

Prvo predavanje, 19.10.2007.

WILSON: The study of administration (1887)

Prvi prispevek o javni upravi v ZDA. Do takrat je bila upravna znanost v ZDA popolnoma nerazvita, v Evropi dokaj razvita.

Opozarja na spremembe, ki so se zgodile v prvem stoletju ameriške neodvisnosti, pri delovanju ameriške oblasti. Opisuje razliko med nekdanjimi družbami in tedanjo ameriško družbo na koncu 19. stoletja, ko si je večina podrejala oblast.

Funkcije oblasti postajajo vedno bolj kompleksne in številčne, posledica tega je da zgolj politična elita ne zmore več upravljati oblasti, vedno več potrebuje pomočnike (administracijo). Naloge uprave postajajo vedno bolj številne, kompleksne, vedno več jih je, zato uprava potrebuje znanje.

Wilson označi upravo kot poklicno področje (prvič zapisano), ki je oddaljeno od politike (uprava ni enako politika). Pravi da je uprava del politike toliko kolikor so stroji del proizvodnje. Strogo ločuje upravo od politike, uprava je zunaj sfere politike.

Upravna vprašanja niso tudi politična. Naloga politika je da določa upravi cilje in naloge, vendar pa se ne sme vmešavati v izvrševanje nalog.

Prvič omeni pojem uslužbenski sistem in pravi, da je za ZDA ključno, da je uprava v vseh točkah delovanja občutljiva predvsem na javno mnenje (ga mora upoštevati).

3. značilnosti oz. sposobnosti, ki jih morajo imeti javni uslužbenci:

- mora biti sposoben
- izkazovati lepo vedenje
- izkazovati srčno podporo politiki vlade

Idealni sistem mora biti dovolj samozadosten, da lahko deluje z neko močjo, hkrati pa mora biti predan demokratični misli. Zavedati se mora, da samovolja in razredni duh ne prideta v poštev.

JAVNI USLUŽBENCI IN DRŽAVNI USLUŽBENCI

DRŽAVNI USLUŽBENCI: nastali tekom procesa profesionalizacije uprave.

- 1.) ustalitev kroga nalog
- 2.) prehod opravljanja upravnih služb iz amaterjev v profesionalce

DU se razvijejo pred javnimi uslužbenci.

Poklicni uradniki.

Civil servant (ang)

Beante (nem)

DU se prvič pojavi v Indiji, s tem pojmom so označevali vse, ki so bili zaposleni v državi razen vojske in sodstva. Uporaba pojma se je nato razširila v Anglijo, kjer s tem pojmom (DU) pojmujejo civilne uradnike, ki so zaposleni v vladnih ministrstvih.

V večini sodobnih držav pa DU obsega vse tiste zaposlene v javnem sektorju, vladnih ministrstvih, vladnih službah, sodstvu (samo ministrstvo za pravosodje brez sodnikov), vojska in policija.

V slovenski zakonodaji tega pojma ni.

DU je okoli 34.000.

JAVNI USLUŽBENEC: ta pojem se uveljavlja zadnjih pol stoletja. To so vsi zaposleni v javnem sektorju. Pojem pozna tudi slovenska zakonodaja.

Civil servant (ang)

Public servant (amer)

JU so vse zaposlene kategorije v javnem sektorju, poleg DU so to še zaposleni v lokalni samoupravi, javnih agencijah, javnih skladih, zdravstvu, šolstvu, raziskovalnih centrih... Vsi, ki so plačani iz državnega ali lokalnega proračuna.

JU je približno 150.000.

Znotraj se delijo na kategorije, vrste:

- 1) uradniki (državni uslužbenci)
- 2) strokovni in tehnični JU (opravljajo pomožna administrativna dela)

Glavna značilnost poklicnega uradnika je, da opravlja svoje delo v upravnem organu kot svoj redni, edini in osnovni poklic. Preprosto je to oseba, ki opravlja službo v javni upravi.

Dva pomena javnega uslužbenca:

- 1) FUNKCIONALNI: Oseba, ki opravlja kakršnokoli funkcijo v javnem sektorju. Javni uslužbenec je tudi politik, politični funkcionar!!!
- 2) ORGANSKI: JU je oseba, ki deluje za nek organ na način, da se dejavnost osebe lahko šteje kot dejavnost organa. (npr.: carinik odločitev v imenu državnega organa)

Učinkoviti javni uslužbenci morajo posredovati predvsem razumevanje, znanja o upravljanju človeških virov (HRM). To znanje javnemu uslužbencu omogoča oblikovanje različnih vidikov upravljanja s HRM. Vidiki: od zaposlitve, do ocenjevanja, napredovanja, nagrajevanja, premestitve, ugotavljanje morebitne nesposobnosti, degradacije, do odpuščanja.

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

Gre za sistem znotraj katerega delujejo javni uslužbenci. Pojem sistema: formalne strukture avtoritarnih pravil, ki upravljajo delovanje javnih uslužbencev znotraj zadanih ciljev, prag oz. aktivnosti upravnega sistema. Sistem obsega dve ravni:

- 1) CENTRALNO: nanaša se na področje federalne oz. unitarne države.
- 2) LOKALNO: zajema sistem lokalne samouprave.

Strokovni sistem javnih uslužbencev se prvič pojavi leta 1883 v ZDA v PENDLENTONOVIM LISTINAM. V svojih temeljih spominja na današnje sodobne sisteme javnih uslužbencev, imel je 3 izhodišča:

- 1) strokovnost zaposlenih v upravi
- 2) primerna usposobljenost zaposlenih
- 3) apolitičnost (kar na začetku ni veljalo)

Listina je vzpostavila idejo o strokovnosti sistema javnih uslužbencev – MERIT SISTEM. Pred letom 1883 je v ZDA obstajal že nek sistem o javnih uslužbencih, ki ni bil strokoven ampak je (v temelju) je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev v skladu s političnimi merili – SPOIL SISTEM (patronaža).

Dosledna uporaba spoil sistema ima vsaj 3 negativne posledice za upravo:

- 1) pomeni zmanjšanje strokovnosti
- 2) zmanjša se stabilnost (ni kontinuitete, politične spremembe) upravnega dela
- 3) vodi do nestabilnosti znotraj upravnega organa – prenehanje delovanja upravnega organa

Uporaba merit sistema pa prinaša 3 prednosti:

- 1) strokovnjaki izbirajo strokovno usposobljene
- 2) kontinuiteta tudi ob političnih spremembah
- 3) trajnost zaposlitve

Javni uslužbenec delo opravlja kot trajni poklic, kariero do upokojitve.

V sistemu javnih uslužbencev, poteka proces upravljanja v 3 podsistemih/ravneh (piramida):

- I) institucionalna raven, podsistem
- II) operativna raven, podsistem
- III) izvršilna raven, podsistem
- IV) simbolna raven, podsistem

Ravni na vrhu vsebujejo večjo količino informacij, v spodnjem delu pa so izvrševalne ravni, energetski potencial.

I) INSTITUCIONALNA RAVEN: Proces upravljanja se začne z določitvijo ciljev na tej, najvišji ravni. Ta raven temelji na zunanjih virih birokratske moči (podsistemi). Birokratska moč je moč izvoljenih političnih funkcionarjev.

Ta podsistem predstavlja zgornji del organizacijske kulture. Njegova glavna vloga je da posreduje med sistemom javnih uslužbencev kot stroko in političnim sistemom.

