

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE
Kardeljeva ploščad 5
1000 Ljubljana

TAMARA BREGAR

Mentorica: DOC. DR. GORDANA ŽURGA

**UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV KOT
ORODJE ZA DVIG KAKOVOSTI V JAVNI UPRAVI**

DIPLOMSKO DELO

Ljubljana, 2003

IZJAVA O AVTORSTVU DIPLOMSKEGA DELA

Spodaj podpisani/-a Tamara Bregar, rojen/-a 24.10. 1978 v/na Celju, sem avtor/
avtorica diplomskega dela Upravljanje človeških virov kot orodje za dvig
kakovosti v javni upravi.

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oziroma citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev/avtoric navedena v seznamu virov, ki so sestavni del predloženega dela, in zapisana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo, in sem to tudi jasno zapisal/-a tudi 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 katerim so tuje misli oziroma ideje predstavljene kot moje lastne - kaznivo po zakonu (Zakon o avtorskih in sorodnih pravicah, Ur.l.RS št. 21/95), prekršek pa bo obravnavan tudi na Fakulteti za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede.

Podpis avtorja/avtorice:

Ljubljana, 10.03.2003

KAZALO

1	UVOD.....	5
1.1	Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema.....	5
1.2	Namen in cilj diplomske naloge.....	6
1.3	Hipoteza naloge.....	7
1.4	Struktura diplomske naloge.....	7
1.5	Uporabljena metodologija.....	7
2	TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA.....	9
2.1	Javna uprava.....	9
2.1.1	Opredelitev pojmov javni sektor in javna uprava.....	9
2.1.2	Struktura in funkcija javne uprave v Sloveniji.....	10
2.2	Upravljanje človeških virov v javni upravi.....	11
2.2.1	Pojem človeških virov in koncept upravljanja človeških virov.....	11
2.2.2	Strateški pomen človeških virov.....	13
2.2.3	Odgovornost za človeške vire, vodenje in odločanje o njih.....	14
2.2.4	Uvajanje področja upravljanja človeških virov v javne uprave.....	14
2.2.5	Moderni pristopi v upravljanju človeških virov – prehod pojmovanja javnih uslužbencev od stroška k investiciji.....	15
2.3	Kakovost.....	18
2.3.1	Definiranje pojma kakovosti.....	18
2.3.2	Kakovost na področju javnih storitev (v javni upravi).....	19
2.3.3	Izboljševanje kakovosti v upravi.....	20
2.4	Motivacija in zadovoljstvo z delom.....	22
2.4.1	Opredelitev pojma motivacije.....	22
2.4.2	Motivacijske teorije.....	23
2.4.3	Motivacijski dejavniki.....	26
2.4.4	Problem pomanjkanja motivacije v javni upravi.....	27
3	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V UPRAVAH DRŽAV OECD.....	29
3.1	Trendi v razvoju upravljanja človeških virov v državah OECD.....	29
3.1.1	Zmanjševanje razlik med privatnim in javnim modelom upravljanja človeških virov.....	31
3.1.2	Zmanjševanje javne uprave (števila zaposlenih).....	32

3.1.3	Decentralizacija in fleksibilnost menedžmenta pri upravljanju človeških virov	33
3.1.4	Fleksibilnost in svoboda menedžmenta	34
3.1.5	Zagotavljanje menedžerske in organizacijske odgovornosti	35
3.1.6	Izboljšanje etičnih standardov javnih uslužbencev	35
3.1.7	Ohranjanje ugleda javne uprave kot modela dobrega delodajalca .	36
3.1.8	Učinki reform na področju upravljanja človeških virov	37
3.2	Upravljanje človeških virov v Veliki Britaniji in na Nizozemskem	38
3.2.1	Velika Britanija	38
3.2.1.1	Oprelitev javnega sektorja	38
3.2.1.2	Upravljanje človeških virov	38
3.2.2	Nizozemska	41
3.2.2.1	Oprelitev javnega sektorja	41
3.2.2.2	Upravljanje človeških virov	41
4	UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENIJI	44
4.1	Sedanja ureditev kadrovskega področja javne uprave	44
4.2	Razlogi za uvedbo modernejših pristopov/modelov pri upravljanju človeških virov v javno upravo	47
4.3	Zakon o javnih uslužbencih – njegove implikacije na upravljanje človeških virov	48
4.3.1	Sistemizacija delovnih mest	49
4.3.2	Kadrovski načrt	50
4.3.3	Kadrovske evidence	51
4.3.4	Vodja kadrovskega poslovanja	53
4.3.5	Zaposlovanje in odpuščanje	53
4.3.6	Napredovanje in kariera javnih uslužbencev	57
4.3.7	Izobraževanje in usposabljanje	58
4.3.8	Plačna politika, nagrade in priznanja	60
4.3.9	Mobilnost kadrov	61
4.4	Uporaba Zakona o javnih uslužbencih	62
4.5	Primerjava - upravljanje človeških virov v Sloveniji in državah OECD	64
5	SKLEPI	66
6	LITERATURA IN VIRI	69

1 UVOD

1.1 Opredelitev področja raziskovanja ter oris problema

Razvoj sodobne družbe in vedno hitrejša spreminjanja ter razvijanje okolja, narekuje spremembe v javni upravi. Da bi javna uprava zmogla uspešno delovati in doseči zastavljene strateške cilje, se mora tudi sama spreminjati in razvijati. Spreminjanje in razvoj se nanašata na vse pomembne dejavnike delovanja javne uprave, pri čemer so še posebej pomemben vidik delovanja zaposleni. Med glavne razvojne cilje reforme slovenske javne uprave se uvršča povečanje upravnih in upravljaljskih sposobnosti javnih uslužbencev ter vzpostavitev stalnega, pravno opredeljenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev. Izoblikovan sistem javnih uslužbencev oziroma na novo izoblikovana struktura delovanja javne uprave sama po sebi ne bo prinesla dosežkov. Uspeh bo mogoč le ob zavedanju, da so zaposleni najpomembnejši člen delovanja javne uprave. Gre za zavedanje, da je le s spremenjenim odnosom do zaposlenih ter do njihovega strokovnega in osebnega razvoja, mogoče spremeniti obstoječo upravno kulturo. Strukture je namreč razmeroma lahko spreminjati, težje je spreminjati kulturo. Delovanje slovenske javne uprave je torej treba približati delovanju uspešnih organizacij. Pri tem so nam lahko v pomoč spoznanja novega javnega menedžmenta, ki jih že vrsto let upoštevajo v sodobnih javnih upravah zahodnih demokracij, ter predvsem spoznanja in načela delovanja s področja človeških virov.

