotno družbo. Glede na relativno nerazvitost političnega sistema v državah v tranzciji ugotavljamo, da bo treba za dosledno uresničitev tega načela vložiti še precej naporov (Trpin, 2006, str. 1240).

- Načelo strokovnosti: 9. člen ZJU navaja da, mora javni uslužbenec izvrševati javne naloge strokovno, vestno in pravočasno. Pri svojem delu ravna po pravilih stroke in se v ta namen stalno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje za strokovno izpopolnjevanje in usposabljanje zagotavlja delodajalec (ZJU, 9. člen).

  To načelo je za javne uslužbence zelo pomembno, saj so prav oni strokovna podpora pri političnem odločanju. Javni uslužbenci imajo to znanje, da lahko oblikujejo različne alternative, ki jih v okviru svojih vrednostnih usmeritev izbira politika. Vendar je politika odvisna od javnih uslužbencev, saj v primeru slabih in nestrokovnih alternativ politika nima možnosti izbire, ker nima potrebnega znanja. Javni uslužbenci so nosilci odgovornosti alternativ, saj morajo biti slednje oblikovane v okviru znanosti in stroke.

  Pri tem načelu imajo javni uslužbenci moč nad politko, saj s svojim znanjem preprečijo subjektivnost pri odločanju, ki je značilna za politiko ter tako vnesejo več objektivizma pri političnih odločitvah. Izvajanje strokovnega dela javnih uslužbencev je cilj uprave, saj se s tem zagotovi visoka strokovnost ter politično neopredeljeno delovanje.

- Načelo javnega natečaja: ZJU v 27. členu določa, da se uradniki izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko je z zakonom drugače določeno. V postopku javnega natečaja se kandidati obravnavajo enakopravno; izbira se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti (ZJU, 27. člen).

  To načelo je najbolj pomembno, saj se na podlagi slednjega zaposluje v upravnih službah po osnovnem kriteriju za izbiro na javni natečaj na podlagi strokovne usposobljenosti. Možna sta dva javna natečaja, na katerih se izbirajo javni uslužbenci oziroma uradniki. Interni natečaj je namenjen vsem zaposlenim, ki lahko na podlagi svoje usposobljenosti znotraj državne uprave napredujejo in tako razvijajo svojo karierno pot. Tisti pa, ki so zaposleni v organu, ki razpisuje interni natečaj, pa s tem samo nadgrajujejo svoje znanje, saj so izkušnje že pridobili in so seznanjeni s potekom dela v organu. Predstojnik ima pravico, da se za takšno možnost ne odloči ter tako razpiše javni natečaj, na katerega se lahko prijavijo vsi in so obravnavani enakopravno.

- Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti: Prvi del tega načela, torej nevtralnost, se nanaša predvsem na razmerje med javnim uslužbencem in njegovim vsakokratnim delodajalcem. V skladu s političnimi spremembami se spreminjajo vrednotne usmeritve, pri oblikovanju katerih s svojo strokovno podporo sodeluje tudi uprava, poleg tega pa uprava s svojim delovanjem politične usmeritve tudi uresničuje. Glede na veliko soodvisnost političnega in upravnega procesa je jasno, da vrednostno povsem drugače usmerjena uprava ne more uspešno uresničevati političnih odločitev. Zato je nastala zamisel o politični nevtralnosti uprave, ki lahko kot nekakšen »tehnični« del tega procesa enako dobro uresničuje vrednotne usmeritve katere koli politične opcije (Trpin, 2006, str. 1247).

  Uresničitev načela nevtralnosti je odvisna od tradicije posamezne države ter politične in pravne kulture. To načelo je pravna podlaga za dosego politične nevtralne uprave, vendar ZJU v nekaterih določbah še vedno odstopa od tega načela.

Drugi del načela, nepristranskost, se nanaša na subjektivno ravnanje zaposlenih v upravi, pri čemer gre za neposredno zahtevo po določenem ravnanju. Pomen nepristranskosti je v tem, da preprečuje favoriziranje kogarkoli, posameznika ali skupin, ki opravljajo dela javnih uslužbencev. Postopki in obveznosti takega ravnanja omogočajo dosego cilja, ki pa je preprečevanje korupcije. Igra tudi pomembno vlogo pri odločanju o pravicah in obveznostih državljanov ter postopkih podeljevanja izključnih pravic. ZJU določa uradniku dolžnost izvrševanja nalog v javno korist, politično nevtralno in nepristransko.

Politično najbolj občutljivi so uradniški položaji oziroma delovna mesta v upravnih vrhovih, npr. generalni direktorji, predstojniki organov v sestavi ministrstev. Pri upravnih vrhovih vrednoto politične nevtralnosti lahko ogrožata dve težnji: težnja upravnih vrhov po sodelovanju pri oblasti in težnja vladajočih političnih strank po polaščanju in politizaciji teh položajev zaradi lažje transmisije političnih interesov v upravo. Nova zakonodaja poskuša nevtralizirati obe nevarnosti. Polaščanje položajev mimo profesionalnih kriterijev je onemogočeno s posebnim režimom javnih natečajev, pri katerih posebno vlogo igra Uradniški svet. Prekomerna moč upravnih vrhov pa je nevtralizirana z omejitvijo dobe imenovanja na položaj in z možnostjo razrešitve v primeru disciplinske kršitve oziroma nesposobnosti, pri nekaterih celo z (močno omejeno) možnostjo razrešitve brez krivdnih razlogov (Virant, 2004, str. 115).

- Načelo kariere: Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitet ter od rezultatov dela (ZJU, 29. člen).

  Pri strokovni usposobljenosti je mišljeno predvsem ustrezno strokovno znanje za določeno izobrazbo, osebne sposobnosti za uporabo tega znanja ter druga specialna in funkcionalna znanja. Seveda pa strokovna usposobljenosti posameznika ni odločujoča, saj ni nujno, da je kandidat primeren za posamezno delo. Zakon določa, da so poleg strokovne usposobljenosti pomembne predvsem kompetence posameznika, od katerih je odvisna kariera (strokovna kvaliteta in rezultati dela). Za dosego uspešnega in učinkovitega dela je potrebna kombinacija strokovne usposobljenosti in kompetenc. Pod pojmom kompetence opredeljujemo znanje, osebnostne in vedenjske značilnosti, spretnosti in veščine, motive, prepričanja, samopodobo ter vrednote. Vsota vsega naštetega pa je seveda večje zagotovilo za delovni uspeh kot samo znanje.

  Upravna kariera se uresničuje z naslednjimi elementi:
  - letni pogovor s sodelavcem, ki je potrebno sredstvo za usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije ter za presojo in razvoj človeških virov;
  - ocenjevanje javnih uslužbencev, s katerim se ocenjujeta letna in delovna uspešnost. Pri letni uspešnosti gre predvsem za spodbujanje kariere ter pravilnega odločanja o njihovem napredovanju, medtem ko se delovna uspešnost ocenjuje kot sredstvo za spodbujanje učinkovitosti in storilnosti posameznika, za kar je posameznik nagrajen z delom plače zaradi uspešnega in učinkovitega prispevka k skupnemu rezultatu organa;
  - načrtno in usmerjeno izobraževanje uslužbencev, ki prispeva k osebnemu in delovnemu razvoju uslužbencev in hkrati k boljšemu delu organa in uprave;

- sistem napredovanja na delovnem mestu in nazivu, s katerim se določa napredovanje strokovno bolj usposobljenim in uspešnejšim uslužbencem ter nagrajevanje.

- Načelo prehodnosti: Pod pogoji, ki jih določa ta zakon, je lahko javni uslužbenec premeščen na drugo delovno mesto v okviru organov (ZJU, 30. člen).

  Premestitev javnega uslužbenca je mogoča brez soglasja, ker gre za premestitev na drugo delovno mesto v okviru delovnih potreb, lahko tudi s soglasjem ali na lastno željo. Premestitev je lahko trajna ali začasna; slednja lahko traja najmanj mesec ter največ leto dni. Izvede se lahko samo s podpisom aneksa k pogodbi o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca. Če premestitev ni sporazumna, se izvede sklep.

  Premestitev je mogoča na ustrezno delovno mesto, za katero javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje in ga je sposoben opravljati. Uradnika je mogoče trajno premestiti le na uradniško delovno mesto, ki se lahko opravlja v nazivu, ki ga ima uradnik, razen če je premestitev izvedena iz razloga nesposobnosti za uradniško delovno mesto ali iz poslovnega razloga (ZJU, 147. člen).

  Možna je premestitev uradnika na strokovno-tehnično delovno mesto, vendar le z njegovim soglasjem ter najdlje za dve leti. Ker je premestitev izjema, pa uradnik zadrži naziv ter se mu obdobje opravljanja strokovno-tehničnega dela šteje v napredovalno obdobje. Obratna situacija pa ni mogoča; torej da bi bil strokovno-tehnični uslužbenec premeščen na uradniško delovno mesto. Izjemoma se to lahko zgodi, če je bil izbran v postopku javnega natečaja. Ob premestitvi uradnik ohrani naziv, ki ga je imel. Če ne bi mogel opravljati dela na novem delovnem mestu zaradi trenutnega naziva, se lahko imenuje za eno ali dve stopnji višje. Če v času premestitve uradnik nima naziva, se ga imenuje v ustrezen naziv pred premestitvijo na uradniško delovno mesto. Možno je tudi imenovanje v nižji naziv v primeru premestitve, vendar le, če uradnik s tem soglaša in se na podlagi pogodbe odpoveduje dosedanjemu nazivu. Imenovanje v naziv začne veljati v skladu z odločbo z dnem sklenitve pogodbe o zaposlitvi oziroma z dnem nastopa na novem delovnem mestu. Sklenitev pogodbe o zaposlitvi mora javni uslužbenec skleniti v 30 dneh po imenovanju v naziv, sicer se delovno mesto sprosti in se lahko začne nov postopek.

- Načelo odprtosti do javnosti: Organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov na način, določen z zakonom in podzakonskimi predpisi (ZJU, 32. člen).

  Načelo odprtosti do javnosti je načelo uradniškega dela uslužbenskega sistema, ki določa, da organ obvešča javnost o svojem delovanju in o rezultatih opravljenega dela uradnikov tako, kot je določeno z zakonom in podzakonskimi predpisi. ZJU v resnici nima načela odprtosti uprave, ne v splošnem ne v uradniškem delu. To načelo ima namreč za reformo uslužbenskega sistema vsaj enak pomen kot načelo enakopravne dostopnosti do službe v upravi, ki ga ZJU navaja na prvem mestu (Trpin, 2006, str. 1248).

Prikazana temeljna načela nedvomno močno vplivajo na reformo uslužbenskega sistema. Iz teh načel je šele razvidno, kaj je pravzaprav bistvo novega uslužbenskega sistema. Bistvo novega uslužbenskega sistema namreč niso delovna razmerja zaposlenih v večjem

delu javnega sektorja, temveč predvsem nova razmerja med tistimi, ki izvajajo javno oblast, in tistimi, nad katerimi se ta oblast izvaja. Zato so tako pomembna tako imenovana zunanja načela uslužbenskega sistema, kot so načelo odprtosti, zakonitosti, preglednosti in nepristranskosti. Zaradi omejenosti prostora v tem prispevku ni bilo mogoče podati natančne analize vseh najpomembnejših temeljnih načel, vendar lahko kljub temu ugotovimo, da je naša normativna ureditev prav pri teh načelih relativno šibka in bi jo bilo treba dopolniti. Veliko boljša je pri notranjih načelih, ki neposredno urejajo uslužbenski sistem. Ta načela so seveda enako pomembna, saj dobra organizacija in delovanje uslužbenskega sistema nedvomno vplivata tudi na izboljšanje razmerij med javnimi uslužbenci in uporabniki njihovih storitev. Vsekakor lahko rečemo, da je normativna ureditev temeljnih načel uslužbenskega sistema soliden normativni okvir in podlaga za dejansko izvedbo reforme tega sistema. Ta proces pa ni tako preprost, poleg tega pa je tudi dolgotrajen, saj lahko ravno iz teh temeljnih načel ugotovimo, da se spreminja samo bistvo odnosov na tem področju. Temeljna načela stremijo k cilju-vzpostavitvi modernega in učinkovitega uslužbenskega sistema (Trpin, 2006, str. 124).

3.4 ODNOS MED JAVNIMI USLUŽBENCI IN POLITIČNIMI FUNKCIONARJI

Funkcionarji po tem zakonu so osebe, ki jih na funkcijo volijo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, predsednik in člani Predsedstva Republike Slovenije in delegati v zborih skupščin družbenopolitičnih skupnosti, kakor tudi funkcionarji pravosodnih organov, ki jih imenujejo skupščine družbenopolitičnih skupnosti, funkcionarji družbenega pravobranilca samoupravljanja, namestniki republiških sekretarjev ter generalni sekretarji Predsedstva Republike Slovenije, Skupščine Republike Slovenije, Ustavnega sodišča Republike Slovenije in Izvršnega sveta Skupščine Republike Slovenije (ZFDO, 1. člen).

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javni sektor sestavljajo državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi, druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Funkcionarji niso javni uslužbenci. Uradnik je javni uslužbenec, ki v organih opravlja javne naloge (naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa) (Socialnidelavec.com, 2012).