Iz političnega sistema (okolja) črpa sistem javnih uslužbencev podporo in moč, to je tisto, ki potrebuje da lahko sooblikuje in izvršuje politike.

Pomemben element znotraj te ravni je pravilo vodenja. To pravilo postavlja cilje, izhodišča celotnemu sistemu javnih uslužbencev in njihovi vlogi v tem procesu.

Pomembno je, da JU nimajo stranske naloge, da niso zgolj orodje ampak morajo imeti pomembnejši vlogo kot policy maker-ji.

II) OPERATIVNA RAVEN: konkretizira in operacionalizira načela politike. Temelj te ravni so notranji viri birokratske moče, to je moč, ki izvira iz javnih uslužbencih samih. Temelji na močno razvejani birokratski strukturi strokovne ravni upravljanja; vprašanja strokovnjaki obdelujejo, konkretizirajo in jih pripravijo na konkretno in neposredno izvajanje. Operativna raven je najbolj obsežen podsistem v sistemu javnih uslužbencev. Raven za učinkovito delovanje potrebuje celoten sistem (kadrovskih) javnih uslužbencev (HRM); od zaposlitve do odpuščenja.

III) IZVRŠILNA RAVEN: del operativne ravni. Tukaj se posamezne odločitve le še izvedejo v konkretni akciji.

IV) SIMBOLNA RAVEN: je izven procesa upravljanja, je pa pomemben del sistema javnih uslužbencev. Opredeljuje kaj je dobro in kaj narobe v smislu etike (prav – narobe). Spodbuja določeno delovanje in prepoveduje neko drugo delovanje. Sestavljen je iz 2 delov:

- 1) upravna kultura
- 2) etika (kodeksi)

Primer: I) povečati prometno varnost (cilj)

II) izgradnja sistemov varovanja v železniškem prometu

III) izgradnja zapornic na progi xy, ki bo stala...

IV) opozorila zakaj je stalo toliko, ko bi lahko stalo manj

RAZVOJ GLAVNIH ZNAČILNOSTI O USLUŽBENSKIH RAZMERJIH

Za razvoj je pomembno 19. stoletje (se začne), pred tem so bili javni uslužbenci »osebni sužnji« absolutnih vladarjev (krone). Za to obdobje je značilno enačenje upravna služba = izvajanje politične oblasti. Pred 19. stoletjem se oblast, politika in uprava ne ločijo.

Od druge polovice 19. stoletja (1848) se politični sistem diferencira, politični nosilci so izločeni iz sistema državne uprave. Uprava in politika se začneta ločevati. Državni uslužbenci so prvič videni kot uslužbenci države, ki delujejo v njenem imenu in ne monarha. (Danes javni uslužbenci delujejo v imenu javnega interesa).

+ pomemben faktor v razvoju, je bilo uresničevanje ideje o delitvi oblasti na tri veje. Državni uslužbenec postane funkcionar državne oz. izvršilne veje oblasti. (Montesque)

+ ideja: poveča se uporaba pisanih dokumentov, kar je pripeljalo do tega da politiki ne zmorejo nadzirati celotne korespondence znotraj upravno izvršilnega aparata, kar pomeni povečanje nepolitičnega elementa v uradništvo.

Politika in uprava se vedno bolj ločujeta, razlikujeta. Vzpostavljen je bil temelj sodobnih uslužbenskih sistemov. Z delitvijo oblasti postane zakonodajna veja izključna domena politike. Javni uslužbenci se preselijo v izvršilno-upravno vejo, kjer izvršujejo zakone.

IZVRŠILNA VEJA postane razdeljena, področje kjer se določa meja med upravo in politiko. Manjši del veje še vedno zaseda politika, ta del imenujemo vlada, ki predlaga zakonodajo, ki jo izvršuje upravni del. Večji del pa predstavlja uslužbenki sistem, ki izvršuje odločitve, ki jih je sprejela politika. Izvršuje ukaz politike = Webrov pogled.

V drugi polovici 19. stoletja pride tudi do ločevanja znotraj sistema javnih uslužbencev, na visoke javne uslužbenke in ostale, navadne. Ločevanje se zgodi na osnovi delovne obveznosti in odgovornosti.

V Veliki Britaniji se razvije teza o odgovornosti političnih funkcionarjev in popolni anonimnosti in neodgovornosti javnih uslužbencev. Ta sistem se je uveljavil samo v VB.

Sistem javnih uslužbencev postane konec 19. stoletja poklicni sistem na strokovni osnovi v katerem je imela politika vedno manj vpliva na izbiro in delovanje javnih uslužbencev. Postajajo vedno bolj profesionalni in ravno to omogoči nastanek pravnega varstva javnih uslužbencev (zaščitne zakonodaje), ki jih ščiti pred politiko, pred odpustom zaradi politike ali drugih prepričanj. Zgled pravnega varstva so javni uslužbenci iskali v zasebnem sektorju od koder so prevzeli instrument kolektivnega varstva pravic = SINDIKAT, kot sredstvo, ki naj predstavlja interese zaposlenih v javnem sektorju.

WEBROV MODEL

Za razvoj upravnih uslužbencev je najbolj pomemben WM birokratske organizacije, ki temelji na elementih:

1) način rekrutacije javnih uslužbencev (naj bi javne uslužbenke izbirali na osnovi 3 kriterijev: - strokovnosti

- doseženi delovni rezultati (uspeh)
- splošna intelektualna sposobnost

NE na temelju askripcije (rasa, spol, starost, vera...). Tak način izbire imenujemo NAČIN NA OSNOVI NEVTRALNE PRISTOJNOSTI.

2) javne uslužbenke osvobodi izpod vpliva politike. Webu se zdi bolj problematičen političen pritisk kot vpliv politike.

Izbira naj bi bila na temelju strokovnih kriterijev – MEHANICIZEM. Uslužbenec izbran po teh kriterijih je vrednostno in politično neopredeljen, nevtralen, zgolj administrat, ki bo znal opravljati z javnimi politikami, ne glede na to kakšna je.

Weber predvideva da bodo javnega uslužbenca vodili objektivni, tehnični in pravi kriteriji. Osebno mnenje javnega uslužbenca do politike naj ne vpliva na njegovo delo, znati mora zanemariti (ne)naklonjenost.

Weber vidi birokratsko organizacijo kot pravni in upravni pojem.

PRAVNI: birokratska organizacija kot najčistejši tip legalne in racionalne oblasti. Tako tisti, ki da ukaz, kot tisti, ki ga izvršuje upoštevata formalna pravna pravila.

UPRAVNI: birokratska organizacija kot hierarhično natančno strukturirana upravna organizacija, ki temelji na odnosu pod in nad-rejenosti na osnovi zahtevnosti dela/nalog.

Ključni pomen je uradnikova čast (sposobnost uradnika), da kljub nasprotnem osebnem mnenju izpolni izdani ukaz. Brez te etične discipline bi celoten upravni aparat razpadel.

Javni uslužbenec je v delovnem razmerju z državo iz česar izhajajo pravice in obveznosti.

- Pravice: - do plače, nagrade, napredovanja
- do trajnosti zaposlitve

JAVNI USLUŽBENCI KOT SKUPINA: ne gre za homogeno ne za monolitično skupino ekspertov, saj se med seboj precej razlikujejo. Znotraj skupine predstavljajo JEDRO, to so visoki javni uslužbenci, ki so na hierarhični lestvici takoj za političnimi funkcionarji. To so najbolj prestižni in ugledni člani, jih je približno 500 (generalni sekretarji, državni podsekretarji, načelniki upravnih enot, direktorji direktorátov... spadajo v prvi karierni razred).