Področje upravljanja človeških virov (ang. Human Resource Management) je doseglo izrazitejši razvoj v osemdesetih letih dvajsetega stoletja in temelji na dveh načelih in sicer, da so človeški viri najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija in da je učinkovito ravnanje z njimi ključ do uspeha organizacije. Uspeh organizacije je lažje doseči, če so kadrovska politika in postopki, ki se izvajajo v organizaciji, tesno povezani ter so glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev in strateških načrtov. Upravljanje človeških virov bi lahko opredelili kot posebno področje menedžmenta, ki skuša razviti programe, politiko in dejavnosti

za pospešeno zadovoljevanje potreb tako posameznika kot organizacije (glej Možina, 1998).

Danes se javna uprava srečuje z mnogimi novimi izzivi, ki so rezultat globalizacije, modernizacije, razvoja informacijske tehnologije, aktualne vključitev Slovenije v Evropsko unijo in druge mednarodne organizacije oziroma integracijske povezave ter povečane stopnje pričakovanj njenih uporabnikov. Pričakovanja uporabnikov se višajo, zahtevajo učinkovitejše delo javne uprave, bolj ekonomično uporabo sredstev, večjo dostopnost, itd., na kratko bolj kakovostno javno upravo.

Kakovost v javni upravi lahko razumemo v ožjem in širšem smislu. V širšem smislu pomeni zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotrno delovanje uprave, v ožjem smislu pa pomeni takšno delovanje uprave, da bo stranka zadovoljna (Virant, 2000).

Izboljševanje kakovosti v javni upravi je dolgoročen proces, za njegov uspeh, je potrebno sodelovanje vseh, tako vodstva, ki mora sodelovati in biti močna podpora, kot tudi ostalih zaposlenih, ki morajo biti ustrezno usposobljeni in motivirani. Usposobljenost in motiviranost zaposlenih postajata merili poslovne uspešnosti v prihodnosti (Rajner, 1999) in ravno zaradi tega se strokovnjaki, ki se ukvarjajo z upravljanjem človeških virov, vedno bolj zavedajo pomembnosti zaposlenih kot enega ključnih virov v organizaciji.

1.2 Namen in cilj diplomske naloge

Namen diplomske naloge je pokazati, da lahko učinkovito in kakovostno upravljanje človeških virov pomaga pri izboljševanju kakovosti v javni upravi.

Cilj diplomske naloge je opredelitev področja upravljanja človeških virov, predstavitev modernejših pristopov in modelov, ki so se izoblikovali na tem področju v državah OECD, predvsem vezanih na okolje upravnega delovanje,

predstaviti pojem kakovosti in njen pomen v upravi ter hkrati z izbrano metodologijo povezati in prikazati, da je lahko upravljanje človeških virov pomembno sredstvo za dvig kakovosti javne uprave.

1.3 Hipoteza naloge

Hipoteza, ki smo si jo postavili je:

»Upravljanje človeških virov je sredstvo za lažje in hitrejše izboljševanje kakovosti v javni upravi.«

1.4 Struktura diplomske naloge

Struktura diplomske naloge je prilagojena namenu in cilju diplomske naloge. Tako bo diplomska naloga razdeljena v tri osnovne dele in sicer:

1. teoretično - pojmovna izhodišča proučevanih tematik - pojem javne uprave, pojem upravljanja človeških virov, razlogi in ovire pri uvajanju tega področja v javno upravo, pojem kakovosti javne uprave in njen potek izboljševanja.
2. Primerjalna študija proučevanega področja v izbranih držav OECD, predvsem tistih, ki so na tem področju izvedle obširne reforme (Nizozemska in Velika Britanija).
3. Pregled urejenosti področja upravljanja človeških virov v Sloveniji - pregled sedanjega stanja, novega Zakona o javnih uslužbencih z njegovimi vplivi na upravljanje človeških virov in tudi drugih relevantnih pravnih virov ter pregled modela upravljanja človeških virov, kot ga predlaga zakon.

1.5 Uporabljena metodologija

Temeljno metodo raziskovanja predstavlja analiza vsebine. Z analizo relevantne literature, bomo lahko pridobili možnost temeljitejšega vpogleda v obravnavano

tematiko, tako na področju upravljanja človeških virov kot na področju kakovosti v javni upravi. Pomemben vir podatkov bodo dosegljive svetovne internetne strani, predvsem strani OECD, Evropske unije, strani Vlade RS, strani posameznih držav OECD, prav tako pa tudi dokumenti, ki jih imajo organi, ki se s to problematiko ukvarjajo npr. Služba Vlade za kadrovske zadeve. Poleg te metode se bomo naslonili še na mednarodno-primerjalno analizo, s katero bomo pridobili ustrezen okvir za primerjavo, presojo in umestitev normativne in praktične ureditve proučevanega področja v Sloveniji, ter na študijo pravnih virov, s katero bomo lahko proučili model upravljanja človeških virov, kot ga vpeljuje Zakon o javnih uslužbencih v slovensko upravno okolje.

Z izbrano metodologijo bomo poslušali potrditi postavljeno hipotezo oziroma pokazati, da obstaja povezava med ustreznim modelom upravljanja človeških virov ter izboljšano kakovostjo javne uprave.

2 TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA

2.1 Javna uprava

2.1.1 Opredelitev pojmov javni sektor in javna uprava

Javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Javni sektor je področje, ki zajema organe in organizacij državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in se nahajajo pod posebnim režimom pravne regulacije in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor ne obsega samo organe centrale uprave in mrežo njenih regionalnih in lokalnih izpostav, temveč tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave (Pusič, 1995).