Odnos med obema pojmoma se razlikuje že pri nastopu oziroma z začetkom funkcije dela; funkcionar v državnem organu ali organu lokalne skupnosti zasede položaj z izvolitvijo ali imenovanjem na podlagi političnih kriterijev, javni uslužbenec pa začne opravljati trajno službo v javni upravi na podlagi sklenitve delovnega razmerja.

Odnos med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji temelji na sodelovanju. Javni uslužbenci s sistemom javnih uslužbencev, katerega glavne značilnosti so stabilnost, zanesljivost ter stalnost, ki izhajajo iz dejstva, da je sistem institucija oblasti in institucija vladanja, sodelujejo v procesu oblikovanja politik. Politični funkcionarji so v stalnem stiku z javnimi oziroma najvišjimi uslužbenci v času procesa oblikovanja in izvrševanja politik, saj strokovno usposobljeni javni uslužbenci zagotavljajo sprejemanje političnih odločitev, ki jih funkcionarji vnašajo v upravni proces. Tako imajo funkcionarji tudi z namenom povečanja odzivnosti pravico do posredovanja v administracijo. Vendar obstaja nevarnost, da javni uslužbenci s svojim sodelovanjem v procesu oblikovanja politik ne bi spodnesli vloge političnih funkcionarjev ter da politični funkcionarji s svojim posredovanjem v administracijo ne bi ogrozili profesionalnih vrednot kariernih javnih uslužbencev.

Politični funkcionarji imajo tudi v formalnem smislu zelo pomemben vpliv pri napredovanju državnih uslužbencev, saj je za vsako prerazporeditev na zahtevnejše delovno mesto potrebno soglasje predstojnika organa, ki je politični funkcionar (konkretno ministra, predsednika vlade ali generalnega sekretarja vlade). Svoj vpliv na zaposlovanje pa so politični funkcionarji v obdobju ekonomske krize ob uveljavitvi interventnih zakonov in »zamrznitvi« t. i. rednih napredovanj po letu 2010 popolnoma monopolizirali. Omenjeni interventni zakoni pa po drugi strani niso omejevali t. i. »izrednih« napredovanj, doseženih s prerazporeditvijo na zahtevnejše delovno mesto, ampak so jih s posameznimi določbami celo izrecno dopuščali (Čehovin & Haček, 2014, str. 438).

Proces imenovanja najvišjih državnih uradnikov oziroma uradnikov na položaju obvladujejo predvsem politični funkcionarji. Pri tem je vloga Uradniškega sveta zanemarljiva, saj je funkcionar tisti, ki samostojno sprejme končno odločitev, Uradniški svet pa zaradi pomanjkanja pooblastil skrbi le za legitimacijo političnih odločitev.

Politični funkcionarji so tisti, ki lahko razrešijo najvišje državne uradnike. V enem letu po nastopu funkcije lahko kljub petletnemu mandatu politični funkcionarji kadar koli razrešijo podrejenega uradnika na položaju. Leta 2005 se je časovno obdobje arbitrarne razrešitve na eno leto in s tem tudi seznam najvišjih uradnikov, ki jih je mogoče nekrivdno razrešiti, poleg generalnih direktorjev v ministrstvih in predstojnikov vladnih služb, razširilo še na predstojnike organov v sestavi ministrstev, načelnike upravnih enot ter generalne sekretarje.

4 URADNIŠKI SVET

Z Zakonom o javnih uslužbencih se ustanovi Uradniški svet, ki ga opredeljujemo kot samostojen dejavnik oziroma telo, ki z javnim natečajem imenuje uradnike na različnih položajih, kot so: položaji generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov vladnih služb ter organov v sestavi ministrstev in načelnikov upravnih enot, ki jih izvaja posebna natečajna komisija. Uradniški svet ima svoj pečat okrogle oblike, v sredini je grb Republike Slovenije, okoli njega pa napis Uradniški svet.

Uradniška delovna mesta so delovna mesta, na katerih se opravljajo javne naloge, in delovna mesta vodij finančne, računovodske, kadrovske, pravne službe, službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostjo (URS, 51. člen).

4.1 SESTAVA IN PRISTOJNOSTI URADNIŠKEGA SVETA

Uradniški svet je sestavljen iz dvanajstih članov, kjer so trije člani izvoljeni, ostali so imenovani. Sestavljen je na naslednji način (ZJU, 175. člen):

1. tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;
2. tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave;
3. dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih;
4. štiri člane imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo.

Uradniški svet po svoji sestavi odraža uravnoteženost predstavnikov različnih interesov in potrebe po sodelovanju neodvisnih strokovnjakov. V uradniškem svetu imamo poleg stroke in predstavnikov interesov zaposlene tudi predstavnike politike, čeprav bi bilo pri imenovanju članov uradniškega sveta s strani vlade za delovanje sistema nadvse dobrodošlo, če bi pri tem v večji meri upoštevali strokovne kriterije kot pa politično pripadnost. Treba je poudariti, da mora biti po namenu zakonske ureditve uradniški svet telo, ki je po personalni sestavi ločeno od drugih organov odločanja, saj je le tako mogoče zagotoviti njeno neodvisno nadzorstveno vlogo. Zaradi tega je potrebno močno kritizirati prakso, ki uvaja imenovanje vladnih funkcionarjev v ta organ (Kerševan, 2004, str. 418–419).
Javni natečaj je temelj za zaposlovanje v upravnih službah. Za zagotavljanje ciljev je treba ravnati v skladu z ustavnimi določbami. Po sistemu javnih uslužbencev se doreče postopek izbire strokovno najbolj usposobjenih kandidatov oziroma postopek javnega natečaja.

4.2 NAČIN DELA IN NALOGE URADNIŠKEGA SVETA

Organizacija in način dela Uradniškega sveta se urejata s poslovnikom Uradniškega sveta, v katerem je določeno, da strokovno-tehnična in administrativna opravila opravlja strokovna služba ministrstva, pristojnega za upravo. Finančna in druga sredstva za opravljanje dela Uradniškega sveta in njegovih delovnih skupin zagotavlja Ministrstvo za javno upravo.

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta. V natečajno komisijo

se lahko imenujejo tudi strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge (MJU, 2017).
Potek sej uradniškega sveta je podrobno določen v poslovniku o delu, v katerem sta opredeljena tudi priprava in posredovanje gradiv za seje in odločanja. Potek in priprava sej, posredovanje gradiv za seje ter odločanja so podrobneje opredeljena v poslovniku o delu. V primeru izvolitve novih članov oziroma imenovanju ali po preteku mandata je opredeljen prvi sklic seje Uradniškega sveta, na kateri so določene tudi sejnine članom Uradniškega sveta v skladu z zakonom.

Prvo sejo novega Uradniškega sveta skliče minister, pristojen za upravo, vodi pa jo najstarejši član Uradniškega sveta do izvolitve predsednika. Šteje se, da je Uradniški svet konstituiran kot nov po preteku šestih let od imenovanja ali, če se pred iztekom šestletnega mandata zamenja vse člane uradniškega sveta. V slednjem primeru se šteje, da je oblikovan nov Uradniški svet z zamenjavo zadnjega izmed prejšnjih članov Uradniškega sveta. Članom Uradniškega sveta teče mandat od prve seje Uradniškega sveta (Poslovnik Uradniškega sveta, 4. člen).

Poslovnik v skladu z zakonom določa tudi sejnine, ki v skladu z zakonom pripadajo članom Uradniškega sveta, in sicer v višini šestkratne dnevnice za službeno potovanje v državi nad 12 ur za predsednika in v višini štirikratne dnevnice za službeno potovanje v državi nad 12 ur, pri čemer pa dopušča tudi možnost, da se predsednik in člani uradniškega sveta sejnini odpovedo (Korade, 2003, str. 33).

Uradniški svet v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih opravlja naslednje naloge:

- Uradniški svet skrbi za izbiro uradnikov na položajih, ki jih določi na podlagi sprejetih standardov strokovne usposobljenosti, meril in izbire ter metod preverjanja usposobljenosti.

- Določi standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti kandidatov, kjer jih je določil v dveh sklopih, glede na izkušnje in menedžerske sposobnosti ter znanja.

- Uradniški svet tako tudi izrazi svoje mnenje vladi in državnemu zboru o predpisih, ki urejajo uradniški sistem ter položaj uradnikov.

- Uradniški svet imenuje natečajne komisije za posamezne postopke javnih natečajev, v katere lahko imenuje tudi člane Uradniškega sveta, uradnike, strokovnjake s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri ter s področja, na katerem bo uradnik sam opravljal vodstvene naloge.

- Uradniški svet sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih ter upravah lokalnih skupnosti na podlagi sodelovanja z reprezentativnimi sindikati v organih in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

- Vsakemu članu uradniškega sveta pripada sejnina, za vsakega posebej pa višino sejnine določi Uradniški svet.

- Uradniški svet lahko komisiji za pritožbe poda predlog za razveljavitev pogodb o zaposlitvi oziroma odločbe o imenovanju v naziv v primeru, da je na podlagi njihove ocene nastal razlog za takšen predlog.

Uradniški je preko določitve standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti kandidatov za zasedbo uradniških položajev vzpostavil sistem, v katerem so standardi podlaga za delo natečajne komisije, zagotavljajo pa visoko stopnjo profesionalnosti in kompetentnosti na ključnih položajih v javni upravi. S temi elementi pripomore tudi k enotnemu delu posebnih natečajnih komisij.

4.3 VOLITEV, IZVOLITEV IN RAZREŠITEV ČLANOV URADNIŠKEGA SVETA

Najmanj tri mesece pred iztekom mandata Uradniškega sveta predsednik republike razpiše volitve članov Uradniškega sveta. V primeru predčasnega prenehanja mandata člana uradniškega sveta mora predsednik republike najkasneje mesec dni po prenehanju funkcije člana Uradniškega sveta razpisati nadomestne volitve. Najmanj petdeset dni pa mora preteči od razpisa volitev do dneva glasovanja. Volitve članov uradniškega sveta se smiselno izvajajo po določbah Zakona o sodiščih, ki urejajo volitve v sodni svet ter potekajo tajno. Predsednik republike imenuje volilno komisijo.

Člane uradniškega sveta se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Članu uradniškega sveta, ki je bil imenovan oziroma izvoljen namesto člana, ki mu je predčasno prenehal mandat, poteče mandat z iztekom mandata uradniškega sveta. Predsedniku ali članu uradniškega sveta predčasno preneha mandat v primeru odstopa ali z razrešitvijo (ZJU, 176. člen).

Z upravno odločbo se razreši predsednika ali člana Uradniškega sveta, če ne opravlja svojih nalog dovolj strokovno, v nasprotju s poslovnikom Uradniškega sveta ali pa to zahteva sam. O razrešitvi odloča organ, ki je pristojen za imenovanje člana oziroma predsednika Uradniškega sveta. Uradniški svet sam odloča pri uradnikih z nazivom prve in druge stopnje, kjer tri člane izvolijo izmed sebe v primeru razrešitve predsednika oziroma člana uradniškega sveta. Štiri člane, ki jih imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo, pa lahko prav tako samo ona razreši s položaja člana Uradniškega sveta. Reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih lahko razrešijo le ta dva člana, ki ju tudi imenujejo.

5 JAVNI NATEČAJ ZA NAJVIŠJE DRŽAVNE URADNIKE

Javni natečaj pomeni konkurenco med tistimi, ki izpolnjujejo natečajne pogoje, konkurenca pa je izpeljana z izbirnim postopkom, v katerem se izbere kandidat po vnaprej določenih merilih. V njem se preizkusi usposobljenost kandidatov, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu (Sajevec Plavčak, 2004, str. 183–184).
Na podlagi predloga besedila za začetek javnega natečaja, ki ga predloži predstojnik državnega organa uradniškemu svetu, mora ta odločiti o sestavi PNK. V primeru, da se PNK ne more sestati iz objektivnih razlogov ali v primeru ponovitve posebnega natečaja, uradniški svet ponovno odloči o sestavi PNK za isti posebni natečaj ter pod istimi pogoji. Uradniški svet imenuje Posebno natečajno komisijo z večino glasov članov, ki so prisotni na redni ali dopisni seji. PNK imenuje za vsak primer posebej, ne glede na to, ali gre za javni ali interni natečaj.

5.1 OBJAVA JAVNEGA NATEČAJA

Na spletni strani MJU je dostopna objava javnega natečaja za organe državne uprave, za druge državne organe ter lokalne skupnosti pa se javni natečaj objavi na njihovih spletnih straneh. Dovoljena je tudi objava javnega natečaja v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu. Rok za prijavo ne sme biti krajši od osmih dni in daljši od petnajst dni od dneva objave javnega natečaja.

V Zakonu o javnih uslužbencih je z 59. členom določena vsebina objave javnega natečaja. Objava javnega natečaja mora vsebovati naslednje podatke (ZJU, 59. člen):
1. o organu in o kraju opravljanja dela;
2. o vrsti uradniškega delovnega mesta;
3. o pogojih za opravljanje dela;
4. o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi;
5. o roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri;
6. o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja;
7. o okvirni vsebini dela.