Naloge visokega javnega uslužbenca:

- 1) nadzorujejo uslužbenske položaje in dostop na te položaje (javne razpise, ki izbira natečajna komisija vodi in nadzira visoki javni uslužbenec)
- 2) dajanje navodil in napotkov nižjim javnim uslužbencem
- 3) skupaj s politiki določajo nekatere prioritete in cilje upravne organizacije.

Za dostop na te najvišje uslužbenske položaje je potrebna dolga in uspešna upravna kariera, stopnja izobrazbe in usposobljenosti.

Znotraj te skupine (500) je približno 120 (uradniški menedžerji), na izbiro katerih ima vpliv tudi politika.

V primerjavi s političnimi funkcionarji so visoki javni uslužbenci:

- 1) bolj usposobljeni
- 2) imajo prednost, ker nimajo mandata (v primeru nesoglasij, počakajo da politiki mine mandat).

Drugo predavanje, 26.10.2007.

SLOVENSKI USLUŽBENSKI SISTEM

- Teoretski pregled
- Zdajšnja ureditev sistema
- Glavne poteze prejšnjega sistema (knjiga)

Sodobni uslužbenki sistemi se spopadajo s 5 vprašanji:

- 1) kako zagotoviti sposobno in učinkovito javno upravo in sposobne javne uslužbenke
- 2) kako zagotoviti odgovorne javne uslužbenke
- 3) kako zagotoviti legitimnost upravnega sistema
- 4) kako zagotoviti učinkovitost javne uprave
- 5) kako zagotoviti dovolj visoko stopnjo profesionalnosti uprave

v preteklih letih je upravni sistem zagotovil manj pestre, kakovostne storitve v primerjavi z zasebnim sektorjem. Posledica tega je monopol, ki ga ima javna uprava. Zaradi odsotnosti konkurence je bila kakovost storitve v

javnem sektorju vedno manj pomembna od procedure do formalnosti izpolnjevanja obrazcev, postopkov... Posledica: državljani so jemali javno upravo negativno, slabše kot zasebni sektor.

ELEMENTI SLOVENSKEGA USLUŽBENSKEGA SISTEMA

1) KLASIFIKACIJA

Predstavlja razporeditev delavnih mest na podlagi večjih kriterijev (dolžnosti, odgovornosti, znanja), ki so potrebna za uspešno opravljanje dela na delavnem mestu. Pogost način klasifikacije delavnih mest = klasifikacija POLOŽAJA.

Vsak položaj je opisan s 4 elementi:

- 1) naziv (sekretar III)
- 2) dolžnosti
- 3) odgovornosti
- 4) sposobnosti in znanja

Delovno mesto je najmanjša enota, katere ni možno nadalje deliti, lahko pa jih medsebojno primerjamo, kar omogoča razporejanje delavnih mest po medsebojno primerljivih lastnostih v skupine. Delovno mesto je zbir vseh delovnih nalog za izvajanje katerih se predvideva javni uslužbenec. V sistemu klasifikacije je položaj posameznega javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od položaja, ki ga zaseda.

Delovno razmerje se sklepa na podlagi sistemizacije delovnih mest, to je seznam vseh delovnih mest v nekem upravnem organu. Pri vsaki zaposlitvi so zapisane odgovornosti in delovne naloge, ki so potrebni za:

- 1) omogoča organizacijsko preglednost
- 2) preglednost, koliko ljudi je zaposlenih
- 3) omogoča načrtovanje za zaposlovanje

Delovne naloge in dolžnosti je treba standardizirati. Potrebno je določiti 5 stvari za vsako delovno mesto:

- redne naloge (za katere je bilo delovno mesto ustanovljeno)
- posebne naloge (v času ustanovitve delovnega mesta niso obstajale, so občasne)
- administrativne naloge (npr: vpisat oceno delavca v ocenjevalni list in obrazložiti)
- odgovornost (2 vrsti: disciplinska, odškodninska in civilna, kazenska)
- metode dela, ki jih mora uporabiti da opravi nalogo

Klasifikacijski sistem mora vsebovati 3 zadeve:

- 1) nazive in definicije posameznih kategorij (I, II, III)
- 2) sistem kategorij, ki te povezujejo v neko celoto
- 3) pravila za razvrščanje c kategorije

1. Klasifikacijski sistem temelji na razporeditvi položajev. Posamezna kategorija zajema vse javne uslužbence in ima vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi lastnostmi.

2. Klasifikacijski sistem lahko temelji tudi na nazivu (najbolj pogost). Gre za klasifikacijo javnih uslužbencev samih, po osebah. Posamezna kategorija zajema vse javne uslužbence z enakimi, posameznimi značilnostmi (vsi javni uslužbenci, ki imajo univerzitetno izobrazbo ali: vsaj 3 leta delovne dobe ali: ki imajo družboslovno izobrazbo). Po sistemu klasifikacije po nazivu poteka razvrščanje na podlagi formalne izobrazbe, 5 kariernih razredov:

- 1 razred: univerzitetna ali višja stopnja izobrazbe
- 2 in 3 razred: visokošolska
- 4 razred: višješolska

Vsak razred je notranje razdeljen še na 16. stopenj (skupaj 80 kariernih stopenj).

3. Razporeditev po delovni dobi. Dlje kot nekdo delo opravlja ima več izkušenj in zato lahko delo opravlja boljše.

4. Razporeditev na podlagi dodatnih in posebnih znanj (jeziki, rač. znanja, strokovni izpiti).

V Sloveniji imamo kombinacijo obeh sistemov klasifikacije, hkrati se uporabljata oba, po delovnemu mestu in položaju + po nazivih.

DVOJNA PIRAMIDALNA STRUKTURA

ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH

Prva ločnica klasičnih delovnih mest je v zakonu določeno že na podlagi delitve na uradnike in strokovno tehnične uslužbence.

JAVNI USLUŽBENEC: vsi zaposleni v javnem sektorju.

JAVNI SEKTOR: državni organi, organi lokalne samouprave, javni skladi, javne agencije in druge osebe javnega prava, ki so (ne)posredni uporabniki proračuna.

Zakon o javnih uslužbencih razlikuje med pojmom uradnik in javni uslužbenec.

I. del zakona: namenjen vsem javnim uslužbencem v rep. Sloveniji. Opredeljuje osnovne pojme, pravice, obveznosti in načela uslužbenskega sistema (30. členov).

II. del zakona: velja samo za uradnike (vsi ostali člani).

Vsi uradniki so javni uslužbenci, vsi javni uslužbenci niso uradniki!!!

JAVNI USLUŽBENEC: opravlja javne naloge v imenu osebe v javnem sektorju. Pri tem gre za naloge, ki sodijo v delovno področje osebe v javnem sektorju.

URADNIK: nosilec pooblastil osebe v javnem sektorju. Opravlja javne naloge za katere je bila upravna organizacija ustanovljena. Deluje v imenu upravnega organa oz. osebe v javnem sektorju. Status uradnika nimajo tisti javne uslužbenci, ki v upravi organizaciji opravljajo pomožna ali spremljajoča dela, to so strokovno-tehnični uslužbenci.