Setnikar Cankar (1997:73) opredeljuje javni sektor kot zbir vseh organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem.

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

- država deluje preko svoje javne uprave,
- funkcionalno je opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistveni element je odgovornost resornih ministrov in vlade,
- financiranje je proračunsko in iz drugih javnih virov (skladi),
- normativno za javno upravo velja upravno, deloma tudi civilno pravo,
- poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj,
- sistem javnih uslužbencev.

Osnovni principi delovanja javno upravo opredeljujejo kot institucionalni okvir za izvajanje političnih odločitev z dominantnim ciljem javnega interesa (Lane, v Ferfila, Kovač, 2000:152). Po Bučarju (1996) gre pri javni upravi za sistem

organov, ki odločajo o javnih zadevah in skrbijo za zadovoljitev javnih koristi, za celokupnost vseh fizičnih in pravnih oseb, ki kjerkoli in kadarkoli odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim družbenim koristim je treba zadostiti in na kakšen način so sposobni svoje odločitve uveljaviti. Javna uprava deluje preko pisnih dokumentov, opravlja časovno določene in kontinuirane naloge na temelju vsebinsko zakonskih in tehničnih pravil, organizirana je funkcionalno in hierarhično s poudarjanjem centralizacije. Ima specifične vire, ki se razlikujejo od virov zasebnih organizacij, ki jih porablja za zadovoljevanje javnih koristi in ne partikularnih ali privatnih interesov.

2.1.2 Struktura in funkcije javne uprave v Sloveniji

Javno upravo sestavljajo (Haček, 2000):

1. državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi,
2. lokalna samouprava, ki je način upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalnih skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni sistem in
3. javne službe, ki so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in jih ni mogoče zagotoviti preko sistema tržne menjave.

V Sloveniji izvršujeta izvršilno oblast vlada in uprava oziroma upravni organi.

Vlada kot vrh izvršilno – upravne veje oblasti ima po zakonu eksekutivno funkcijo izvrševanja zakonskih aktov, koordinativno in reprezentivno funkcijo, iz določb o odgovornosti vlade pa sledi kurativna funkcija. Vladna ekonomika vladi nalaga alokacijsko, distribucijsko, stabilizacijsko, informacijsko in regulativno funkcijo (Ferfila v Ferfila, Kovač, 2000).

Uprava ima regulativno funkcijo, torej dejavnosti priprave in izdaje upravnih aktov. Širše gledano ima tudi servisno funkcijo z neposrednim zadovoljevanjem

potreb preko javnih služb in asociativno funkcijo, torej dejavnosti združevanja (Rakočević v Ferfila, Kovač, 2000).

2.2 Upravljanje človeških virov v javni upravi

2.2.1 Pojem človeških virov in koncept upravljanja človeških virov

Uspešnost organizacije je v veliki meri odvisna od smotrnega usklajevanja in razvijanja obstoječih virov, finančnih, tržnih, tehnoloških in kadrovskih virov. Slednji obsegajo posebno področje dejavnosti, s katerimi želimo maksimizirati človeške zmogljivosti, za izpolnitev osebnih in organizacijskih ciljev (glej Možina in drugi, 1998).

Pod pojmom človeški viri razumemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanja, motiviranost, vrednote itd., kot tudi navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje, itd. O človeških virih namesto od kadrov govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potencialne, kot investicijo in ne kot nujen izdatek (Možina in drugi, 1998).

Pojem upravljanje človeških virov (ang. Human Resource Management) se je pojavil v 80-tih letih. Singer (1990:3) opredeli upravljanje človeških virov kot posebno področje, ki skuša razviti programe, politiko in dejavnosti za pospeševanje zadovoljevanja konkretnih in splošnih potreb posameznika, organizacije in družbe.

Upravljanje človeških virov obsega načrtovanje kadrovske politike - priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrtov zaposlovanj, načrtov usposabljanja-, štipendiranje, zaposlovanje - javni razpisi, imenovanja, sklepanje pogodb, razporejanja - motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje,

izpopolnjevanje in izobraževanje - načrtovanje, oblikovanje, izvajanje in vrednotenje -, varstvo pri delu, vodenje uradnih evidenc in analiz, razvoj sistema participacije itd. (Kovač, 2000a:18).

Koncept in vsebina pojma upravljanja človeških virov temelji na dveh temeljnih načelih (Armstrong, 1987:54):

- Človeški viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, njihovo učinkovito upravljanje je ključ do uspeha organizacije.
- Ta uspeh je najlažje doseči, če so kadrovska politika in poslovni postopki organizacije tesno povezani in so glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev.

Brejc (2000:24) meni, da je upravljanje človeških virov nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji in pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki se nanašajo na zaposlene v organizaciji in pri njihovem delu. Na osnovi tega lahko oblikujemo naslednje cilje upravljanja človeških virov:

- Celotno vključevanje upravljanja človeških virov v vse funkcije podjetja in zagotavljanje, da postane delo z ljudmi vsakodnevna naloga vsakega vodja.
- Razvijanje pripadnosti zaposlenih, identifikacija posameznika s cilji organizacije in spodbujanje visoke stopnje učinkovitosti.
- Razvijanje prožne organizacijske strukture, ki omogoča učinkovito prilagajanje vplivom iz okolja.
- Pridobivanje in razvijanje kakovostnih sodelavcev.

Upravljanje človeških virov je strateški pristop k pridobivanju, motiviranju, razvoju in upravljanju človeških virov v organizaciji. Njegovi programi morajo biti ustrezni okoliščinam organizacije; njenemu namenu, tehnologiji, metodam dela, okolju v katerem deluje, njeni dinamiki, vrsti ljudi, ki jih zaposluje in njenim organizacijskim odnosom. Politike, ki vsebujejo splošne smernice in aktivnosti upravljanja človeških virov, so tesno povezane s strategijo organizacije in morajo ustrezati kulturi organizacije (Možina in drugi, 1998).