5.2 PRIJAVE KANDIDATOV

Za začetek postopka morajo kandidati poslati pisno prijavo z dokazili na prosto delovno mesto uradnika na položaju na MJU. Prijava se pošlje v zaprti ovojnici, naslovljeni na MJU in z oznako »za javni natečaj« ter navedbo delovnega mesta. Če se prijava pošlje v elektronski obliki, veljavnost prijave ni pogojena z elektronskim podpisom. Pri tem se kandidata obvešča ter se mu vroča elektronsko, lahko pa zahteva tudi v pisni obliki.

Prijava mora obsegati (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 8. člen):
- europass življenjepis;
- izjavo, da ni bil pravnomočno obsojen zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti in da ni bil obsojen na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
- izjavo, da zoper njega ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepnega kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti;
- izjavo, da za namen natečajnega postopka dovoljuje pristojnemu organu pridobitev podatkov iz uradnih evidenc;

- izjavo o soglasju, da se zanj opravi varnostno preverjanje za dostop do tajnih podatkov poljubne stopnje v skladu z zakonom, ki ureja tajne podatke;
- druga dokazila za pogoje, navedene v objavi javnega natečaja.

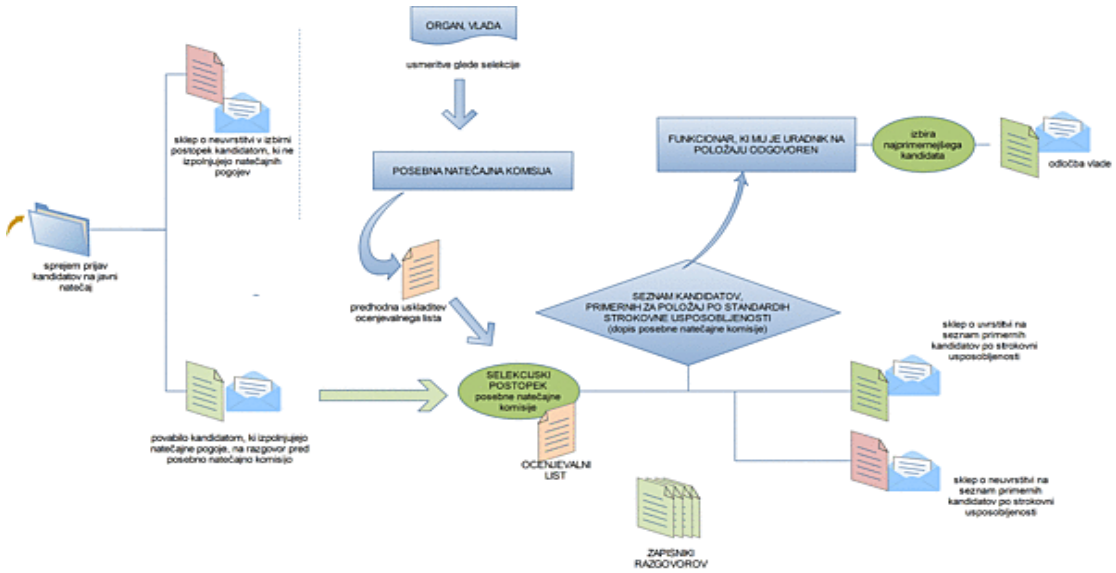
Prijava mora vsebovati tudi vizijo prednostnih nalog ter razvoja organa v mandatnem obdobju, vključevati pa mora tudi načine upravljanja z viri v organu.

5.3 IZBIRNI POSTOPEK

MJU preveri vse prejete prijave ter na podlagi predloženih prijav preveri, kateri kandidati izpolnjujejo natečajne pogoje za opravljanje dela, pravočasnost in popolnost prijav ter jih uvrsti v izbirni postopek. Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopno izločajo. Opravi se v obliki presojanja strokovne usposobljenosti iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega pogovora ali v drugi obliki (ZJU, 61. člen).

Da bi zagotovili transparentnost postopka izbire uradnikov na položajih, višjo strokovnost ter kakovost državne uprave, je glavni namen postopka izbrati za položaj najvišjega uradniškega mesta nekoga, ki je strokovno najbolj primeren in izpolnjuje vse pogoje, določene v aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest.

Slika 1: Postopek izbire kandidatov



Vir: MJU (2017)

Na komisijski seji strokovna služba MJU pripravi za PNK ocenjevalne liste za vsakega kandidata posebej. Sestavljeni so po merilih standardov strokovne usposobljenosti v obliki tabele, pri kateri je del tudi pisna obrazložitev ocene. Poleg ocenjevalnih listov jim predloži še tabelo, s katere je razvidno, da kandidat izpolnjuje vse natečajne pogoje.

Na začetku pogovora se kandidatu razloži, da se pogovor snema, čemu služi posnetek ter se pridobi dovoljenje za snemanje pogovora. Kandidat podpiše izjavo o dovoljenju snemanja pogovora, ki ga izvaja strokovna služba MJU za potrebe nadaljnjega dela. Namenjen je kot pripomoček za pripravo sklepa o primernosti oziroma neprimernosti kandidata. Zvočne posnetke ne hranijo trajno, vendar jih z dnem odpreme sklepa uničijo.

Primernost kandidatov za posamezna položajna delovna mesta oceni posebna natečajna komisija. Predsednik posebne natečajne komisije pripravi seznam primernih kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje in jih razvrsti po abecednem redu ter ga posreduje predstojniku organa, ki je odgovoren za postopek javnega natečaja. Posebna natečajna komisija primernim kandidatom izda odločbo. Seznam primernih kandidatov posebna natečajna komisija predloži funkcionarju, ki izvede končno izbiro po svoji presoji; ima pa tudi možnost, ki mu jo dopušča Zakon, da ne izbere nobenega kandidata.

Kandidatom, ki sicer izpolnjujejo pogoje za položaj, vendar niso ustrezali kriterijem glede strokovne usposobljenosti za položaj, pa se izda poseben sklep, ki mora biti obrazložen v skladu z določbami Zakona o upravnem postopku. Kandidat lahko sproži tudi upravni spor. V primeru, ko kandidat dobi za posamezni element oceno »neustrezno«, mora biti obrazložitev za oceno posameznega elementa standardno oblikovana. Javni natečaj se lahko ponovi v primeru, da nihče od prijavljenih kandidatov ne izpolnjuje natečajnih pogojev.

V skladu s 66. členom ZJU se izbranega kandidata imenuje v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti sklepa o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Če pogodba o zaposlitvi iz razlogov, ki so na strani uradnika, ni sklenjena v 30 dneh od imenovanja v naziv, oseba oziroma organ, ki je izdal odločbo o imenovanju v naziv, to odločbo odpravi (ZJU, 66. člen).

5.4 STANDARDI STROKOVNE USPOSOBLJENOSTI Z MERILI ZA IZBIRO IN METODAMI PREVERJANJA USPOSOBLJENOSTI URADNIKOV NA POLOŽAJIH V DRŽAVNI UPRAVI

Leta 2003 so bili Standardi strokovne usposobljenosti z merili za izbiro in metodami preverjanja usposobljenosti uradnikov na položajih v državni upravi prvič sprejeti s strani Uradniškega sveta. Nato so bili standardi večkrat popravljeni ter ponovljeni. Zadnja sprememba je bila leta 2016 in velja za vse javne natečaje, ki so objavljeni po 1. 5. 2016. Standardi zagotavljajo strokovnost in nepristranskost postopka ter njegovega izida in stremijo k uravnoteženju pričakovanih izkušenj, sposobnosti ter znanj kandidatov, ki s posameznimi elementi odpravljajo administrativno izpolnjevanje dosedanjih meril in metod.

Končno je namen standardov dvig kulture vodenja v državni upravi ter vnos razumevanja in praktičnega udejanjanja koncepta družbene odgovornosti v posamezne organe in celotno javno upravo. Standardi strokovne usposobljenosti so tako pripomoček oziroma orodje za izbiro najustreznejšega kandidata za razpisana delovna mesta uradnikov na položajih v državni upravi, ki bo izkazal tako strokovna znanja na področju delovanja organa kot sposobnosti za njegovo vodenje (Standardi strokovne usposobljenosti, 2013, str. 3–4).

Uradniški svet z oblikovanjem standardov strokovne usposobljenosti in meril določa zaželeni profil uradnikov na položaju v državni upravi tako, da določa izkušnje, znanja in sposobnosti, ki jih morajo imeti. Pri tem razlikujemo:

- skupne standarde za uradnike na položaju, ki so določeni s tem aktom, in
- dodatne standarde za posamezne organe oziroma službe, za katere teče natečaj za izbiro uradnika na položaju (če narava dejavnosti organa oziroma službe to zahteva), ki se po potrebi določijo ob oblikovanju besedila javnega natečaja za posamezen organ ali službo (Standardi strokovne usposobljenosti, 2013, str. 3).

Standarde je zelo težko opredeliti samo na objektivni ravni, da bi prišli do ugotovitve, kdo je najbolj usposobljen za določeno delovno mesto. Delovne izkušnje so načeloma na objektivni ravni, kjer se subjektivnost ne more vplesti, vendar iz tega pridobimo samo strokovnost, ki pa ni zadostna. Zato je treba dodati še subjektivna merila, ki nam bodo pomagala pri odločitvi, kdo je najbolj strokovno usposobljen. Standarda »znanja« ter »menedžerske sposobnosti« sta subjektivni merili.

Kandidat, ki ima več splošnih in sistemskih znanj, je nedvomno večji strokovnjak v svojem poklicu kot kandidat, ki ima dovolj informacij o poteku dela na posameznem delovnem mestu in ima v zvezi s tem torej detajlna znanja. To je povsem praktičen problem, ki ga lahko zasledimo pri zaposlovanju v upravi. Dejstvo je namreč, da imajo v praktičnih izbirnih postopkih pri ugotavljanju strokovnosti za posamezno delovno mesto prednost detajlna znanja, ki naj bi bila bolj neposredno povezana z natančno določenim delovnim mestom. To daje tistim, ki že delajo v upravi, nedvomno prednost pri kandidiranju, saj so edini, ki imajo na voljo informacije o potrebnih detajlnih znanjih za določeno delovno mesto. Vprašanje je, ali je to dobro za nadaljnji razvoj uprave, saj ji v večini primerov primanjkuje sistemskega znanja, ki ga ob tako postavljenih merilih ugotavljanja strokovne usposobljenosti ne more pridobiti (Trpin, 2006, str. 1244).

Standardi strokovne usposobljenosti se torej delijo na dva sklopa, ki vsebujeta po tri elemente. Prvi sklop standardov strokovne usposobljenosti so IZKUŠNJE IN MENEDŽERSKE SPOSOBNOSTI.

- Kakovost vodstvenih in delovnih izkušenj ter sposobnost upravljanja: Ta kriterij obsega pravilo, da mora kandidat izpolnjevati pogoj treh let vodstvenih ter delovnih izkušenj na področju, za katerega kandidira ali na sorodnem področju, ki se izvaja v javnem ali zasebnem sektorju. V primeru, da ima kandidat manj kot tri leta vodstvenih in delovnih izkušenj, ga natečajna komisija oceni kot ustreznega v primeru, da ima vsaj dve leti delovnih in vsaj eno leto vodstvenih izkušenj.

  Pri delovnih izkušnjah se upošteva vsebinsko področje dela organa, za katerega kandidat kandidira, pri vodstvenih pa je pomembno, da so izkušnje pridobljene vsaj na podobnem področju. Delovne in vodstvene izkušnje so tako formalne, pridobljene na podlagi pogodbe o zaposlitvi, kot tudi neformalne (npr. študentsko delo), ki so v sorodu z zahtevano stopnjo dela, za katerega kandidira.
  Glede sposobnosti upravljanja mora kandidat predstaviti, kaj vse bi bilo treba upoštevati pri postavljanju ciljev in strategij, ki se navezujejo na naslednje elemente: razpoložljivi viri, potenciali razvoja področja ter zakonodajni vidik.
- Vrednost in izvedljivost razvoja organizacijske enote: Pri vrednosti vizije razvoja organizacijske enote mora kandidat prijavi predložiti pisno vizijo prednostnih nalog, razvoja organa ter načine upravljanja z viri v organu za petletni mandat. Ocenjuje se predvsem strokovna utemeljenost ter uporabnost in izvedljivost vizije, ki je sestavljena iz treh delov:
  - vsebinska opredelitev vizije,
  - opredelitev časa za uresničitev predlagane vizije,
  - finančne, kadrovske ter druge posledice.

- Sposobnost vodenja: Ključni dejavnik za organizacijo je sposobnost vodenja. Če ima organizacija slabo vodenje, je pričakovano, da ne bo uspešnih rezultatov. Za večjo uspešnost in učinkovitost je zelo pomembno, da je na vrhu dober vodja, ki bo izkazal odlično delovno prožnost, pri čemer izpostavimo komunikacijo, ki je eden od najpomembnejših elementov za uspeh. Poleg komunikacije je pomembna tudi izvedba in optimizacija postopkov ter ustvarjalnost in sposobnost

uresničevanja. Kandidat mora predstaviti tudi razvoj organizacijske klime: kako se bo lotil izboljšanja medosebnih odnosov v organu ter vzpostavil dober odnos do strank.

Drugi sklop standardov strokovne usposobljenosti zajema STROKOVNA ZNANJA:

- razumevanje poslanstva organa ter vloge organizacijske enote; kandidat mora izkazati razumevanje, sposobnosti operacionalizacije poslanstva ter ciljev organa za področje vodenja, za katerega kandidira. Ključni vidiki elementa so:
    - razumevanje poslanstva organa v sistemu javne uprave,
    - osebna strokovna uveljavljenost ter prepoznavnost na področju.