Uradniki imajo posebne pravice in obveznosti, ki jih strokovno-tehnični uslužbenci nimajo:

- 1) lahko dajejo na podlagi pooblastila informacije o delu osebe v javnem sektorju in vodi upravne postopke.
- 2) lahko pridobi naziv in položaj
- 3) ima pravico do kandidature za napotitev na dodatno izobraževanje
- 4) ima povečan obseg pravic pri nagrajevanju

delovna mesta = uradniška delovna mesta in strokovno-tehnična delovna mesta.

STROKOVNO-TEHNIČNI JAVNI USLUŽBENCI: opravljajo spremljajoča in pomožna dela na 3 področjih: - tehnična podpora, pomoč

- kadrovsko poslovanje
- materialno, finančno poslovanje

Lahko izjemoma opravlja lažja upravna opravila, če to posebej dovoli minister pristojen za javno upravo.

2) NAČELA V USLUŽBENSKEM SISTEMU

Je novost v sistemu javnih uslužbencev, prejšnja zakonodaja ni poznala kataloga načel. Načela zagotavljajo zakonitost, strokovnost, usmerjenost uprave k uporabnikom, politična nevtralnost, javni natečaj, etičnost... načela so razdrobljene od ustave do različnih zakonov.

Ključna načela javne uprave, ki so značilna tudi za evropski upravni prostor lahko združimo v 3 skupine: 1) zanesljivost in predvidljivost

- 2) odgovornost, učinkovitost, uspešnost
- 3) odprtost in transparentnost

V zakonu o javnih uslužbencih je 10 načel za javne uslužbence (npr.: zakonitost, strokovnost) in 5 načel za uradnike (npr.: politična nepristranskost).

Načela so namenjena vzpostavitvi standardov kakovosti, nimajo neposrednega pravnega učinka. Naj bi vzpostavila moralno etično ogrodje, opredeljujejo ključne vrednote. Pri nastajanju zakonodaje je katalog načel predstavljal vodilo priprave celotnega novega uslužbenskega sistema.

3) SISTEM NAZIVOV IN POLOŽAJEV

84. člen v zakonu!! Uradniki opravljajo svoje delo v nazivu!! Naziv je osebna last uradnika, vezan je na osebo uradnika in je njegov dokler je uradnik del uslužbenskega sistema.

Pogoji za naziv: - če napreduje (lažji)

- prvo imenovanje v naziv. Vsak uradnik je prič imenovan v naziv ob prvi zaposlitvi, po izbiri ob javnem natečaju. Vsakega se imenuje v tisti naziv, ki še omogoča opravljanje dela na delovnem mestu.

3 (osnovni) pogoji za imenovanje v naziv:

- 1) najmanj predpisana stopnja izobrazbe (uni.)
- 2) aktivno znanje uradnega jezika
- 3) opravljen strokovni izpit (na upravni akademiji; državni izpit)

Drugi pogoji:

- 4) delovne izkušnje

5) drugi pogoji v zakonu

Sistem nazivov je ločen od sistema položajev = uradniško delovno mesto.

Položaji so razdeljeni v 5 skupin:

- 1) ministrstva
- 2) organi v sestavi ministrstev
- 3) upravne enote
- 4) vladne službe
- 5) uprave lokalnih skupnosti

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organiziranjem dela v upravni organizaciji. Za pridobitev položaja so določeni pogoji: - najmanj predpisana stopnja izobrazbe

- aktivno uradni jezik
- opravljen strokovni izpit
- smer pridobljene izobrazbe (poklicna klasifikacija)
- funkcionalna in specialna znanja (znanje iz upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri)

viri)

Vsi pogoji za pridobitev položaja in naziva so določeni v sistematizaciji.

3.b) DVE GLAVNI SKUPINI USLUŽBENSKIH SISTEMOV

A) KARIERNI – Značilnosti:

1) temelji na posebnih izobrazbenih institucijah, ki izobražujejo kadre za javno upravo. Posameznik se mora že zgodaj odločiti za to pot.

2) pozna dvojno piramidalno strukturo; ločen sistem položajev od nazivov.

3) posameznik, ki je zaposlen v upravi mu zagotavlja zaposlitev do upokojitve

4) tog in zaprt sistem. Ne dopušča zaposlovanje iz zasebnega sektorja še zlasti na najvišje položaje.

5) deluje na podlagi vstopnice (opravljen strokovni izpit), po tem prideš na najnižji možno položaj, ki ustreza tvoji izobrazbi. Temu pravimo VSTOPNA TOČKA.

Pozitivno: zaposlenim omogoča varnost zaposlitve, omogoča jim načrtovanje kariere in prednost pri napredovanju.

B) POZICIJSKI – Značilnosti:

1) ne pozna dvojne piramidalne strukture, pozna le klasifikacijo položajev

2) odprt sistem, omogoča zaposlitev iz zasebnega sektorja, tudi v kasnejših letih in na najvišja uslužbenska mesta.

Nobena država ne pozna ne čistega kariernega ne pozicijskega sistema. Kariernemu sistemu je najbližja Francija, s tem da togost nevtralizira z dopuščanjem možnosti zaposlovanja pogodbenih uslužbencev (za določen čas).

Do leta 2002 je pozicijski sistem poznala Slovenija.

Danes se v slovenskem sistemu javnih uslužbencev kombinirata oba sistema, vendar se nagiba bolj kariernemu.

Elementi kariernega sistema v Sloveniji:

- 1) pozna dvojno piramidalno strukturo
- 2) strokovni izpit
- 3) možnost napredovanja (že zaposleni imajo prednost)
- 4) interni natečaj

Elementi pozicijskega sistema v Sloveniji:

- 1) možnost pogodbenih uslužbencev
- 2) možnost zaposlovanja iz zasebnega sektorja tudi na najvišje uradniške položaje (varovalka-prednost imajo že zaposleni)

Tretje predavanje, 9.11. 2007

ODGOVORNOST JAVNIH USLUŽBENCEV

Poznamo dve vrsti odgovornosti: DISCIPLINSKO in ODŠKODNINSKO

1.) DISCIPLINSKA ODGOVORNOST: Javni uslužbenec je odgovoren za vse disciplinske kršitve v primeru, če krši obveznosti iz delovnega razmerja. Disciplinska kršitev je, če kdo stori neko dejanje iz malomarnosti ali z naklepom. Obstajata dve vrsti disciplinske kršitve: lažja in težja.

1.1. LAŽJA DISCIPLINSKA KRŠITEV:

- a) kršitev delovne obveznosti določene s pogodbo o zaposlitvi, kolektivno pogodbo, predpisi...
- b) obnašanje, ki ni v skladu s kodeksom javnih uslužbencev
- c) nevljudnost; nedostojno vedenje do strank ali sodelavcev

UKREPI ZA LAŽJO DISCIPLINSKO KRŠITEV:

- a) opomin predstojnika upravnega organa
- b) denarna kazen (največ 15% od plače, ki je bila izplačana v tistem mesecu v katerem je bila storjena lažja disciplinska kršitev)

1.2. TEŽJA DISCIPLINSKA KRŠITEV:

- a) dejanje na delu ali v zvezi z delom, ki ima znake kaznivega dejanja (npr.: podkupovanje)
- b) nezakonito opravljanje dela, nepravilnosti pri delu (npr.: zavrne gradbeno dovoljenje nato stranka plača...)
- c) nenamenska poraba javnih sredstev
- d) kršitev načela politične nevtralnosti oz. nepristranskosti
- e) ponavljanje lažjih disciplinskih kršitev

UKREPI ZA TEŽJO DISCIPLINSKO KRŠITEV:

- a) denarna kazen (največ od 20-30% od plače, ki je bila izplačana v tistem mesecu v katerem je bila storjena lažja disciplinska kršitev)
- b) odvzem položaja, razrešitev iz položaja
- c) odvzem naziva, imenovanje v nižjo stopnjo naziva
- d) odpoved pogodbe o zaposlitvi (v primeru, če pride do disciplinske kršitve iz hude malomarnosti ali v primeru naklepa)

Pri izbiri *disciplinskega ukrepa* mora delodajalec upoštevati stopnjo odgovornosti javnega uslužbenca, stopnjo njegove krivde, subjektivne in objektivne okoliščine in posledico, ki je nastala s kršitvijo. Upošteva se tudi dejstvo ali je že bila izročena ali že kdaj dokazana kakšna disciplinska kršitev.