2.2.2 Strateški pomen človeških virov

Načelo, da je človek najpomembnejši vir in da so zaposleni najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, pripisuje človeškim virom strateški pomen. Ustrezno ravnanje s človeškimi viri postaja ključ do uspeha, ki ga dosežemo, če so kadrovske politike in ukrepi ter posebne dejavnosti organizacije tesno povezane pri uresničevanju ciljev organizacije (Bahčič, 2002:72). V bistvo gre za povezovanje razvoja človeških virov s strateškim vodenjem organizacije, pri tem pa se razvoj človeških virov nanaša na pridobivanje znanja, sposobnosti, vedenja, ki zaposlenim pomagajo, da se lahko uspešno spopadejo z zahtevami dela in spremembami v organizaciji (Možina in drugi, 1998).

Tabela 2.1.: Povezava med strateško usmerjenostjo vodstva in praksami oziroma strategijami upravljanja človeških virov

Vrsta strategije	Usmerjenost	Upravljanje človeških virov
Diverzifikacija Pridobivanje konkurenčnih prednosti z različnostjo storitev.	Nove storitve.	Pridobivanje in izbiranje izkušenih delavcev - strokovnjakov. Spodbujanje, inovativnost, poslovnost. Spodbuden sistem nagrajevanja.
Zagotavljanje kakovosti Pridobivanje konkurenčnih prednosti z uvajanjem novih metod dela.	Kakovost, tehnološke izboljšave, nove metode dela, raziskave.	Pridobivanje in izbiranje vrhunskih strokovnjakov. Nagrajevanje strokovnjakov.
Usmerjenost k potrošnikom Pridobivanje konkurenčnih prednosti z upoštevanjem potrošnikovih potreb.	Storitve, ki jih želi potrošnik.	Pospeševanje zaposlovanja. Razvoj karier. Izobraževanje vseh zaposlenih, še posebej strokovnega osebja. Nagrajevanje glede na zadovoljitev potreb potrošnika.
Zniževanje stroškov Pridobivanje konkurenčnih prednosti z nizkimi stroški.	Ekonomičnost poslovanja, nadzor nad stroški, produktivnost.	Kadrovanje glede na zahteve odjemalca. Uvajanje merljivih načinov za ocenjevanje uspešnosti dela. Nagrajevanje glede na ekonomičnost poslovanja in inovativnost, uspešnost enote.
Usmerjenost na trge Zadovoljevanje potreb posebnih uporabnikov.	Iskanje tržnih vrzeli.	Pridobivanje in izbiranje specialistov za zadovoljitev potreb posebnih trgov. Dodatno nagrajevanje strokovnjakov. Neprestano izobraževanje in usposabljanje.

Vir: Možina in drugi; Management kadrovskih virov, 1998, str:16

2.2.3 Odgovornost za človeške vire, vodenje in odločanje o njih

Upravljanje človeških virov poteka z namenom, da bi po eni strani zagotavljali večjo domiselnost, motiviranost, kreativnost, uspešnost in učinkovitost posameznika pri delu, po drugi strani pa na tak način zviševali uspešnost, učinkovitost in konkurenčno prednost organizacije ter sočasno s tem povečali zadovoljstvo strank (Možina in drugi, 1998 ali Rajner, 1999).

Odgovornost za zaposlene, njihov razvoj in prispevek, se v sodobni organizaciji vse bolj prenaša na najvišje vodstvo, ki je s svojo vlogo in dejavnostjo vez med organizacijskimi cilji in zaposlenimi (Merkač, 2002:2). Človeške zmožnosti pri delu so marsikje neodkrite ali morda zavrte, zato je naloga menedžmenta, da najde ustrezne poti in načine za njihovo sproščanje. Vendar ne gre vedno le za posameznikove zmožnosti, pomembni so prav tako človeški viri, ki so sad individualnega, teamskega in skupnega dela ter dogajanj v organizaciji. Predvsem se to nanaša na počutje zaposlenih, medsebojne odnose, prevladujočo kulturo v organizaciji, pripravljenost zaposlenih za uvajanje sprememb, novosti pri delu, urejenost dela in pozitivno vedenje ljudi do predpisov in zakonov, delovnih odnosov in participacije pri odločanju (Možina in drugi, 1998).

Za vodenje in odločanje na področju človeških virov se mora strokovno vodstvo, menedžment, izobraževati in usposablјati (Brejc, 2000). Višji menedžment mora biti predvsem usposobljen za vodenje kadrovske politike v povezavi s poslovno politiko, medtem ko so nižje ravni vodstvenega kadra usmerjene v pridobivanje znanja za operativne naloge v zvezi s človeškimi viri (Možina in drugi, 1998).

2.2.4 Uvajanje področja upravljanja človeških virov v javne uprave

Pri uvajanju področja upravljanja človeških virov se organizacije javne uprave naslanjajo predvsem na izkušnje iz zasebnega sektorja.

Raziskave sodobnih uprav kažejo, da je upravljanje človeških virov v upravi mogoče, vendar pa precej težavno in zahteva precej truda in pripravljenosti zaposlenih za sodelovanje. Različni modeli, ki so se izoblikovali na podlagi proučevanj človeških virov, kot izhodišče predpostavljajo in upoštevajo enkratnost vsake organizacije. Enkratnost je odvisna od ljudi oziroma zaposlenih. Vsak posameznik je enkraten, neponovljiv in le sebi lasten. To seveda pomeni, da modeli, ki so bili pripravljeni za različne organizacije, niso popolnoma prenosljivi v druga okolja. Tako so težave pri prenosu teh modelov na različna področja upravnih dejavnosti (zaradi posebnih značilnosti uprave) še večje kot sicer. Kljub vsemu pa poznavanje posameznih modelov lahko pripomore pri oblikovanju lastnega modela ravnanja s človeškimi viri v javni upravi (glej, Stare, 2001).

2.2.5 Moderni pristopi v upravljanju človeških virov

Moderni pristopi teorije o ravnanju z ljudmi poudarjajo za razliko od tradicionalne teorije o delu z ljudmi in kasnejše teorije o medčloveških odnosih predvsem popolno uporabo človeških virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in ustvarjanje pogojev za participacijo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in kontroli (Možina in drugi, 1998:7). Vloga upravnega menedžmenta je torej ustrezno usmerjanje in motivacija operativnega dela javnih uslužbencev. Odnosi med različnimi nivoji zaposlenih in posameznikom morajo biti jasni in smiselni, da bi uprava lahko delovala kot učinkovita institucija.