- Poznavanje področja dela in problematike: Pri poznavanju problematike področja dela organa mora kandidat izkazati strokovno znanje s področja dela organa, za katerega kandidira, kar vključuje poznavanje pristojnosti organa glede na področno zakonodajo ter poznavanje razvojnih usmeritev delovanja državne uprave.

- Raba virov in poznavanje poteka načrtovanja: Kandidata se pri poznavanju načrtovanja in rabe virov oceni na podlagi znanja o načrtovanju ter rabi proračunskih in kadrovskih virov v državni upravi in zlasti v organu, za katerega kandidira. Poglavitni vidiki so:
    - poznavanje predpisov ter postopkov načrtovanja kadrovanja in kadrovske politike,
    - poznavanje predpisov načrtovanja proračunskih sredstev in postopkov ter smotrne in zakonite porabe proračunskih sredstev,
    - razumevanje pomena ter rabe drugih virov.

Posebna natečajna komisija vsak element vrednoti s pogovorom s kandidatom ter s preučitvijo dokumentacije, ki jo kandidat priloži, ko se uvrsti v izbirni postopek. Za pridobitev ocene ustrezno pa seveda pripomore čim več izkazanih znanj, inovativnost, večji obseg vodstvenih in delovnih izkušenj ter višja stopnja izkazane sposobnosti upravljanja. Pri elementu sposobnosti vodenja komisija poleg pogovora s kandidatom ter dokumentacije vrednoti element tudi s testiranjem.

5.5 POSEBNE NATEČAJNE KOMISIJE; SESTAVA IN DELOVANJE

Posebne natečajne komisije opravljajo natečajne postopke, za katere Uradniški svet določa z določitvijo metod preverjanja usposobljenosti enoten način preverjanja usposobljenosti kandidatov.

S Poslovnikom o delu posebnih natečajnih komisij se urejata organizacija in način dela posebnih natečajnih komisij za presojo primernosti kandidatov za zasedbo položajnih uradniških mest po Zakonu o javnih uslužbencih in po drugih zakonih, če določajo sodelovanje Uradniškega sveta v izbirnem postopku (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 1. člen).

Za izvedbo posebnih javnih natečajev se določi sestava in delovanje posebnih natečajnih komisij na sejah Uradniškega sveta v skladu s Poslovnikom o delu posebnih natečajnih komisij. Praviloma PNK tričlanska in jo sestavljajo predsednik in dva člana oz. največ petčlanska (predsednik in štirje člani). Predsednik PNK je praviloma član Uradniškega sveta, člana pa sta uradnik iz enega od organov državne uprave in strokovnjak, zaposlen v državni upravi ali zunaj državne uprave na področju javne uprave, upravljanja s

kadrovskimi viri ali na področju, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 6. člen).

Seznam možnih članov PNK se vodi ločeno glede na skupino uradnikov iz organov državne uprave in strokovnjakov. Seznam potrjuje Uradniški svet in ga sproti vodi ministrstvo, pristojno za upravo (Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij, 6. člen).

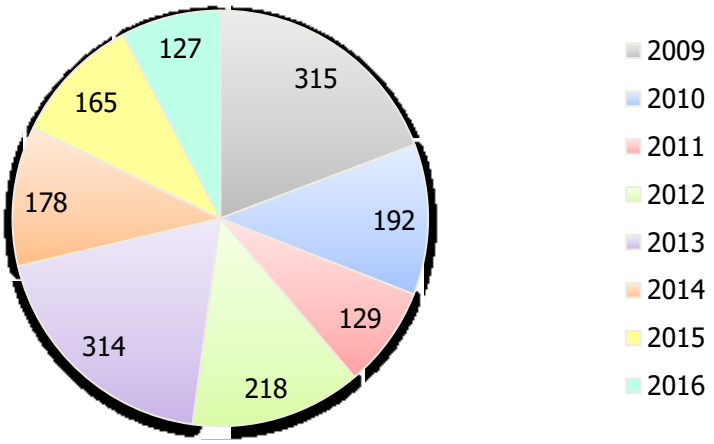
PNK je na sejah tričlanska oziroma petčlanska, predsednik posebne natečajne komisije je tisti, ki vodi in organizira delo, sklicuje seje ter podpisuje akte in odločitve, ki jih skupaj sprejme komisija.

6 STATISTIČNI PRIKAZ JAVNIH NATEČAJEV OD LETA 2009 D0 2016

V praktičnem delu so predstavljena razmerja oziroma primerjave za obdobje sedmih let s kvantitativno raziskavo, saj so pridobljeni podatki številčni in na podlagi analize statistično obdelani. Nekaterih podatkov ni bilo mogoče pridobiti, zato raziskava ne bo pri vsaki primerjavi prikazana za sedem let. Vsaka primerjava bo grafično prikazana in analizirana oziroma komentirana. S tem bomo lažje pridobili odgovore na že zastavljene hipoteze.

Opomba: Podatkov za leto 2011 ni, znano je le število prijavljenih kandidatov na javne natečaje ter število uvrščenih kandidatov v natečajni postopek.

Grafikon 1: Število vseh prijavljenih kandidatov na javne natečaje

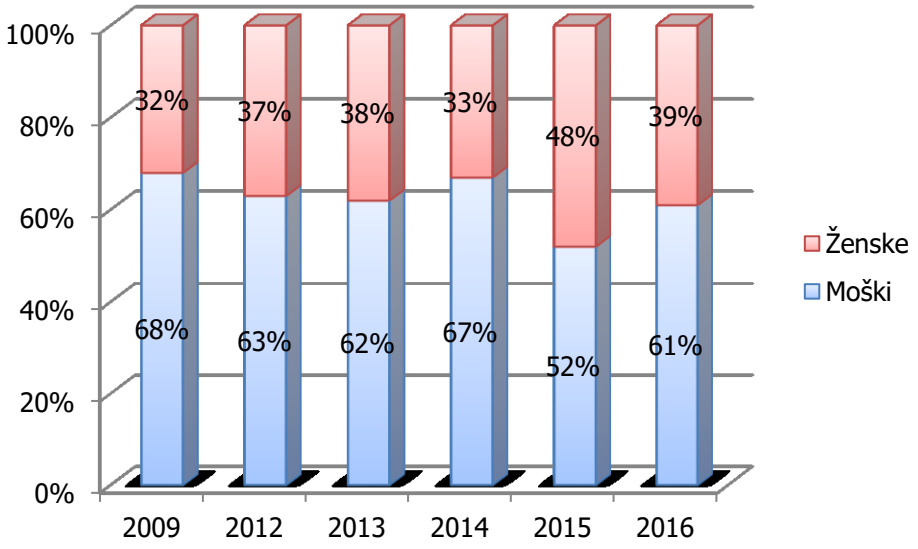


Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2009-2016)

Iz grafikona 1 je ugotovljeno, da se število prijavljenih kandidatov na javne natečaje z leti zmanjšuje. Največ prijavljenih kandidatov je bilo v letu 2009, in sicer 315. Izpostavimo lahko tudi leto 2013, v katerem je število prijavljenih kandidatov zopet naraslo. V letu 2010 je bilo 192 kandidatov, leta 2011 je število kandidatov zelo padlo, in sicer se je prijavilo samo 129 kandidatov. Leta 2012 je bilo prijavljenih 218 kandidatov. V letu 2014 je bilo prijavljenih 178 kandidatov, leta 2015 165 kandidatov, v letu 2016 pa je bilo doslej na javne natečaje prijavljenih najmanj kandidatov, samo 127.

Razlog za to je lahko sprememba in dopolnitev standardov strokovne usposobljenosti, saj je bila zadnja sprememba prav v letu 2016. Standardi so postavljeni zelo visoko, zato se na javne natečaje ne more prijaviti prav vsakdo, saj le tako država na vodilnih položajih lahko zaposli najboljše vodje.

Grafikon 2: Razmerje po spolu med vsemi prijavljenimi kandidati



Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2009, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Iz grafikona 2 je razvidno, da se je leta 2009 na posebne javne natečaje prijavilo skupaj 315 kandidatov oziroma kandidatk, od tega je bilo 68 % moških in 32 % žensk. Leta 2012 se je število prijavljenih kandidatov zmanjšalo, in sicer na 218 kandidatov oziroma kandidatk, od teh je bilo 63 % moških in 37 % prijavljenih žensk.

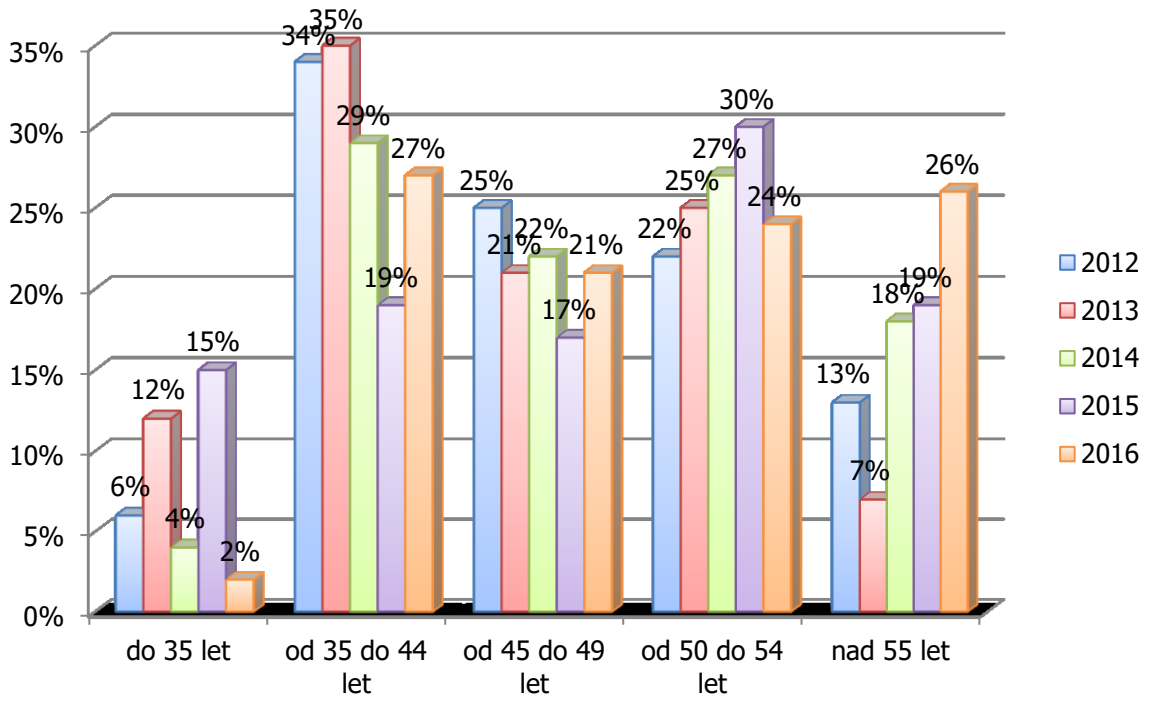
V letu 2013 je bilo prijavljenih več kandidatov oziroma kandidatk, vendar to dejstvo ni bistveno vplivalo na spremembo prijavljenih po spolu, saj je situacija podobna kot v letih 2009 in 2012; prijavilo se 62 % moških in 38 % žensk.

Leta 2014 se je odstotek prijavljnih kandidatov povečal za 5 %, torej na 67 % moških, odstotek žensk pa se je znižal na 33 %. V letu 2015 se je razmerje dokaj približalo enakomernosti; bilo je 52 % prijavljenih moških in 48 % žensk. Najmanj prijavljenih kandidatov je bilo lani, v letu 2016, ko je bilo prijavljenih 61 % moških ter 38 % žensk.

Ugotovimo lahko, da se z leti razmerje po spolu ne spreminja bistveno. Razvidno je, da so ženske še vedno v manjšini. Izpostavimo lahko, da je bilo v letu 2015 prijavljenih največ žensk glede na druga leta, leta 2009 pa največ moških.

Menim, da so ženske še vedno preveč zaposlene zunaj delovnega okolja, zato se tudi težje predajo karieri, manj pa so tudi izkušene. Vzroka za takšno stanje sta morda premajhno število ustreznih kandidatk za vodilni položaj ali preobremenjenost žensk z družinskim življenjem. Moški večino časa posvetijo le poslovnemu življenju in s tem veliko bolj napredujejo, zato se jih na posebne natečaje tudi več prijavlja.