Zakon natančno ureja disciplinski postopek. Postopek uvede predstojnik upravnega organa na lastno pobudo, na predlog reprezentativnega sindikata ali na predlog inšpekcije. V predlogu za disciplinski postopek mora biti natančno zapisana očitana disciplinska kazen in vsa dokazila nanjo.

Disciplinski postopek se začne s pisnim sklepom predstojnika upravnega organa, pisni sklep se izroči javnemu uslužbencu in nato se obvesti reprezentativni sindikat. Zoper sklep NI možna pritožba. Disciplinski postopek vodi in o disciplinski kršitvi odloča predstojnik organa.

Predstojnik ima pravico in možnost, da imenuje disciplinsko komisijo. Člani *disciplinske komisije* morajo imeti najmanj 5 let delovnih izkušenj in morajo biti najmanj v tretjem kariernem razredu. Opravi se obravnava, kjer ima javni uslužbenec pravico da se zagovarja (sam, z odvetnikom, prek sindikata...). Za ta del postopka se uporablja zakon o upravnem postopku.

Če se v disciplinskem postopku ugotovi, da je javni uslužbenec storil kaznivo dejanje, ki bi ga bilo treba preganjati po uradni dolžnosti, mora predstojnik obvestiti pristojne organe (državni tožilec). Po končani obravnavi se ugotovi krivda ali nedolžnost in se izreče ali ne izreče *disciplinski ukrep*, ki ga izvrši predstojnik.

Pri disciplinskem ukrepu, kjer se javnemu uslužbencu odvzame naziv (se ga imenuje v nižji naziv), se lahko javni uslužbenec pritoži. Na drugi stopnji se pritoži na upravno sodišče.

2. ODŠKODNINSKA ODGOVORNOST: Javni uslužbenec je odgovoren za škode, ki jo protipravno povzroči delodajalcu v zvezi s svojim delom, naklepno ali iz hude malomarnosti. Če povzroči škodo tretjim osebam (stranki) naklepno ali iz hude malomarnosti pa odškodninsko odgovarja delodajalec. Tretja oseba lahko kot oškodovanec zahteva povračilo škode tudi od tistega, ki je škodo protipravno povzročil, če je bila škoda povzročena naklepno. V tem primeru delodajalec in javni uslužbenec skleneta poseben pavšalni dogovor, v katerem ja določena škoda v pavšalnem znesku, ki jo mora javni uslužbenec plačati.

V praksi se dogajajo več lažjih disciplinske kršitve.

SISTEM ZAPOSLOVANJA

Zaposlovanje = Rekrutacija

Najprej je treba vzpostaviti sistem (predpogoji zaposlovanja):

- znanj
- dolžnosti
- odgovornosti

Sistem rekrutacije vsebuje 4 korake:

- 1) javni natečaj; objava prostega delovnega mesta v javnem sektorju
- 2) preizkus sposobnosti vseh kandidatov
- 3) priprava seznama vseh usposobljenih, ki izpolnjujejo pogoje
- 4) izbira najbolj usposobljenega kandidata

V večini sodobnih uslužbenskih sistemih sta se uveljavila posebna neformalna načina izbire usposobljenih kandidatov: 1) organu, ki izbira kandidate naj bi se predložilo 3X več kandidatov, kot jih ta potrebuje, temu rečemo NAČELO TREH. Tak način se uporablja zlasti pri izbiri vseh višjih in najvišjih javnih uslužbencih.

2) dodeljevanje prednostnih točk. Te prednostne točke dobijo ljudje s čim več delovnimi izkušnjami. NAČELO SENIORITETE.

Obe načeli sta v praksi nepravilni, nasprotujoči. Negativno:

Načelo treh: diskriminacija žensk in manjšin

Načelo senioritete: diskriminacija mladih, ki so pogosto bolj usposobljeni in bolj izobraženi.

122. člen Ustave:

Zaposlitev v upravnih službah je mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon.

V javnem natečaju se določajo:

- 1) pogoji za sprejem v službo
- 2) potrebne delovne izkušnje
- 3) nekaznovanost
- 4) posebna funkcionalna znanja

Med kandidati se v posebnem postopku izbere najprimernejšega. Realnost javnega natečaja je, da se prijavi več kandidatov kot je mest in pojavi se problem objektivne izbire. Raziskave kažejo, da je v 50% izbira subjektivna, opravi se na podlagi subjektivnih kriterijev.

Formalno mora biti upoštevano načelo enakopravnosti dostopnosti delovnih mest za vse zainteresirane kandidate. Ključno merilo izbire: strokovna usposobljenost, ki se preverja v večfaznem postopku (27. člen ZJU).

Delovno razmerje se sklene s pogodbo o zaposlitvi, ki se praviloma sklene za nedoločen čas. Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene le za tisto delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji delovnih mest in v kadrovskega načrtu.

O novih zaposlitvah odloča predstojnik upravnega organa, ko:

- se obseg dela poveča trajno ali začasno (povečanje obsega ni možno opraviti z vsemi že zaposlenimi)

- se izprazni delovno mesto, tudi če se obseg dela ni spremenilo

- so upravnemu organu zagotovljena dodatna (nova) finančna sredstva in je določeno v kadrovskega načrtu in je delovno mesto prosto.

Pred odločitvijo za javni natečaj mora predstojnik preveriti:

- a) ali ni možno prazno delovno mesto zapolniti s premestitvijo iz istega upravnega organa
- b) interni natečaj (morebitni zainteresirani)

Pomemben element zaposlovanja je sistem premestitve (20. poglavje ZJU). V prejšnji zakonodaji se ni dalo premestiti brez privolitve zaposlenega. Prepoved: premestitev zgolj na željo javnega uslužbenca. Danes: karierna

mobilitnost, še vedno na željo uslužbenca ali zaradi potreb delodajalca se ga lahko premesti uslužbenca tudi mimo njegove volje.

Javnega uslužbenca se lahko premesti mimo njegove volje:

- a) podani poslovni razlogi za premestitev
- b) zaradi zagotavljanja učinkovitosti dela
- c) zaradi spremenjenega obsega dela
- d) ko se ugotovi, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delo

PRENEHANJE DELOVNEGA RAZMERJA

7 razlogov za prenehanje delovnega razmerja:

- 1) smrt
- 2) če poteče čas za katero je bilo delovno razmerje sklenjeno
- 3) pisno odpove pogodbo o zaposlitvi
- 4) če mu da odpoved delodajalec
- 5) pisni sporazum o razveljavitvi pogodbe
- 6) če uradnik ne opravi državnega izpita iz JU, če je bil to pogoj (v roku enega leta)
- 7) če je bil javni uslužbenec pravnomočno obsojen na kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, nepogojno z zaporno kaznijo 6 mesecev.