Štiri osrednja področja, s katerimi se mora ukvarjati upravljanje človeških virov v organizaciji so (Svetlik, 1996: 186-187): Vpliv zaposlenih (participacija), tok človeških virov, sistem povračil, delovni oziroma sociotehnični sistem /razmerja med posameznim zaposlenim in delovno skupino, tehnologijo in organizacijsko strukturo).

Farnham in Horton (1996) podobno opredeljujeta trende upravljanja človeških virov v okviru prehajanja od tradicionalnega upravljanja javnega sektorja k novem javnem menedžmentu (ang. New public management):

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

Sodobno upravljanje človeških virov v javnih upravah, vnaša v tradicionalno centralizirano kadrovske politike elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost.

Skupni cilj modernejših pristopov v upravljanju človeških virov je namreč pospeševanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije, ki naj bi bila rezultat predanosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih (Kovač, 2000a).

Upravljanje človeških virov v organizaciji 21. stoletja temelji na splošni usmerjenosti proaktivnih organizacij k akciji, k posamezniku, k sodelovanju zaposlenih, h globalnem delovanju in kakovosti (Lipičnik in Mežnar 1998 v Kovač, 2000a:19). Bistveno pri vseh teh opredelitvah in modernejših pristopih upravljanja človeških virov je poudarjena strateška vloga človeških virov (kombinirana z decentralizacijo), ki omogoča proaktivno delovanje (Swartz in Jeager v Kovač, 2000a, ali Kouzes in Posner v Merkač, 2002).

Tabela: 2.2 Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju človeških virov, prilagojenih upravnemu okolju.

Kategorija	Tradicionalno delo z ljudmi	Sodobno upravljanje človeških virov
Osnovno pojmovanje	Ljudje delajo zaradi preživetja.	Ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja.
Vloga politike	Podfunkcija poslovnih procesov.	Najpomembnejši del strateškega menedžmenta.
Cilji organizacije	Določeni	Nepredvidljivo spremenljivi
Status zaposlenih	Zaščiteno status javnega uslužbenca.	Prehajanje k zasebnim metodam zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja in odpuščanja.
Oprelitev človeških zmožnosti	Glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka.	Pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarja se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje.
Načrtovanje človeških virov	Reaktivnost – sprotna reakcija na pojavljajoče potrebe.	Proaktivnost – identifikacija bodočih potreb in s tem skladno štipendiranje in usposabljanje.
Usmerjanje, motivacija	Ukazovanje in nadzor, uradniška etika, zavest dolžnosti.	Spodbude, samousmerjanje, naravnost k učinkovitosti, avtonomija odločanja.
Oprelitev delovnih mest	Stroga, delo je operacionalizirano.	Široka, uveljavlja se skupinsko delo, delo se pogosto organizira kot projektno.
Uspešnost pri delu	Neupoštevana	Merjena in nagrajevana.
Ustvarjalnost	Nezaželena	Spodbujena
Plače	Fiksne glede na delovno mesto v funkciji socialnega preživetja.	(Del) v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska.
Nagrajevanje	Finančno	Tudi nefinančne stimulacija, javna pohvala.
Napredovanje	Po sistemu kariere, načelo senioritete.	Sistem delovnega mesta, mimo lestvic, horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitve pristojnosti.
Usposabljanje	Strogo namensko, redko, individualno.	Široko, spodbujena samoiniciativa, na ravni organizacije, vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje.
Obveščanje in sodelovanje zaposlenih	Odsotno ali omejeno	Spodbujano
Odpuščanje	Le v omejenih primerih, še posebej oteženo v javnem sektorju.	Glede na (ne)uspešnost pri delu.

Vir: Kovač; v Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi, 2000.str: 19

2.3 Kakovost

2.3.1 Definiranje pojma kakovosti

Najširša definicija kakovosti storitve določa storitev kot kakovostno, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika. Kakovost je mogoče opredeliti kot razmerje med uspešnostjo in razpoložljivostjo storitev (torej med doseganjem zastavljenih ciljev in dejanskim obsegom ter tipom storitev, ki so na voljo uporabnikom) ali pa kot kombinacijo zanesljivosti, funkcionalnosti, trajnosti in učinkovitosti (Kavčič, 1999:42).

Kakovost je skupek vseh lastnosti in karakteristik proizvoda, procesa ali storitve, ki se nanašajo na sposobnost, da izpolnijo postavljene ali neposredno izražene potrebe (definicija kakovosti po standardu ISO 8402).

Kakovost pomeni skladnost s specifikacijami, standardi in /ali s pričakovanjem strank (Žurga, 2001:30, 31).

Kakovost je proces in ne produkt, kakovost pomeni skupek tehničnega vidika (kaj se dobi), funkcionalnega (kako se dobi) in prestižnega (podoba dobavitelja) (Verbič, 1994:43).

Pri opredelitvi kakovosti v najširšem smislu moramo določiti kazalce kakovosti z vidika strokovnjakov (zaposlenih), uporabnikov in nevtralne tretje stranke (van Walsum, 1996). Po Verbiču (1994: 65-69) so kazalci kakovosti urejenost, zanesljivost, odzivnost, strokovnost, ustrežljivost, verodostojnost, varnost, dostopnost, komuniciranje in razumevanje strank, pri čemer imata največji pomen zanesljivost in odzivnost.

Kakovost ima danes v zasebnem gospodarstvu in še posebej v storitvenih dejavnostih ključno vlogo, tudi pred strategijama nizkih stroškov in vlaganja v informacijsko tehnologijo (Verbič, 1994:29-30).