Grafikon 3: Razmerje po starosti med vsemi prijavljenimi kandidati

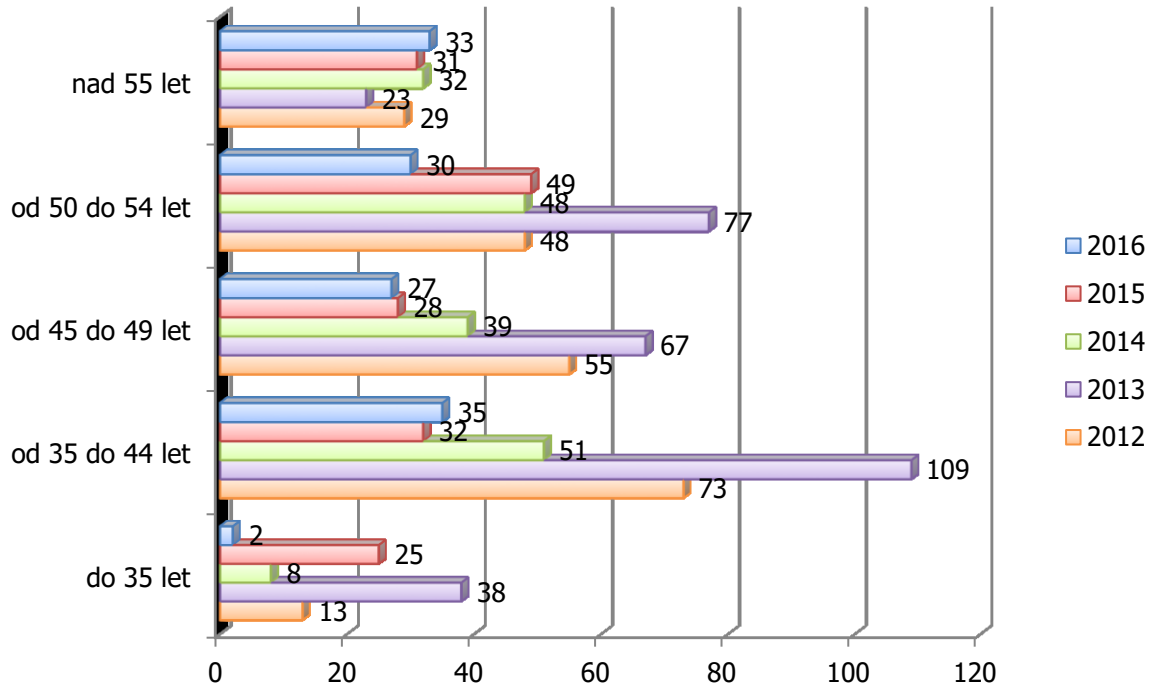


Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Grafikona 3 in 4 predstavljata razmerje po starosti med vsemi prijavljenimi kandidati. Razvidno je, da se prijavlja največ kandidatov, starih med 35 in 44 let, kar je tudi razumljivo, saj morajo kandidati izpolnjevati pogoje sedmih let delovnih izkušenj in treh let vodstvenih izkušenj na primerljivih delovnih mestih.

V letu 2013 je bilo kar 109 kandidatov starih med 35 in 44 let od skupaj 314 prijavljenih. Nato sledi leto 2012, ko je bilo v tej starosti prijavljenih 73 kandidatov. V letu 2014 je bilo 51 kandidatov starih med 35 in 44 let. Leta 2016 je bilo sicer manj kandidatov starih med 35 in 44 let, vendar več glede na druge starosti, in sicer 35 kandidatov.

Grafikon 4: Horizontalni prikaz razmerja po starosti med vsemi prijavljenimi kandidati

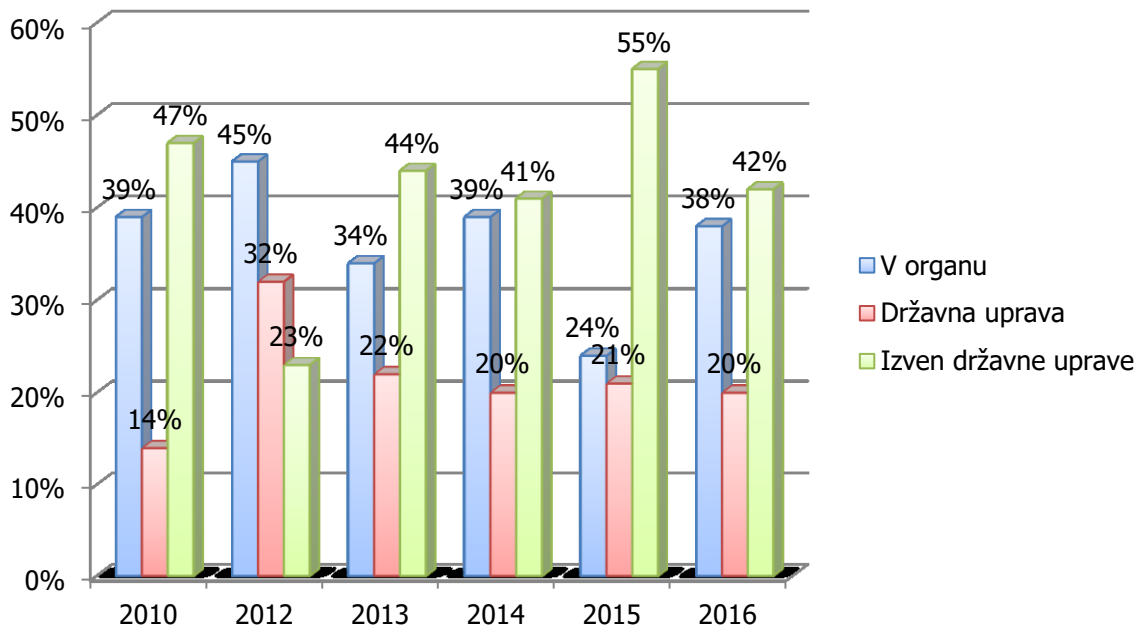


Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Kandidati, stari do 35 let, so še vedno v manjšini. Predvidevamo, da mladi nimajo izkušenj, ki so eden od zahtevanih pogojev. Največ prijavljenih kandidatov, starih do 35 let, je bilo v letu 2013, kar 38. Najmanj jih je bilo v letu 2016, in sicer samo dva kandidata. Leto 2013 se zelo razlikuje od drugih let. V tem letu je bilo najmanj prijavljenih kandidatov starih nad 55 let, samo 23. Najbolj primerljiva starost je nad 55 let, kjer se od leta 2012 do 2016 število kandidatov te starosti giblje med 23 in 33 prijavljenimi kandidati.

Razvidno je, da je mlajšim kandidatom vodilno delovno mesto težje dostopno prav zaradi visoko postavljenih standardov za strokovno usposobljenost ter nepridobljenih izkušenj v primerjavi s starejšimi kandidati, ki so glede tega v veliki prednosti. Starejši kandidati imajo veliko pridobljenega znanja v zvezi z vodenjem in delovnim področjem delovnega mesta, za katero se prijavljajo, zato so mlajšim velika konkurenca, saj so jim dolgoletne izkušnje prinesle veliko znanja, ki ga mlajši kandidati še nimajo.

Grafikon 5: Razmerje med vsemi prijavljenimi kandidati glede na zaposlitev pred kandidaturo



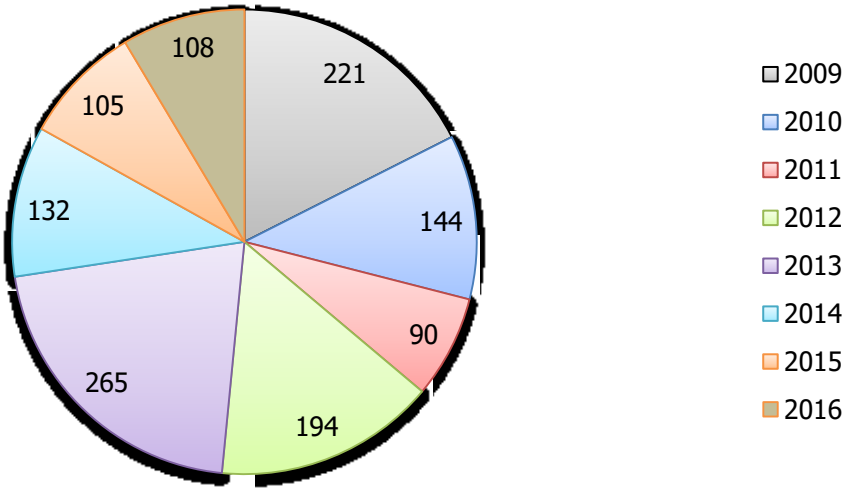
Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Iz grafikona 5 je razvidno, da je bilo v letih 2010, 2013, 2014, 2015 ter 2016 med vsemi prijavljenimi kandidati pred kandidaturo največ zaposlenih zunaj državne uprave. Največ jih je bilo v letu 2015, več kot polovica, kar predstavlja 55 % kandidatov, zaposlenih zunaj državne uprave, 24 % je bilo zaposlenih v organu in 21 % v državni upravi. Leto 2012 je bilo edino leto, ko je bilo največ prijavljenih kandidatov iz organa, ki razpisuje javni natečaj, kar 45 % kandidatov in najmanj zunaj državne uprave, samo 23 % kandidatov; zaposlenih kandidatov v državni upravi je bilo 32 %. Najmanj jih je bilo zaposlenih v državni upravi; izpostavimo leto 2010, ko jih je bilo samo 14 %. V organu je bilo zaposlenih 39 % kandidatov in 47 % zunaj državne uprave.

V letu 2013 je bilo največ zaposlenih zunaj državne uprave, kar 44 %, 34 % v organu ter najmanj v državni upravi, samo 22 %. Leta 2014 je bilo razmerje precej podobno: največ zaposlenih je bilo zunaj državne uprave, kar je predstavljalo 41 % kandidatov, v organu je bilo zaposlenih 39 % kandidatov ter najmanj v državni upravi, samo 20 %. V letu 2016 se razmerje razlikuje od leta 2014 samo za odstotek, ko je bilo največ zaposlenih zunaj državne uprave, kar 42 %, v organu 38 % kandidatov ter najmanj v državni upravi, samo 20 %.

Ugotovljeno je, da je bilo največ prijavljenih zaposlenih zunaj državne uprave. V organu, ki razpisuje javni natečaj, je bilo pred kandidaturo zaposlenih v teh od 34 % do 45 % kandidatov, razen leta 2015, ko jih je bilo samo 24 %. Tisti kandidati, ki so bili pred kandidaturo zaposleni v organu, imajo večjo prednost za pridobitev prostega delovnega mesta, saj so pridobili že veliko izkušenj ter znanj in so seznanjeni s potekom dela v organu.

Grafikon 6: Število uvrščenih kandidatov v natečajni postopek



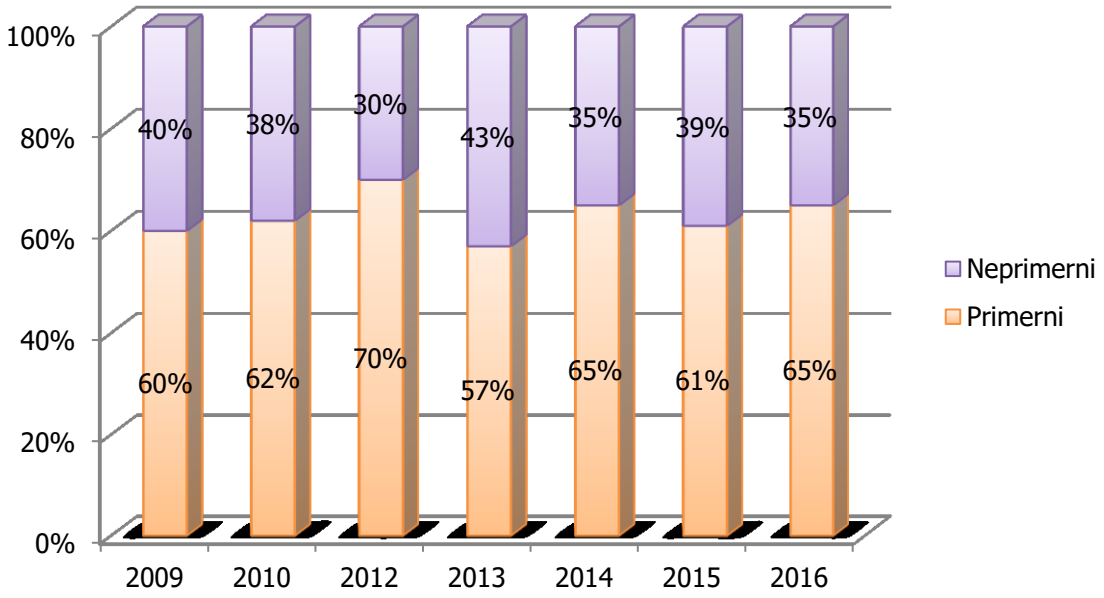
Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2009-2016)

Iz grafikona 6 je ugotovljeno, koliko od vseh prijavljenih kandidatov je bilo dejansko uvrščenih v natečajni postopek, med katerim Posebna natečajna komisija oceni primernost kandidatov.

Če primerjamo število prijavljenih kandidatov v sedemletnem obdobju, lahko ugotovimo, da število kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje, vsako leto upada. Izjema je leto 2013, ki se precej razlikuje od drugih let in je imelo največ kandidatov, ki so ustrezali pogojem in se uvrstili v natečajni postopek. Od 314 prijavljenih je bilo uvrščenih kar 265 kandidatov. Ugotovili smo, da je to leto najbolj izstopajoče. Izpostavimo lahko tudi leto 2009 z 221 kandidati ter leto 2012 s 194 kandidati. Najmanj uvrščenih kandidatov je bilo leta 2011, samo 90, vendar je številka glede na število prijavljenih kandidatov, 129, dokaj visoka.

Razlog za upadanje števila kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje, je v tem, da jih večina nima dovolj delovnih in vodstvenih izkušenj, kot jih določajo standardi, nekateri pošiljajo nepopolne prijave ter ne izpolnjujejo zahtevanih pogojev v celoti.