NESPOSOBNOST JAVNIH USLUŽBENCEV

- če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali učinkovito in uspešno delovanje upravnega organa v skladu s cilji
- javni uslužbenec za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj ali delovno mesto lahko delodajalec odpove pogodbo brez odpravnine (v kolikor v treh mesecih ga ni mogoče premestiti na delovno mesto za katero izpolnjuje pogoje)
- v primeru premestitve se javni uslužbenec razreši naziva in se imenuje v nov naziv delovnega mesta na katerega je premeščen – praviloma nižji naziv

Zakon predvideva poseben postopek ugotavljanja nesposobnosti, ki je podoben disciplinskemu postopku. Postopek lahko uvede predstojnik na predlog neposredno nadrejenega, reprezentativnega sindikata ali inšpekcije. Postopek obvezno uvede, če je javni uslužbenec 2X zapored dobil oceno: delo opravlja nezadovoljivo.

Nesposobnost ne sme temeljiti na nekemu krivdnemu dejanju, disciplinski postopek.

Za ugotovitev nesposobnosti predstojnik sestavi komisijo, isto kot pri disciplinskem postopku, razen če je javni uslužbenec v 1. ali 2. kariernem razredu, potem sestavljajo komisijo uslužbenci, ki so najmanj v enakem kariernem razredu in imajo najmanj pet let delovnih izkušenj.

Ne obstajajo objektivni kriteriji, da lahko rečeš da je uslužbenec nesposoben, razen ocena.

NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Napredovanje je pomikanje na zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta. Pomeni tudi ugodnejše materialne možnosti in boljše delovne razmere.

Poznamo dva sistema:

- 1) AVTOMATSKO: neodvisno od delovnega uspeha in ocene zaposlenega, je pa vezano na potek določenega obdobja dela. Tak sistem je vezan na sistem klasifikacije samih javnih uslužbencev (nazivov)

- 2) NA OSNOVI OCENJEVANJA: odvisno od doseženih delovnih rezultatov in od pridobljene ocene sposobnosti. Povezan s sistemom klasifikacije delovnih mest (položaja)

Napredovanje je potrebno izpostaviti zaradi dveh razlogov:

- 1) zagotovitev motivacije (primernejši odprt način napredovanja prek ocenjevanja)
- 2) zagotovitev varnosti zaposlitve (primeren sistem avtomatskega napredovanja)

Sodobni uslužbenki sistemi po svetu uporabljajo hkrati oba načina. Slo samo odprti način napredovanja. V slovenskem sistemu ne napredujejo avtomatsko, pač pa na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Ocenjevanje je kombinacij subjektivnih in objektivnih okoliščin. Ocenjevanje se izvaja z namenom spodbujanja kariere. Pri tem se oceni prispevek vsakega uradnika k delovanju upravnega organa. Ocenjuje se:

- 1) rezultati dela
- 2) samostojnost pri delu
- 3) natančnost
- 4) ustvarjalnost
- 5) zanesljivost
- 6) kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela
- 7) druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela

Delovne in strokovne kvalitete se ocenjujejo 1x letno. Ocenjuje neposredno nadrejeni.

Ocena se vpiše v osebni ocenjevalni list. Ne ocenjujejo se:

- 1) zaposleni za določen delovni čas
- 2) vsi ki imajo manj kot tri mesece delovne dobe

Štiri možne ocene:

- 1) odlično
- 2) dobro
- 3) zadovoljivo
- 4) nezadovoljivo

(prav in druga ocena 90%)

Oceno poda neposredno nadrejeni, ki jo mora obrazložiti s podatki, ki jih vpiše v ocenjevalni list. Nato mora seznaniti z oceno javnega uslužbenca (letni razgovor, ki je obvezen).

Javni uslužbenec se na ocenjevalni list obvezno podpiše. Nadrejeni ima 30 dni časa, da o tem seznanijo svojega podrejenega.

Uradnik, ki se ne strinja z oceno, ima možnost pritožbe v 8 dneh. Pritožba se opravi v obliki preizkusa ocene – opravi se pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni in dva uslužbenca po izbiri nadrejenega. Uradniku je dovoljena tudi osebna prisotnost (zagovor) komisije.

Zakon dopušča, da vsak upravni organ določi najvišji delež odličnih in dobrih ocen. Smo 10% je lahko odličnih (ponavadi).

Uradniki lahko napredujejo v najvišji naziv na istem delovnem mestu (položaju), če izpolnjujejo pogoje za napredovanje :

- če se delo na delovnem mestu lahko opravlja v višjem nazivu
- če ni disciplinsko kaznovan
- če izpolnjuje vse pogoje napredovanja
- če pridobi ustrezno oceno
- če opravlja vse obveznosti po programu

PRVI KARIERNI RAZRED

Uradnik v prvem kariernem razredu napreduje v višji naziv ko šestkrat doseže oceno dobro ali 3x odlično, ni nujno zaporedno.

V naziv prve stopnje kariernega razreda lahko napreduje samo tisti, ki 5x doseže oceno odlično.

V višji naziv pa lahko napreduje tudi uradnik, ki samo enkrat dobi oceno odlično, vendar pa je njegovo delo zaradi usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za upravni organ. Izpolnjevanje tega pogoja ugotovi predstojnik organa. Delež ne sme presežati 5%. Odobri zgolj predstojnik

Tudi če uradnik izpolnjuje vse pogoje za izpolnjevanje, če to ni predvideno v kadrovskem načrtu, ne more napredovati.

Kadar pogoje za napredovanje izpolnjuje več uradnikov, kot je predvideno, potem predstojnik presodi in določi uradnike ki naj napredujejo:

- 1) vse ocene
- 2) pomen njihovega dosedanjega dela (prednost po senioriteti)

Četrto predavanje, 24.11.2007

SISTEMI JAVNIH USLUŽBENCEV PO SVETU

Veljavne zakonodaje, ki urejajo uslužbenski sistem v državah EU se razlikujejo, vendar obstajajo skupne stične točke:

Vse ureditve širijo pravno veljavo posebnega uslužbenskega sistema poleg državne uprave še na druge institucije javnega sektorja. Izjema je Poljska, kjer sistem javnih uslužbencev velja samo za organe državen uprave. V vseh drugih državah pa ta ureditev vključuje tudi lokalne skupnosti, javne zavode in druge osebe javnega prava, razen v Latviji, kjer ne velja za javni zavod.

Pogoji za vzpostavitev uslužbenskega razmerja:

- državljanstvo
- poslovne sposobnost
- nekaznovanost
- ustrezna izobrazba
- delovne izkušnje

Večina držav zahteva tudi splošne zdravstvene sposobnosti. Obsegu teh splošnih pogojev države dodajajo še svoje posebne dodatne pogoje. Na primer, Poljska zahteva neoporečnost (da niso nikoli bili v stranki). Nemčija: javni uslužbenec je lahko samo oseba, ki se vedno zavzema za demokracijo in svobodno demokratično ureditev. Vsi sistemi EU uvajajo posebne postopke izbire javnih uslužbencev s katerimi bi zagotovili največjo kakovost in politično nevtralnost. V večini držav se javni uslužbenci izbirajo na podlagi natečaja, v nekaterih pa rekrutacijo javnih uslužbencev nadzoruje posebno neodvisno telo (npr.: Madžarska).