2.3.2 Kakovost na področju javnih storitev (v javni upravi)

Javna uprava zaradi varovanja javne koristi, uveljavljanja načel enakosti in pravičnosti ter uveljavljanja socialnih funkcij ni profitna organizacija, vendar kljub temu se pričakovanja javnosti po boljšem delovanju in bolj kakovostnih storitvah stalno zvišujejo. Svojim strankam/uporabnikom mora javna uprava znati prisluhniti, saj bo le tako lahko zadostila njihovim pričakovanjem. Ta pričakovanja vključujejo potrebo po (glej, Žurga, 2001b):

- Nižanju stroškov oziroma zmanjševanju javne porabe, kar pomeni bolj ekonomično ravnanje s proračunskimi sredstvi.
- Zadovoljevanju povišanih zahtev, ki nastanejo zaradi demografskih, socialnih in ekonomskih sprememb (rast prebivalstva, gospodarska kriza...).
- Izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti, pri čemer je učinkovitost le notranja mera produktivnosti sistema javne uprave, ki nam pove, kako so bili razpoložljivi viri uporabljeni za doseg rezultata, medtem ko nam uspešnost pove, če so bili doseženi cilji, ki jih diktirajo uporabniki storitev uprave v najširšem smislu.
- Povečani vlogi uporabnikov storitev, ki jo vsebuje koncept usmerjenosti k uporabniku in pomeni poudarjanje ugotavljanja potreb strank ter težnje po zadovoljevanju njihovih interesov in potreb.

Vsa ta pričakovanja in še druga, po večji strokovnosti, boljši dostopnosti, boljši informiranosti ter večjemu razumevanju strank, so sestavni deli kakovosti storitev v javni upravi.

Kakovost v javni upravi lahko razumemo v ožjem in širšem smislu. In sicer v ožjem smislu pomeni zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotrno delovanje uprave, v ožjem smislu pa pomeni takšno delovanje uprave, da bo stranka zadovoljna (Virant, 2000).

2.3.3 Izboljševanje kakovosti v upravi

Pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja in storitev se organizacije javne uprave naslanjajo na izkušnje iz zasebnega sektorja ter sledijo konceptom pri uvajanju obvladovanja kakovosti. Priporočljivo je, da dvigovanje kakovosti v upravi tako poteka po metodi majhnih korakov, ki poudarja postopno in celovito zviševanje ravni kakovosti s stalnim izboljševanjem (glej Žurga, 2001).

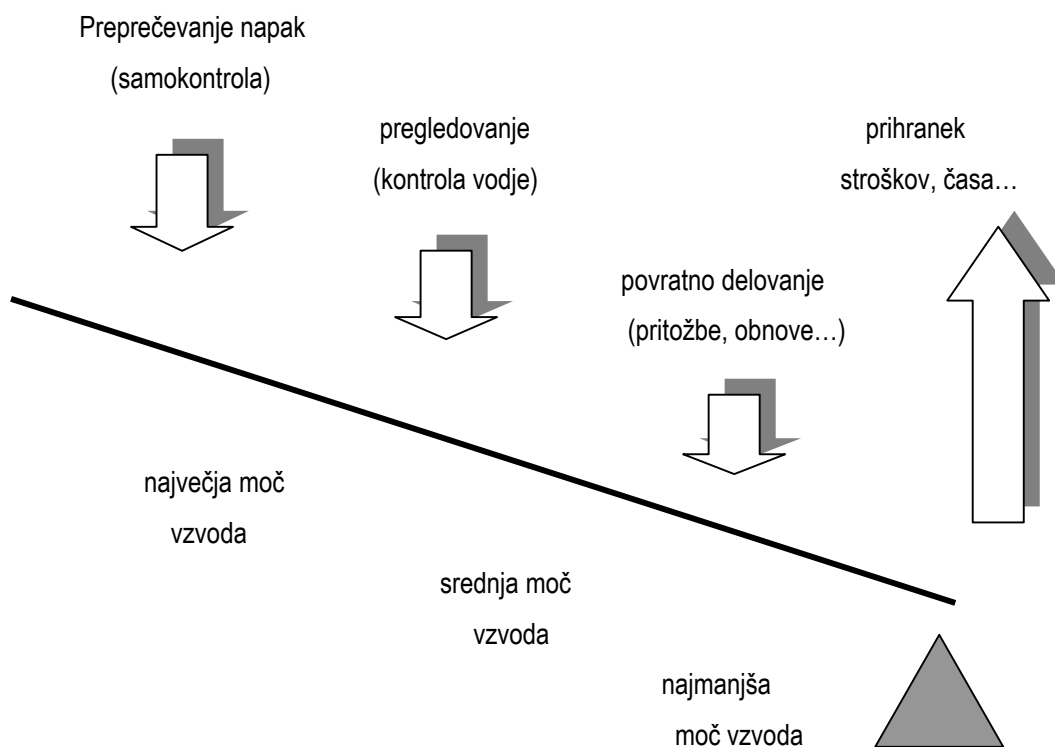
V kolikor uprava želi ugoditi zahtevi po kakovostni storitvi, mora opustiti miselnost in razumevanje kakovosti v smislu kontrole te kakovosti oziroma v odkrivanju napak. V novi, sodobni paradigmi kakovosti, je poudarek na preprečevanju napak, kar pomeni, da mora biti kakovost načrtovana in vgrajena v storitev in ne več naknadno zagotovljena z zunanjimi nadzori. Kakovost lahko torej smotrneje zagotavljamo z odstranjevanjem vzrokov za napake in ne le s kontrolo.

Temeljna metoda zagotavljanja kakovosti upravnih storitev je danes kontroliranje in nadzorovanje. Vendar sodeč po izkušnjah iz gospodarstva in upoštevajoč sodobna spoznanja o obvladovanju kakovosti, je potrebno v upravi začeti zagotavljati kakovost v vseh fazah upravnega dela. Preiti je potrebno na procesno razumevanje upravnega dela, kjer je poudarek na samokontroli. Cilj je narediti stvar pravilno že prvič, saj napake in sama kontrola stanejo (Nemec, 2001a).