Grafikon 7: Razmerje med primernimi in neprimernimi kandidati glede na oceno posebnih natečajnih komisij



Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2009, 2010, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Grafikon 7 prikazuje, koliko kandidatov, ki so bili uvrščeni v natečajni postopek, je bilo primernih in koliko neprimernih.

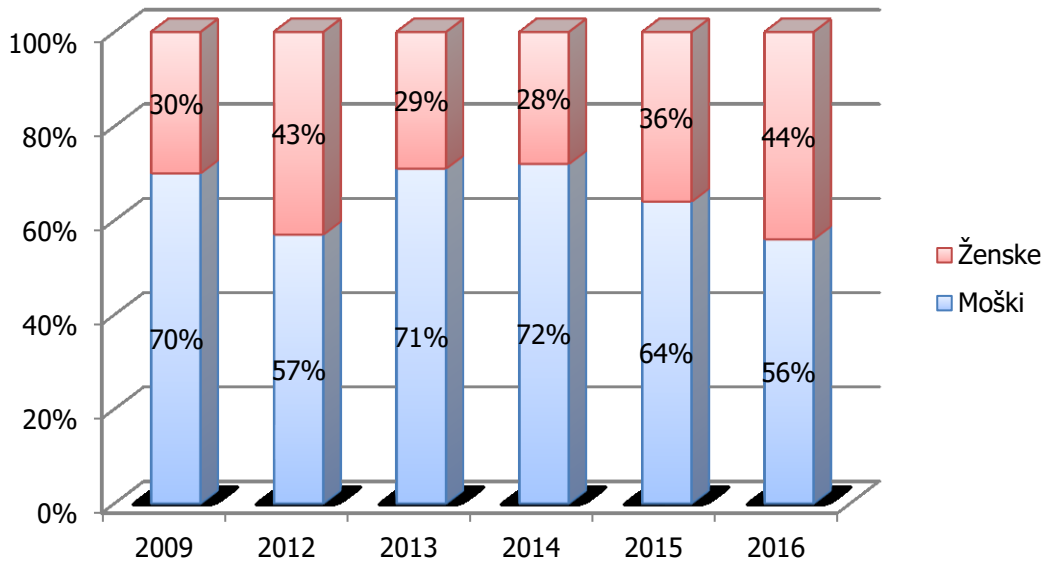
V letu 2009 je bilo od skupaj 221 kandidatov, ki so se uvrstili v natečajni postopek, 60 % primernih in 40 % neprimernih. V letu 2010 je bil rezultat zelo podoben; od 144 kandidatov, ki so se uvrstili v natečajni postopek, je bilo 62 % primernih in 38 % neprimernih. V tem letu je bilo manj kandidatov, ki so ustrezali vsem kriterijem, vendar več primernih glede na nizko število uvrščenih kandidatov v primerjavi s prejšnjim letom, kar pomeni, da je bilo v tem letu več potencialnih kandidatov. V letu 2012 se je odstotek primernih kandidatov povečal na 70 % ter odstotek neprimernih zmanjšal na 30 % od skupaj 194 uvrščenih kandidatov.

Iz raziskovalnega dela je razvidno, da je leto 2013 zelo izstopalo, vendar je pri tej primerjavi ugotovljeno, da je bilo najmanj primernih ter največ neprimernih glede na preostala leta. V letu 2013 je bilo največ prijavljenih kandidatov, kar 314, od tega 265 uvrščenih v natečajni postopek, vendar je bilo primernih kandidatov le 57 %, neprimernih pa 43 %.

Leti 2014 in 2016 lahko združimo, saj je ugotovljeno, da je odstotek primernih in neprimernih kandidatov enak: 65 % primernih ter 35 % neprimernih kandidatov. Razlika je samo v tem, da je bilo v letu 2014 več uvrščenih kandidatov v natečajni postopek, kar 132, v letu 2016 pa le 108 kandidatov. Leto 2015 se lahko primerja z letom 2010, saj se razlikujeta samo za odstotek. V tem letu je bilo od 105 kandidatov 61 % primernih ter 39 % neprimernih.

Ugotovljeno je, da število prijavljenih ni tako pomembno, saj je bolj kot kvantiteta pomembna kvaliteta. Glavna ugotovitev je, da je bilo v teh letih večina primernih kandidatov, torej več kot polovica. Izpostavimo leto 2012, ko je bilo največ primernih kandidatov, kar 70 %, ter leto 2013, ko je bilo največ neprimernih kandidatov, kar 43 %.

Grafikon 8: Razmerje med primernimi kandidati po spolu



Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2009, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016)

Iz grafikona 8 lahko ugotovimo razmerje med primernimi kandidati po spolu. Očitno je, da prevladujejo moški kandidati.

Izpostavimo tri leta, ko je bilo največ primernih moških in najmanj primernih žensk. Leta 2009 je bilo med primernimi kandidati 70 % moških in 30 % žensk. To leto je primerljivo z letom 2013, ko je bilo med primernimi kandidati 71 % moških in 29 % žensk ter leto 2014 z največ primernimi moškimi, kar 72 % in najmanj primernimi ženskami, samo 28 %.

Leti 2012 in 2016 se razlikujeta samo za odstotek. V letu 2012 je bilo 57 % primernih moških in 43 % primernih žensk. V letu 2016 je bilo 56 % primernih moških in 44 % primernih žensk, leta 2015 pa je bilo primernih 64 % moških ter 36 % žensk.

Tabela 1: Razmerje največ primernih in najmanj primernih

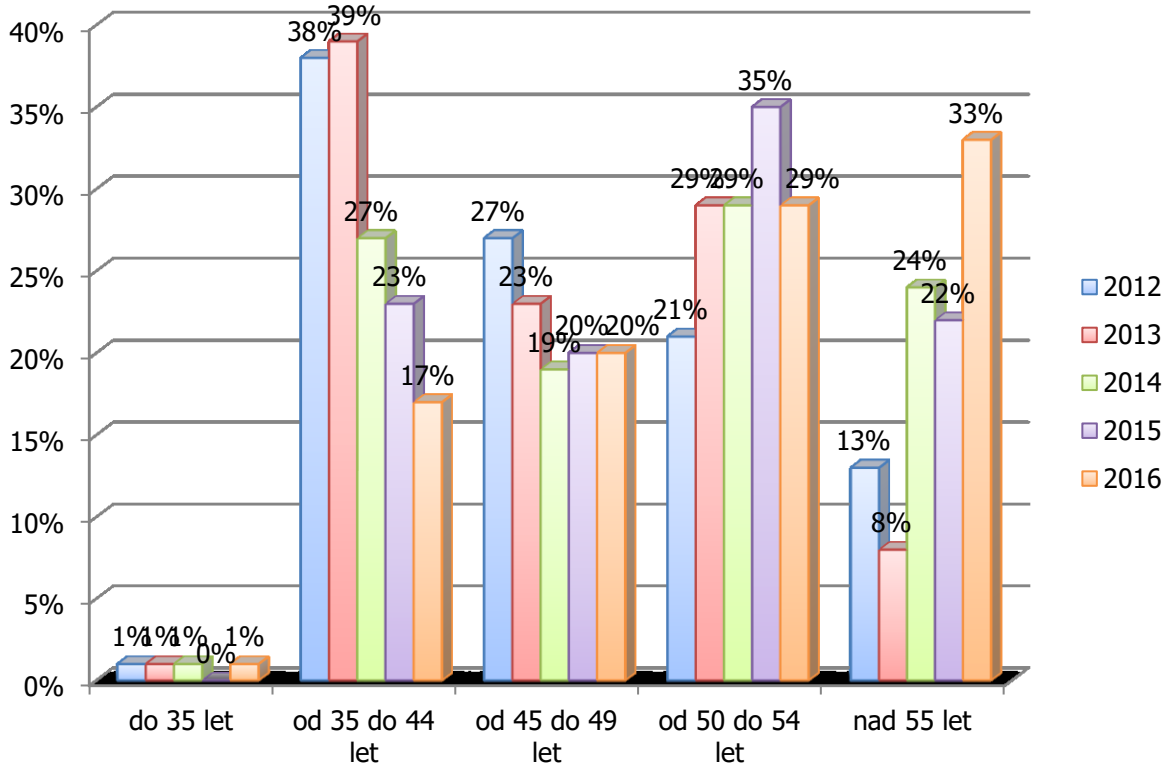
	Leto	Največ primernih	Leto	Najmanj primernih
Moški	2014	72 %	2016	56 %
Ženske	2012	57 %	2014	28 %

Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012, 2014)

Iz tabele 1 je razvidno, da je bilo v obdobju šestih let največ primernih moških v letu 2014, 72 %, ter najmanj v letu 2016, 56 %. Največ primernih žensk je bilo v letu 2012, 57 %, ter najmanj v letu 2014, 28 % primernih žensk.

Rezultati povedo, da so ženske še vedno v manjšini, saj so moški bolj primerni za vodilni položaj, ker imajo več vodstvenih izkušenj in sposobnosti ter so bolj samozavestni in ambiciozni. Žensk je na vodilnih položajih premalo, saj so bolj obremenjene z obveznostmi zunaj delovnega okolja, kar kažejo tudi rezultati.

Grafikon 9: Razmerje med primernimi kandidati po starosti

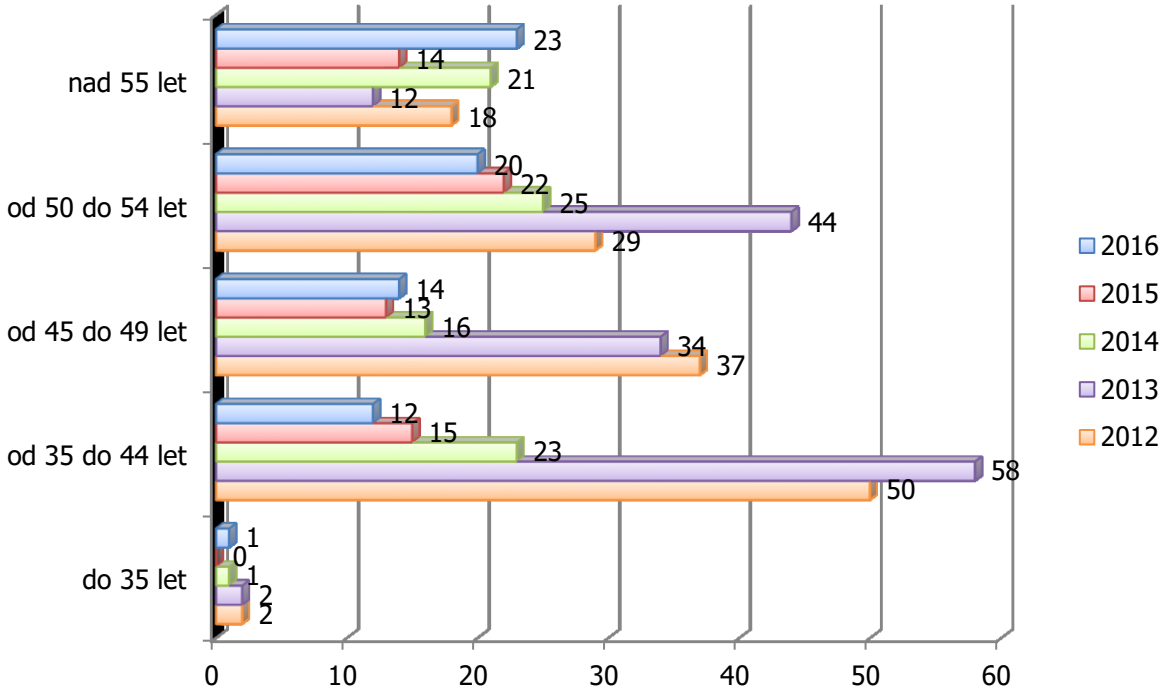


Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Iz grafikonov 9 in 10 je razvidno, da je bilo najmanj primernih kandidatov starih do 35 let, kar od leta 2012 do leta 2016 predstavlja od 1 do 2 kandidata. V letu 2015 ni bilo niti enega primernega kandidata, starega do 35 let. V letu 2012 je bilo največ primernih kandidatov starih med 35 in 44 let, in sicer 50.

Podobna je ugotovitev tudi za leto 2013, ko je bilo 58 kandidatov starih med 35 in 44 let. V letu 2014 je bilo največ primernih kandidatov starih od 50 do 54 let, kar predstavlja 25 kandidatov. Tako je bilo tudi leta 2015, ko je bilo 22 kandidatov. V letu 2016 so bili primerni kandidati večinoma starejši, nad 55 let, takih je bilo 23 kandidatov, 20 pa starih med 50 in 54 let.