Temeljna sistema javnih uslužbencev v EU sta dva:

1. Francoski sistem, ta je čisti karierni sistem.
2. Britanski sistem. V VB ni pisane ustave in ni splošnega zakona o javnih uslužbencih, pogoji in pravila uslužbenskega sistema so zapisani v številnih sklepkih spodnjega doma angleškega parlamenta in v pravilnikih, ki jih je sprejela vlada. Za vzdrževanje in posodabljanje teh sklepov, pravilnikov in za sprejemanje novih, je vlada pred 20 leti ustanovila posebno telo Urad za osebje in menedžment in ukinila ministrstvo za upravo. Od takrat naprej je predsednik vlade hkrati tudi minister za državno upravo. Njegove naloge so:
 - nadzor nad javno upravo
 - nadzor nad plačami
 - nadzor nad postopki zaposlovanja in upokojevanja

Posebnost ureditve sistema javnih uslužbencev, v vseh državah EU (razen Bolgarija in Romunija), je določena stopnja privilegiranega položaja nasproti privatnemu sektorju:

- varnost zaposlitve
- stalni dohodki
- relativno dobro plačano
- ne more v stečaj
- posebne ugodnosti

Trend v vseh EU državah gre v smeri približevanja javnega in zasebnega sektorja. Zato položaj uslužbenskega sistema postaja vedno manj privilegiran.

Vsi uslužbenski sistemi EU uvajajo posebno ureditev pravic in obveznosti javnih uslužbencev. Ta posebna ureditev temelji na posebnem odnosu med državo in javnimi uslužbenci.

Med posebne dolžnosti sodijo:

- obveznost spoštovanja ukazov
- obveznost varovanja tajnosti podatkov
- odškodninska in disciplinska odgovornost

Med posebne pravice sodijo:

- trajnost delovnega razmerja
- možnost napredovanja
- pokojnine
- pravica do izobraževanja in usposabljanja (v večini EU državah celo obveznost, dolžnost)

Pri ohranjanju politične nevtralnosti so vsi uslužbenki sistemi urejeni uniformno. Vsi zahtevajo politično nevtralnost, nekateri pa dodajajo še dodatne omejitve in zahteve, drugi pa jim dovolijo političnega udejstvovanja in jim kasneje omogočijo vrnitev nazaj na svoj uslužbenki položaj.

Države, ki omejujejo: Nemčija, VB, Latvija in Poljska. V Latviji in na Poljskem onemogočajo vsakršno politično udejstvovanje, ne smejo biti niti člani političnih strank, medtem ko pa v Nemčiji zgolj najvišji javni uslužbenci ne smejo aktivno sodelovati v politiki vendar so lahko člani političnih strank.

Države, ki spodbujajo, tolerirajo: Francija zahteva od javnega uslužbenca politično nevtralnost vendar izrecno dovoli politično aktivnost. Njihov sistem vsebuje celo predpise, ki jim olajšajo vrnitev na delovno mesto, to pa zaradi izkušenj, ki so si nabrali pri oblikovanju politik.

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV V ZDA

Sistem javnih uslužbencev sestavlja pet velikih kadrovskih sistemov:

Državne uprave svoj karierni sistem, in poleg nje veliki upravni sistemi uporabljajo še lastne strokovne kadrovske sisteme. Glavna naloga teh ločenih kadrovskih sistemov je večja specializacija kadra. V ločenih kadrovskih sistemih je zaposlenih 40% javnih uslužbencev, v kariernem sistemu pa 60%. Karierni sistem upravljata (vladna urada, ki upravljata karierni sistem):

1) URAD ZA UPRAVLJANJE KADROV (office of personal management)

Naloge: politike zaposlovanja, napredovanja, odpuščanja, izobraževanja in usposabljanja.

Celotni karierni sistem državnih uslužbencev temelji na načelu strokovnosti in sposobnosti. Napredujejo vedno samo v skladu z rezultati lastnega dela in po načelu senioritete. OPM upravlja celoten vladni personal, vodi ga predsednik ZDA.

2) NADZORNI ODBOR SISTEMOV JAVNIH USLUŽBENCEV

Naloge: - nadzor nad OPM

- uveljavlja strokovna merila
- ščiti zaposlene pred posegi politike, njihovih nadrejenih

Naslednji trije sistemi so še:

3) SENIOR EXECUTIVE SERVICE (SES)

To je višja izvršilna služba, specializiran kadrovski sistem, ki je bil ustanovljen za višje uslužbenske položaje. Najvišji uslužbenci v ZDA imajo lasten uslužbenki sistem. SES sestavlja 7.900 visokih javnih uslužbencev (najbolj usposobljenih). Približno 7.000 je takih, ki so napredovali iz kariernega razreda, približno 900 pa je takih, ki jih imenuje politika. Uslužbenci SES nimajo enake stopnje pravic glede stalnosti zaposlitve kot drugi uslužbenci ZDA. Lahko so premeščeni kadarkoli in kamorkoli brez možnosti vpliva in pritožbe. Lahko so odpuščeni če so dvakrat zapored ocenjeni z oceno poor (slabo) brez možnosti premestitve. Uslužbenci SES imajo nižjo stopnjo varnosti in trajnosti zaposlitve vendar so precej bolje plačani od vseh drugih javnih uslužbencev. Poleg te plače si lahko dobijo bonuse, nagrade in pokojninsko varstvo.

4) JAVNI USLUŽBENCI V TREH POSLOVNIH PLAČILNIH RAZREDIH:

A) prevladujejo odvetniki, ki ne morejo biti rekrutirani v sistem državne uprave, tisti ki na sodiščih zastopajo državi.

B) ti uslužbenci od skupine A se razlikujejo po tem, da morajo še posebne preizkuse znanja, na primer kontrolorji letenja.

V ti dve skupini (A in B) spadajo vsi tisti, ki jih država ne more zaposliti preko drugih uslužbenkih sistemov.

C) sem spada 1.500 javnih uslužbencev, ki so na voljo predsedniku ZDA. Gre za javne uslužbence, ki naj bi mu dajali neodvisne informacije in posebne analize. Namenjeni so nadzorovanju različnih agencij in uradov.

5) JAVNI USLUŽBENCI, KI JIH IMENUJE PREDSEDNIK ZDA z ali brez potrditve senata.

Za ta sistem veljajo enake značilnosti kot za SES. V to skupino spadajo: državni sekretarji, podsekretarji, veleposlaniki, diplomatski predstavniki, vodje agencij, uradov... Nekatere mora imenovati senat, nekatere pa lahko imenuje predsednik sam.

ODNOS UPRAVA – POLITIKA

1) POLITIČNI FUNKCIONARJI

Glavno vprašanje je, ali naj politični funkcionarji spadajo v sfero javnih uslužbencev ali ne?

Večina sodobnih preučevalcev tega odnosa se zavzemajo za rešitev, naj nebi sodili v sfero javnih uslužbencev kljub dejstvu, da so plačani iz državnega proračuna.

Politični funkcionarji vodijo upravne organizacije in zasedajo osrednje mesto v družbi, njihova glavna naloga je, da igrajo vlogo posrednika med različnimi interesi.

Vpliv znotraj upravnega sistema je odvisen od štirih zadev:

- 1) od političnega položaja, ki ga zasedajo (največji vpliv vlada)
- 2) dolžina službovanja v politiki
- 3) povezave z drugimi političnimi funkcionarji in najvišjimi javnimi uslužbenci
- 4) vrsta in izvršljivost nalog s katerimi se politični funkcionarji vsakodnevno odločajo

Vpliv političnega funkcionarja je večji, če ima težke naloge in je uspešen.