In kako razumemo razvoj upravne storitve? Najzgodnejša faza upravnega dela je sprejemanje predpisov (zakonov, navodil, uredb). Pomembno je, da se vzpostavi sistem odkrivanja napak tudi v tej najzgodnejši fazi, kar pomeni, da je kakovost načrtovana in vgrajena v predpis, preden stopi v veljavo. Zato je dobro, da pri pripravi materialnih predpisov sodelujejo neposredni izvajalci in tudi končni uporabniki (stranke – kupci), katerim je namenjen. S testnim izvajanjem predpisa na vzorcu pred samo uveljavitvijo predpisa se lahko izognemo kasnejšim dopolnilom, popravkom in spremembam ter stroškom, ki so povezani z njimi, kot tudi stroškom sprememb navodil, procesov in drugih posledic na izvedbeni ravni. Dober primer testiranja predpisa pred začetkom splošne veljave je bilo

sprejemanje Uredbe o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami (Ur. l. RS 22/01). Uredba je v prvi fazi veljala le za 14 upravnih enot, pred splošno veljavnostjo pa je bila narejena analiza učinkov izvajanja uredbe (Nemec, 2001a).

Slika 2. 1: Najdražje so neodkrite napake (nepravilne odločbe, ki dosežejo stranko)



vir: IFAC, 1997 v Nemec, 2001. Ali se kakovost v upravi spleča. Upravna enota Ljutomer. Str:5

Priporočljivo je, da proces dvigovanja kakovosti delovanja in storitev v upravi poteka po metodi postopnega uvajanja sprememb, saj gre pri tem procesu tudi za spremembe na področju organizacijske kulture, ki se spreminja postopoma. Sam proces mora biti podprt z ustreznim vodenjem, motiviranjem zaposlenih in ustvarjanjem ugodne organizacijske klime (Žurga, 2001).

2.4 Motivacija in zadovoljstvo z delom

2.4.1 Opredelitev pojma motivacije

Motivacija je psihološko stanje posameznika, usmerjeno k izpolnitvi potrebe (Brejc, 2000:48), pomeni splet različnih silnic, ki vplivajo na človekovo vedenje in ga vzdržujejo.

Ključ za razumevanje motivacije je v spoznanju, da imajo ljudje potrebe, ki usmerjajo njihovo dejavnost k določenim ciljem. Potrebe lahko ločimo v primarne, te omogočajo preživetje, in sekundarne, ki povečujejo zadovoljstvo človeka, če so zadovoljene in ne ogrožajo preživetja, če niso (Brejc, 2000:48).

Zadovoljevanje primarnih potreb je samoumevno in za to človek ne potrebuje posebnih spodbud, drugače je pri zadovoljevanju sekundarnih potreb. Človeka je potrebno spodbuditi k določeni dejavnosti, ki vodi v uresničevanje želja in ciljev. Da bi človek ravnal v določeni smeri, mora imeti predstavo o tem, kaj bo s tem pridobil, kakšen cilj bo dosegel. Imeti mora motiv. Tega lahko pojmuje kot vzgib, ki bo povzročil in usmerjal določeno človeško dejavnost. Motiviranje je nizanje različnih motivov, ki spodbujajo določena ravnanja ljudi (Brejc, 2000).

Motivacija je pomembna aktivnost menedžmenta¹, s katero si menedžerji prizadevajo prepričati zaposlene, da bi s svojim delom dosegli rezultate, pomembne za njihovo organizacijo. Zato je naloga vsakega menedžerja motivirati zaposlene, da bodo opravljali svoje delo boljše in z večjo prizadevnostjo (Treven, 1998:106).

Človekovo ravnanje je motivirano tedaj, kadar je ciljno usmerjeno, pri tem pa ga spodbujajo številne potrebe in cilji (Marzel, 2000:449).

¹ Javni menedžment sestoji iz štirih prvin: planiranja, organiziranja, vodenja in kontroliranja, pri tem pa se vodenje nanaša predvsem na vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev (Možina v Žurga, 2001).

2.4.2 Motivacijske teorije

Motiviranje zaposlenih je področje, ki mu je znanost namenila obilo pozornost. Nastale so številne teorije, ki proučujejo, zakaj se ljudje obnašajo točno tako, kakor se, in zakaj torej med možnimi načini ravnanja izberejo prav to obnašanje in ne drugega.

Maslowa teorija motivacije

Je ena najbolj znanih teorij motivacij, ki je bila objavljena leta 1943. Bistvena njena značilnost je hierarhija človeških potreb, ki jih lahko ponazorimo s piramido. Teorija temelji na predpostavki, da večino ljudi motivira želja po zadovoljitvi specifične skupine potreb.

Na najnižji točki piramide so osnovne (fiziološke) potrebe (potrebe po hrani, pijači, zraku, spanju itd). Te osnovne potrebe zadoščajo za preživetje in dokler niso zadovoljene, človek ne čuti oziroma nima zahtev po višjih potrebah. Naslednja stopnja so potrebe po varnosti, ki vključujejo osebno in čustveno varnost in stremijo za trdno, stabilno okolico. Na še višji stopnji so potrebe po pripadnosti (socialne potrebe), le te vključujejo sprejemljivost, prijateljstvo, dobre delovne odnose in temeljijo predvsem na medsebojnih odnosih. Naslednja stopnja so potrebe po spoštovanju in vključujejo odgovornost, dosežke, lastninsko pravico, zaupanje, sloves, ugled in promocijo. Temeljijo na zmožnosti in priznavanju okolice oziroma družbe. Na najvišji stopnji pa so potrebe po samopotrjevanju. Te potrebe vključujejo zadovoljstvo od delu in željo po kreativnosti. Potrebe po samopotrjevanju se nanašajo na polno izrabo lastnega potenciala (glej Uhan, 1998).

Druga lastnost Maslowe teorije temelji na predpostavki, da ljudje težijo k zadovoljitvi potreb korak za korakom; začnejo pri osnovnih potrebah in šele nato se gibljejo navzgor po hierarhiji potreb. Če karkoli ogroža njihove nižje potrebe, se osredotočijo na to, da najprej zadovoljijo te, preden se povzpnejo po piramidi potreb (Uhan, 1998).