Grafikon 10: Horizontalni prikaz razmerja primernih kandidatov po starosti

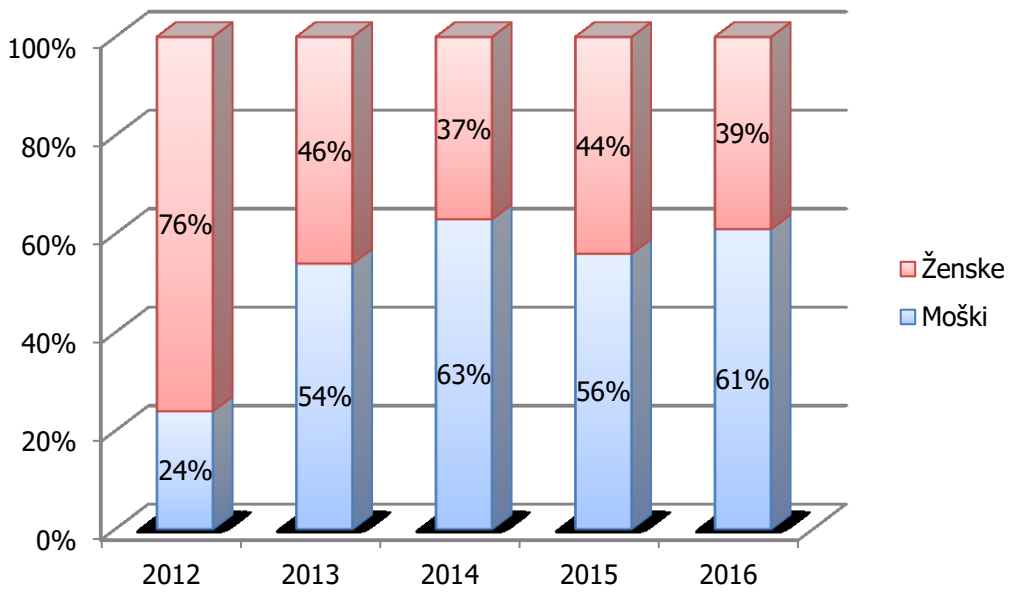


Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Rezultat glede primernosti kandidatov po starosti je bil pričakovan, kajti smiselno je, da so starejši kandidati veliko bolj primerni, saj imajo veliko več izkušenj na enakem ali sorodnem področju, imajo bolj razvite organizacijske in vodilne sposobnosti ter več let delovnih izkušenj.

Primernost kandidatov pomeni, da ustrezajo vsem pogojem, ki so določeni v Aktu o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest in jih je PNK ocenila z oceno »ustrezno«, s katero so se uvrstili med primerne kandidate.

Grafikon 11: Razmerje med neprimernimi kandidati po spolu



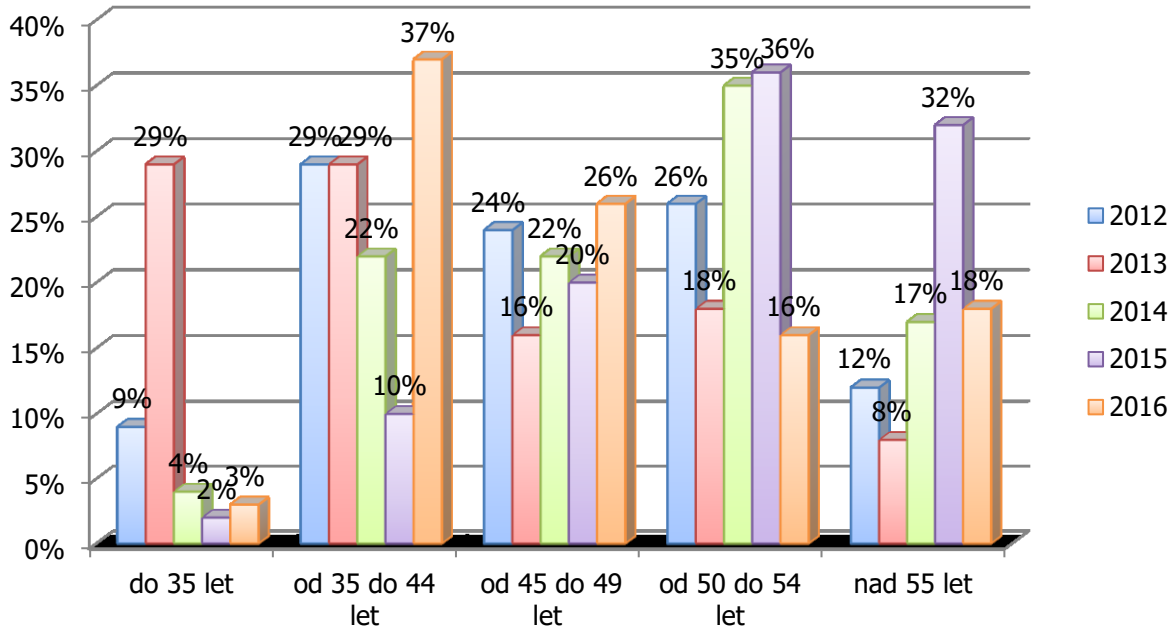
Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Iz grafikona 11 je razvidno, da je večje število neprimernih moških kot žensk. Izjema je leto 2012, ko so bile med neprimernimi kandidati večinoma ženske, kar 76 %, neprimernih moških pa samo 24 %. Največ neprimernih moških je bilo v letu 2014, kar 63 %, neprimernih žensk pa samo 37 %.

Leta 2013, 2015 in 2016 pa so si na podlagi razmerja neprimernih kandidatov po spolu dokaj podobna. V letu 2013 je bilo 54 % neprimernih moških in 46% neprimernih žensk. Nato se leto pozneje odstotek neprimernih moških poveča za 2 % na 56 % in odstotek neprimernih žensk pa zmanjša za 2 % na 44 %. Odstotek neprimernih moških se v letu 2016 znova zelo poveča na 61 %, neprimernih žensk pa samo 39 %.

Ugotovljeno je, da je med neprimernimi več moških kot žensk, kar pove, da moški niso vsi bolj primerni kot ženske, razlogi za neprimernost pa so lahko različni: od neizpolnjevanja pogojev, neustreznosti na podlagi zahtev standardov strokovne usposobljenosti za razpisano delovno mesto itn.

Grafikon 12: Razmerje med neprimernimi kandidati po starosti



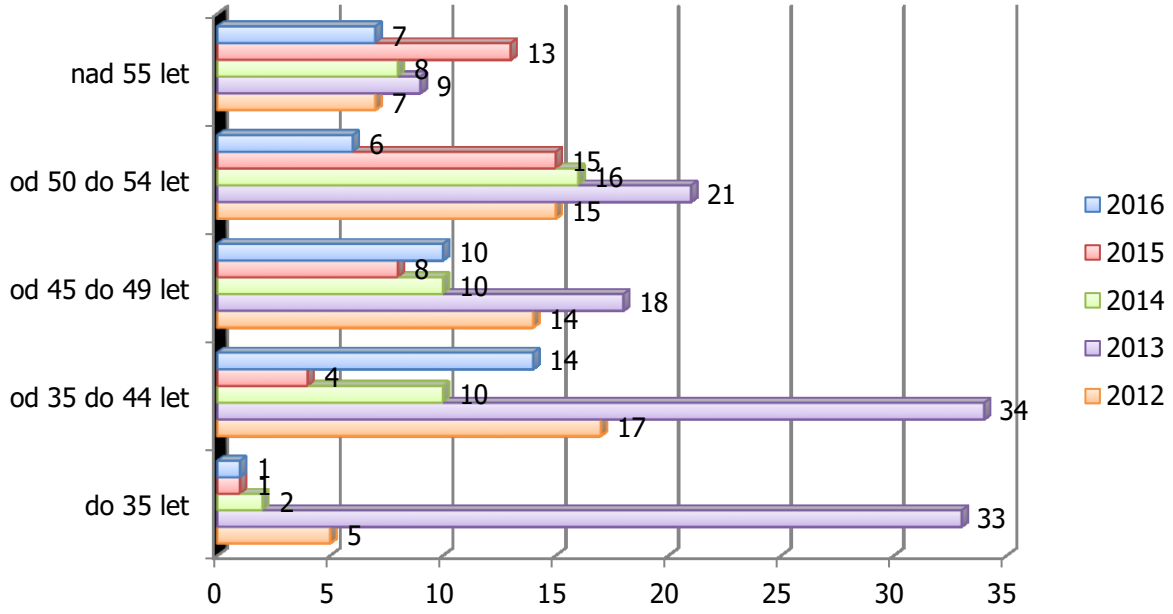
Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Iz grafikonov 12 in 13 je razvidno, da med neprimerne kandidate sodijo večinoma mlajši kandidati. Še zlasti je to opaziti v letu 2013, ko je bilo kar 33 kandidatov starih do 35 let ter 34 kandidatov, starih med 35 in 44 let, neprimernih. Najmanj neprimerni so bili kandidati, starejši kot 55 let, samo 9 kandidatov.

V letu 2012 je razmerje neprimernih kandidatov po starosti dokaj sorazmerno. Največ neprimernih kandidatov je bilo starih med 35 in 44 let, 17 kandidatov, ter starih od 50 do 54 let, 15 kandidatov. Leti 2014 in 2015 se razlikujeta, saj je bilo več neprimernih starejših kandidatov. V obeh letih je bilo največ neprimernih kandidatov starih med 50 in 54 let. V letu 2014 je bilo takih 16 kandidatov, v letu 2015 pa 15.

V letu 2016 je bilo znova več neprimernih mlajšh kandidatov. V tem letu je bilo največ neprimernih kandidatov starih med 35 in 44 let, kar 14 jih je bilo. Vzrok za to je dejstvo, da je razmerje po starosti prijavljenih kandidatov dokaj sorazmerno, kar pomeni, da je bilo tudi število prijavljenih mlajših veliko. Ugotovljeno je, da mlajši ne morejo uspešno konkurirati starejšim kandidatom, zato so kljub večjemu številu prijavljenih mlajših kandidatov večinoma bolj primerni starejši kandidati.

Grafikon 13: Horizontalni prikaz razmerja neprimernih kandidatov po starosti



Vir: Poročila o delu Uradniškega sveta, MJU (2012-2016)

Skozi primerjave je ugotovljeno, da so večinoma neprimerni kandidati mlajši, vzrok za to pa je delovna in vodstvena neizkušenost kandidatov, ki imajo tudi premalo delovne dobe. Vendar je v letih 2014 in 2015 opazen tudi malce drugačen rezultat, saj so bili bolj primerni mlajši kandidati.

7 UGOTOVITVE IN PREDLOGI

V Sloveniji je visok delež izobraženih žensk. Po analizi statističnega urada ima terciarno izobrazbo 34 % Slovenk in 23 % Slovencev, kar je približno razmerje 2:1. Tudi delež zaposlenih žensk je visok, plačna vrzel pa je ena najnižjih na svetu. Še vedno je delež žensk na mestih odločanja v gospodarstvu majhen, nič bolje ni niti v politiki, kulturi in znanosti (Združenje Manager, 2017).

Hipotezi, da razmerje po starosti in spolu med kandidati ni odvisno od zunanjih dejavnikov in je konstantno oziroma se ne spreminja bistveno iz leta v leto, ter razmerje primernih moških in žensk je glede na prijavljene moške in ženske enako, lahko potrdimo.

Skozi raziskovalni del je ugotovljeno, da se na posebne javne natečaje še vedno prijavlja več moških kot žensk, čeprav je državna uprava feminizirana, vendar so glede na standarde strokovne usposobljenosti oboji približno enako uspešni. Menim, da gre za vpliv širših družbenih razmer, saj je tudi delež žensk na mestih odločanja v največjih delniških družbah v slovenskem gospodarstvu, ki kotirajo na borzi, nizek; oktobra leta 2013 je bilo 21,6 % žensk.

Na podlagi statističnih podatkov v obdobju od leta 2009 do leta 2016 smo ugotovili, da so bili v omenjenem obdobju za najvišje vodilne položaje bolj primerni moški, vendar so bile ženske pri izkazovanju primernosti malce uspešnejše kot moški. To pomeni, da v Sloveniji sicer obstajajo pogoji glede na enakomerno zastopanost spolov, tako tudi na položajnih delovnih mestih, vendar vzrokov, zakaj tega ni, ne poznamo, saj gre za globalni pojav, s katerim se ukvarjata OZN in EU.

Iz statističnega dela je razviden tudi problem, da večinoma starejši kandidati konkurirajo mlajšim in so tako bolj primerni za vodilne položaje, saj imajo več pridobljenih izkušenj, kajti pogoji so zastavljeni na 7 let delovnih izkušenj in 3 leta vodstvenih izkušenj, kar je za mlajše previsok kriterij in zato tudi težje konkurirajo starejšim kandidatom.

Zastopanost žensk na političnih vodilnih položajih je bila v Sloveniji na splošno zelo nizka, saj po osamosvojitvi država prvih petnajst let ni imela vzpostavljenega sistema spolnih kvot. Pozneje ga je zaradi pritiskov organizacij civilne družbe uvedla, in sicer za različne vrste volitev. Na določenih področjih je sicer že viden napredek, vendar je delež žensk na vodilnih političnih položajih še vedno majhen. Vzrokov za takšen položaj je precej.

- Družinske obveznosti: Delo menedžerk zahteva veliko truda in dela tudi zunaj delovnega časa. Zato menedžerke zelo težko usklajujejo poslovno in zasebno življenje. Tudi njihovo družabno življenje je usmerjeno bolj v poslovni smeri. Večina žensk se bolj posveča gospodinjskemu življenju, nekatere kombinirajo oboje, vendar imajo pri tem zelo veliko težav.
- Pomanjkanje samozavesti je pri ženskah zelo očitna, saj velja splošno prepričanje, da je njihovo mesto v gospodinjstvu. Prav tako pa pri napredovanju v karieri ne dobijo dovolj podpore v družini, kar jim otežuje pot do napredovanja.
- Neadekvatno načrtovanje kariere: Izogibajo se mentorstva, saj menijo, da sta za napredovanje bolj pomembna znanje in sposobnost. Strah jih je tudi pred namigovanji na seksualno razmerje, saj je za uspešen in učinkovit sistem odločilen trden odnos med zaposlenim in mentorjem.