Kot skupina: opisujejo se kot zelo raznolika skupina, fragmentirana (politične stranke, lobiji...), majhna notranja kohezivnost, zelo prehodna skupina (njihova funkcija ni stalna zaposlitev). Višji kot je položaj političnega funkcionarja, z bolj splošnimi in zahtevnimi nalogami se sooča. Nižji kot je položaj, večja je stopnja specializacije.

Identifikacija: višji kot je položaj, nižja je stopnja identifikacije, manj se čutijo del te organizacije (z njenimi cilji, poslanstvo, naloge), in obratno.

Politični funkcionarji svoje funkcije ne vidijo kot stalne kariere. Ponavadi se združujejo v *omrežja*. Ta omrežja lahko nastanejo na večjih osnovah:

- politični, strankarski
- geografska pripadnost
- gospodarstvo (ekonomska osnova)
- funkcionalni (na osnovi področja, ki ga pokrivajo, funkcije, ki jih imajo)

Politični funkcionarji, ki zasedajo nižje položaje ponavadi bolj težijo k svoji specializaciji. Želijo se predstaviti kot strokovnjaki na posameznem področju.

Politični funkcionarji svoj položaj dobijo na dva načina:

- 1) z imenovanjem (predsednik vlade, ministri, državni sekretarji, varuh ČP, guverner, ustavni sodniki...)
- 2) z izvolitvijo (predsednik države, poslanci, EU poslanci, župani)

Politični funkcionarji so nosilci mandata, kar pomeni obveznost oblikovanja in izvrševanja tistih politik, ki so jih zagovarjali v teku sedanje politične kariere in/ali pred volilno kampanijo.

Značilnosti političnih funkcionarjev:

- ima mandat
- ima posebne pravice in obveznosti

Pravice: poseben privilegiran položaj (nagrajevanje, imuniteta, pravica do uporabe...), ugodnosti v primeru nezmožnosti pridobiti zaposlitev po končani politični karieri (poslanci dobivajo nadomestilo še 1 leto, ministri še 3 mesece).

Obveznosti: odgovornost, varovanje ustavne ureditve, delovanje v javno dobro...

2) JAVNI USLUŽBENCI

Politični funkcionarji so v stalnem odnosu z javnimi uslužbenci, obratno pa ni tako. Zgolj visoki javni uslužbenci so v stalnem odnosu s političnimi funkcionarji, predvsem v procesu oblikovanja in izvrševanja politik.

- Javni uslužbenci v ta odnos prinašajo tradicijo strokovnosti, menedžmenta in sposobnosti.
- Politični funkcionarji v ta odnos prinašajo legitimnost, politični mandat, politično občutljivost.

Temeljna dilema tega odnosa ni vprašanje ali naj visoki javni uslužbenci sodelujejo v procesu oblikovanja politik ampak kje je meja do kodre naj sodelujejo. Gre zlasti za vprašanje ali prevelika vloga visokih javnih uslužbencev ne bo ogrozila prenesla politične funkcije.

Temeljna dilema političnih funkcionarjev ni ali naj posegajo v upravni aparat ampak do koder naj posegajo, da se ne bo zgodila politizacija uprave.

MEINTZER: politični funkcionarji v svojem odnosu z javnimi uslužbenci morajo tvoriti in razvijati proces oblikovanja politik. Gre za boj. Oba niza akterjev lahko v tej interakciji veliko izgubita. Oba niza akterjev med seboj izmenjujeta:

- informacije
- denar
- moč
- vpliv

V boju za informacije, denar, moč, vpliv ima vsaka stran pomembna orožja:

VIRI (orožja) POLITIČNIH FUNKCIONARJEV:

- 1) politična moč oziroma legitimnost. Vedno so nadrejeni kateremukoli javnemu uslužbencu, ta jih mora spoštovati in upoštevati njegova navodila. Politični funkcionarji imajo ustavni in zakonsko pooblastilo za vladanje. So ustavna kategorija za razliko od javnih uslužbencev (ti so le zakonska kategorija). Zaradi te pravne razlike mora biti vsako delovanje birokracije vedno legitimirano s strani postavljenega političnega funkcionarja. Svojo legitimnost opravijo s podpisom. Pogosto se dogaja tudi prenos pooblastil s političnega funkcionarja na birokracijo vendar formalnih pooblastil ni možno prenesti.
- 2) Denar (proračunska sredstva). Politični funkcionarji odločajo o višini in razporeditvi proračunskih sredstev in porabi (ministrstvo za finance – vlada – DZ). Vsaka birokratska organizacija skuša in želi pridobiti kar največ denarja in želijo tudi nad porabo teh sredstev obdržati čim več nadzora.

VIRI (orožja) JAVNIH USLUŽBENCEV:

- 1) strokovnost oz. znanje. Njihove storitve so ponavadi nepogrešljive. Politični funkcionarji ni nujno, da posedujejo znanja in strokovnost (nekateri avtorji celo pravijo da je boljše če jih nimajo). Vsaka vlada ima pri odločanju čim večjo količino informacij, ki se ponavadi kopičijo in zbirajo znotraj birokratskih organizacij.
Npr.: davek na nepremičnine. Popis izvaja geodetska uprava, katero vodi direktor uprave, ki ima vse podatke, minister za okolje pa nima neposrednega vpliva.
Javni uslužbenci so nujno potrebni tudi za interpretacijo in obdelavo teh informacij. Imajo relativen monopol nad informacijami. Ta monopol pretvarjajo v moč. Nekateri avtorji pravijo, da bi javni uslužbenci zaradi monopola nad informacijami mogli imeti tudi moč odločanja – so edini, ki lahko sprejmejo odločitve. Zaradi znanja, strokovnosti in dostopa, bi javni uslužbenci lahko oblikovali boljše politike. Javni uslužbenci delujejo v javnem interesu, načeloma nimajo drugega interesa. Politični funkcionarji delujejo tudi v političnem interesu.
- 2) moč odločanja. Birokracija je v primerjavi z različnimi političnimi organizacijami kljub kritikam in obtožbam relativno učinkovita in hitra, zaradi tega se na birokracijo prenaša vedno večja moč odločanja.
- 3) Apolitičnost. Birokracija ima to ključno prednost, da je vsaj formalno popolnoma ločena od politike. V birokraciji ni potrebnih biti izvoljen in nima volilne baze kateri bi morala odgovarjati. Na njene odločitve na vpliva potreba po ugajanju volivcem. V večini sodobnih uslužbenskih sistemih po svetu so bili javni uslužbenci »očiščeni« politike. V nekaterih državah veljajo ustavne in zakonske prepovedi, da bi se aktivno udeležili politike. Birokracija to ločenost od politike pogosto uporablja v podporo argumentu, da so njene odločitve zaradi tehnične nadvlade in večjega znanja in strokovnosti veliko boljše od kakršnekoli odločitve političnih institucij. Birokratska prednost je v svoji stalnosti. Javni uslužbenci pogosto uporabijo strategijo čakanja oz. zavlačevanja. Ta strategija pravi, da politični funkcionarji prihajajo in odhajajo, javni uslužbenci pa ostajajo. Če so javni uslužbenci soočeni s političnim funkcionarjem, ki je nedoumljiv za njihove ideje, se odločijo za čakanje (volitve, interpelacije).