- Emocionalna nestabilnost žensk: Pri ženskah naj bi pri poslovnih odločitvah prevladovala čustva, očita pa se jim tudi, da se izogibajo prevzemanju odgovornosti.
- Pomanjkanje neformalnih zvez: ženske se zaradi časovne stiske zelo težko udeležujejo raznih klubskih druženj zaradi domačih obveznosti, čeprav je na teh druženjih veliko priložnosti za sklepanje poznanstev in zvez, ki so v poslovnem svetu velik plus.
- Več odsotnosti z dela: Ženske so večinoma odsotne zaradi porodniškega dopusta in materinstva.
- Nizke aspiracije, ki povedo, da ženske ne izkoristijo vseh možnosti, ki jim omogočajo enakopravnost na vseh področjih, vendar proti tej teoriji govori statistika, s katero je dokazano, da je v Sloveniji vsako leto več žensk, ki diplomirajo in doktorirajo.

Seveda je vzrokov še veliko več, kot so na primer hinavščina, težko odločanje, pasivnost, razburljivost v manjših krizah, tihost, nežnost itn. Pri moških je prav nasprotno: so bolj predani delu, saj so veliko manj obremenjeni z družino in svoj čas bolj posvečajo delu, so zelo samozavestni in ambiciozni, sodelujejo z mentorjem, kar jim prinaša uspešne rezultate pri delu, udeležujejo se klubskih druženj v prostem času, kjer navežejo veliko novih poslovnih stikov in so manj odsotni z dela. Poleg tega pri delu skrivajo čustva, so zelo aktivni, tekmovalni, se ne razburjajo ob manjših krizah, so sposobni ločevanja čustev od idej, so dobri vodje, dobro prenašajo kritike itn.

Za nadaljnje primerjave in uspešno zagotavljanje enakosti med spoloma bi bilo treba spodbuditi splošno razpravo o enakih možnostih zaposlitve obeh spolov. Pozornost je treba usmeriti k različnim meram spolne enakosti in razlikam in ne posvečati pozornosti samo ženskam, saj je politika usmerjena v pozitivno smer za oba spola.

V raziskavah različnih avtorjev ni nobene ugotovitve, ki bi sprožila aktivno pospeševanje vstopanja žensk na vodilne položaje, prav tako tudi ni nobene posebne oblike programov, s katerimi bi se uveljavile enake možnosti pri zaposlovanju, usposabljanju ter izobraževanju žensk.

Ženske morajo same premagati prej omenjene ovire, da bi našle pravo pot do uspeha in napredovanja. Menim, da se bosta delež žensk na vodilnih položajih in enakopravnost med spoloma v prihodnosti bistveno povečala in izboljšala, takšen je namreč trend, vendar se zadeve odvijajo bolj počasi.

Da bi bilo v prihodnosti več žensk, ki bi se prijavile na vodilne položaje, predlagam, da bi bilo koristno, če bi na spletni strani, kjer so razpisani javni natečaji, objavili statistiko, ki je navedena v tem diplomskem delu. Tako bi kandidati imeli večjo preglednost nad izvedenimi natečajnimi postopki skozi leta in morda bi se ženske le opogumile in si s tem omogočile napredovanje v karieri. Vzroki za slabo udeležbo na natečajih so pri ženskah zelo različni.

8 ZAKLJUČEK

Zaposleni so ključni za organizacije, saj s svojim znanjem, zavzetostjo, sposobnostjo ter uporabo veščin zagotavljajo njeno uspešno poslovanje. Za zagotovitev uspešne, odgovorne in učinkovite uprave je zelo pomemben odnos med zaposlenimi in organizacijo. Slednja mora zaposlenim pomagati pri razvoju, ki mora biti usmerjen in povezan z vizijo ter poslanstvom organa. Na delo in razvoj zaposlenih bistveno vplivajo vodje, katerih vloga je zelo pomembna. Zelo pomembno je torej, da so na vodilnih položajih najboljši strokovnjaki, ki jih zagotavlja državna uprava. Državna uprava je ključni dejavnik družbenega razvoja, ki skrbi za varno in kakovostno življenje v državi. Opredeljen je Zakon o javnih uslužbencih, saj sistem javnih uslužbencev temelji na zakonu, ki zagotavlja enakopravnost, poštenost in primernost pri obravnavanju zaposlenih, prav tako pa enakopravno varovanje temeljnih institutov delovnega razmerja. Načelo enakopravne dostopnosti, načelo zakonitosti, načelo strokovnosti, načelo javnega natečaja, načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, načelo kariere, načelo prehodnosti ter načelo odprtosti do javnosti so najpomembnejša načela za uradnike, ki jih morajo upoštevati, jih spoštovati in ravnati v skladu z njimi. Cilj reforme uslužbenskega sistema je bil vzpostavitev strokovne, politično nevtralne uprave, ki izvaja javne storitve in tako zagotavlja učinkovitost. Zelo pomembno je uresničevanje ločitve politike in stroke.

Opredeljena je delitev javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence. Delitev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence opredeljuje klasifikacija delovnih mest v skladu z ZJU. Status uradnika imajo samo tisti, ki jim je dan poseben varovan položaj. Poudarjena je tudi pomembnost odnosa med javnimi uslužbenci in političnimi funkcionarji, saj z znanjem in usposobljenostjo uspešno sodelujejo.

Jedro diplomskega dela je bila predstavitev dela Uradniškega sveta, saj prav ta opravlja zelo pomembno funkcijo; zagotavlja, da se bodo na različna položajna mesta zaposlili najbolj strokovno usposobljeni in kompetentni kandidati. S sprejetjem zakona in ob začetku delovanja je bil vzpostavljen nov sistem izbire najvišjih uradnikov, ki poudarja merila strokovnosti za izbiro tistega kandidata, ki bo v sistemu državne uprave vodil, usklajeval ter usmerjal delo na določenem področju. Zato sta bistveni njegovi politična nevtralnost in neodvisnost. Pomembno je, da je politični vpliv pri izboru vodilnih kadrov minimalen.

Vloga Uradniškega sveta pri izbiri kandidatov za najvišji vodilni položaj je zelo pomembna, saj Uradniški svet ne sprejema le predpisov s svojega področja, temveč postavlja tudi standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti kandidatov za posamezen položaj. Imenuje tudi posebne natečajne komisije, katerih naloga je izpeljati izbirni postopek, tako da ocenijo in pripravijo seznam primernih kandidatov, za katere meni, da so zaradi svoje strokovne usposobljenosti primerni za položaj. Ker pa Uradniški svet ni pristojen oziroma zaradi pomanjkanja pooblastil skrbi le za legitimacijo političnih odločitev, je glavna odločitev v rokah pristojnega ministra oziroma funkcionarja, ki se sam odloči o izbiri kandidata, saj bo on tisti, ki bo sodeloval z njim. Zelo pomembno je, da se minister pravilno odloči pri izbiri kandidata, saj je potrebno timsko delo ter dobro sodelovanje. Obstaja tudi možnost, da v primeru, ko po njegovi prosoji ni primernega kandidata, ne izbere nobenega od prijavljenih kandidatov. V tem primeru lahko postopek javnega natečaja ponovi ali pa sam imenuje posebno natečajno komisijo.

Ker pa ima minister možnost vpliva na izbiro sodelavcev, pa v primeru slabega delovanja ali delovanja, ki je v nasprotju z javnim interesom, se ne more in ne sme izgovarjati na svoje sodelavce, saj je on kot vodja odgovoren za njihovo delo in rezultate. Politični funkcionarji oziroma minister, predsednik vlade ali generalni sekretar vlade so tisti, ki odobrijo razporeditev uslužbenca na zahtevnejše delovno mesto, saj je potrebno njihovo soglasje za premestitev; s tem vplivajo na napredovanje državnih uslužbencev. Pristojni so tudi za razrešitev najvišjih državnih uradnikov.

Odločitve o izbiri kandidatov na vodilne položaje so zelo pomembne, saj vplivajo na državo, državljane in tudi na zaposlene, pri katerih je za zagotavljanje uspešnosti organizacije zelo pomembno dobro vzdušje, zagnanost ter motiviranost zaposlenih. Zagotavljanje pravilne izbire strokovno usposobljenih zaposlenih na vodilnih položajih nam omogočajo standardi strokovne usposobljenosti, ki so zelo visoki in s katerimi Uradniški svet zagotavlja enoten način preverjanja kandidatov, ki ga v natečajnem postopku izvajajo posebne natečajne komisije.

Standardi strokovne usposobljenosti so namenjeni predvsem dvigu kulture vodenja v državni upravi, s tem pa tudi pridobitev razumevanja in praktičnega udejanjanja koncepta družbene odgovornosti v posamezne organe in javno upravo. Z njimi se zagotavlja poštenost, enakopravnost in strokovnost postopka, saj omogočajo nepristranskost in pravilnost njegovega izida.

LITERATURA IN VIRI

- Haček, M. (2001). *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubjana: Fakulteta za družbene vede.
- Možina, S., Svetlik, I., Jamšek, F., Zupan, N., Vodovnik, Z. (2002). *Management kadrovskih virov*. Zbirka profesija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede
- Korade Purg, Š. (2003). *Uradniški svet – sestava in pristojnosti.* Pravna praksa: časopis za pravna vprašanja, 2003, str. 5-7.
- Virant G. (2004). *Komentar zakona o javnih uslužbencih*. V: Komentar zakonov s področja uprave, 2004, str. 115.
- Sajevec Plavčak, N. (2004). *Komentar zakona o javnih uslužbencih*. V: Komentar zakonov s področja uprave, 2004, str. 183-184.
- Kerševan, E. (2004). *Komentar zakona o javnih uslužbencih*. V: Komentar zakonov s področja uprave, 2004, str. 418-419.
- Bugarič B. (2005). *Ločitev politike in uprave: »zahodni« modeli »vzhodne« prakse.* Javna uprava, 2005, str. 429.
- Trpin, G. (2006). *Temeljna načela ZJU in njihov vpliv na reformo uslužbenskega sistema*. Ljubljana: Podjetje in delo.
- Špenko, D. (2007). *Pravna ureditev izbire najvišjih državnih uradnikov*. Ljubljana: Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani
- Haček, M. (2009). *Politiki in visoki javni uslužbenci: Kdo vlada?* Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Čehovin M., Haček M. (2014). *Teorija in praksa*. Družboslovna revija, 2014, str. 438-440.
- Brezovšek, M., Haček, M., Kuković, S. (2014). *Javna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. (2015). *Sistem javnih uslužbencev v RS*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- (1991). Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91-I.
- (2002). Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 63/07.
- (2002). Zakon o državni upravi (ZDU-1). Uradni list RS, št. 113/5.
- (2003). Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/03.
- (2012). Poslovnik o delu Uradniškega sveta. št. 0131-42/2008/13.
- (2013). Standardi strokovne usposobljenosti. št. 0130-9/2013/3.
- (2015). Poslovnik o delu posebnih natečajnih komisij. št. 0130-19/2014/19.
- Ministrstvo za javno upravo. (23. 7. 2017). Uradniški svet. Pridobljeno iz: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/uradniski_svet/
- Ministrstvo za javno upravo. (23. 7. 2017). Uradniški svet, posebni javni natečaji. Pridobljeno iz: http://www.mju.gov.si/si/o_ministrstvu/uradniski_svet/posebni_javni_natecaji/
- Uradniški svet. (25. 7. 2017). Standardi strokovne usposobljenosti. Pridobljeno iz: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/KPDR/S361-215100508350.pdf
- Pišljar, M. (30. 7. 2017). Načela sodobne javne uprave in njihovo uresničevanje v Sloveniji. Pridobljeno iz: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/pisljar-mina.pdf
- Tirak, S. (18. 8. 2017). Problematika izvajanja novega sistema javnih uslužbencev v Sloveniji. Pridobljeno iz: http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/tirak-sabina.pdf
- Kanjuo, Mrčela, A., Filipovič, Hrast M., Kogovšek, T., Lužar, B., Toni, T. (30. 8. 2017). Enakost spolov na mestih odločanja v gospodarstvu. Pridobljeno iz: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/enake_moznosti/VkljuciVseRaziskavaEnakostSpolovGospodarstvo.pdf

- Špenko, M. (10. 9. 2017). Upravljanje kadrovskih virov v državni upravi. Pridobljeno iz: http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Spenko-Matej.PDF
- Gostinčar, N. (10. 9. 2017). Napredovanje in ocenjevanje javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji v obdobju po osamosvojitvi. Pridobljeno iz: http://www.cek.ef.uni-lj.si/vps_diplome/jaklin136.pdf
- Vlada Republike Slovenije. (23. 9. 2017). Pojmovnik. Pridobljeno iz: http://www.vlada.si/o_vladi/pojmovnik/
- Mestna občina Velenje. (24. 9. 2017). Politika kakovosti slovenske javne uprave. Pridobljeno iz: http://www.velenje.si/sporocila-za-javnost/2004/03/26-Politika-kakovosti-slovenske-javne-uprave