Herzbergova teorija motivacije

Herzbergova dvofaktorska teorija motivacije je nastala na osnovi proučevanja Maslowe motivacijske teorije. Herzberg je s sodelavci opravil študije, v kateri je ljudi spraševal, kaj jih najbolj motivira in ugotovil, da je pomembno razločevati med mehanizmi, s katerimi je mogoče vplivati na zadovoljstvo ljudi in mehanizmi s katerimi je mogoče vplivati na uspešnost. Na podlagi te ugotovitve je motivacijske dejavnike razdelil v dve skupini in sicer na higienike in motivatorje. Higieniki so dejavniki, ki izvirajo iz delovnega okolja in s svojo pristojnostjo lahko vplivajo na zadovoljstvo zaposlenih. To so tisti dejavniki, ki se nanašajo na zaslužek, na položaj in varnost delovnega mesta, na politiko, na organizacijo dela, na delovni nadzor in delovne razmere. Poudariti je potrebno, da prisotnost higienikov še ne zagotavlja zadovoljstva, vendar pa njihova odsotnost povzroča nezadovoljstvo. Higieniki ne spodbujajo ljudi k aktivnosti, temveč odstranjujejo neprijetnosti, ali kako drugače ustvarjajo razmere za motiviranje. Ta skupina dejavnikov vpliva na človekovo počutje pri delu in s tem vpliva na njegovo motivacijo (Uhan, 1998).

Motivatorji so dejavniki, ki izvirajo neposredno iz dela in spodbujajoče delujejo na ljudi ter tako vplivajo na njihovo uspešnost. Ti dejavniki so: uspeh pri delu, priznanje za dosežene rezultate, zanimivo delo, odgovornost, strokovno usposabljanje in osebni razvoj (glej Uhan, 1998).

McGregorjeva teorija X in Y

Po McGregor-ju ločimo dve teoriji in sicer teorijo X in teorijo Y.

Teorija X temelji na naslednjih predpostavkah (Rajner, 1999: 4-5):

- povprečna oseba se delovnim nalogam, če je le možno, raje izogne,
- večina ljudi ima raje, da se jim vedno govori kaj naj delajo,
- večina ljudi se skuša izogniti odgovornosti,
- večina ljudi ni ambicioznih,
- večina ljudi si v glavnem želi le varnost,
- zaradi tega večina ljudi želi biti na nek način kontrolirana,

- večina kontrole se lahko doseže z ustreznim nagrajevanjem in kaznovanjem.

Teorija Y temelji na naslednjih predpostavkah (Rajner, 1999: 4-5):

- ljudje so sposobni razvijati samokontrolo in preudarnost,
- povprečna oseba je pripravljena sprejeti odgovornost,
- ljudje radi uporabljajo domišljijo, bistroumnost in kreativnost za doseg napredka organizacije v kateri delajo,
- obstajajo notranje nagrade (nagrade, ki izhajajo iz samoizpolnitve osebnih potreb) kot tudi zunanje nagrade (nagrade s strani organizacije kot plačilo, napredovanje, dobri delovni pogoji).

Po teoriji X ljudi motiviramo z uporabo avtoritete, notranjim nadzorom, pravili in regulativami, grožnjami in kaznovanjem. Lahko bi rekli, da se po teoriji X skuša ljudi motivirati s "palico". Alternativni in bolj učinkovit pristop k motivaciji uporabljajo vodje, ki uporabljajo teorijo Y – z nastavljanjem "vabe", kjer je posledica dobrih delovnih rezultatov višja plača in/ali dodatne ugodnosti. Po teoriji Y se z ljudmi upravlja korektno (glej Rajner, 1999).

Teorija pričakovanj

Teorija pričakovanj proučuje proces motivacije in je rezultat dela Vroom-a, Lawler-ja in Porter-ja, v ZDA. Teorija temelji na tem, kako oseba sprejema razmerja med trdom, uspešnostjo in nagrado.

Ljudje so motivirani za vlaganje truda pri delu v primerih če verjamejo, da bo trud, ki ga vložijo pri delu vodil do uspešnosti in če verjamejo, da bo uspešnost vodila do nagrad (Lipičnik, 1994).

Teorija pričakovanj poudarja, da je moč motivacije posameznika odvisna od velikosti posameznikovega pričakovanja in velikosti nagrade za vloženi trud. Koliko truda bo vložena pri delu, je odvisno od posameznikovega vrednotenja koristi. Na primer novo zaposleni posameznik bo najbrž visoko vrednotil možnost napredovanja, česar pa ne bo takoj pričakoval. To pomeni visoko vrednotenje in

nizka pričakovanja. Če ta posameznik ne verjame v možnost napredovanja, njegov trud nima pomena (glej Lipičnik, 1994).

Trud oziroma motiviranost nastopi, ko posameznik misli, da bo trud vodil do uspešnosti, in uspešnost do nagrade, ki jo posameznik ocenjuje kot privlačno. Vendar pa trud in vložek posameznika vedno ne vodita do uspešnosti, za kar obstajajo različni razlogi, na primer, ko je za delo potrebno dodatno usposabljanje oziroma v primeru pomanjkanja virov (resursov) za učinkovito izvedbo del in nalog. Prav tako velja, da posameznikova uspešnost vedno ne vodi do pričakovanih nagrad. V večjih tradicionalnih organizacijah ni sistema za individualno nagrajevanje. Veliko ljudi opravlja svoje delo zelo dobro, pa za to niso nagrajeni (glej Rajner, 1999).

2.4.3 Motivacijski dejavniki

Motivacijski dejavniki so dejavniki, s katerimi skušamo vplivati na motivacijo posameznika ali skupine. V grobem jih ločimo na materialne in nematerialne.

Med materialne uvrščamo denar (osebni dohodek) ter nedenarne nagrade (poslovne večerje, darila, plačano dodatno izobraževanje, nagradni dopust, služben avto, ...) (Šoštarič, 1999). Med nematerialne motivacijske dejavnike spadajo pohvale in graje, nalaganje odgovornosti in dajanje priložnosti, sodelovanje pri postavljanju ciljev, zanimivo delo, delovne razmere, pozitivna socialna klima in sodelovanje delavcev (glej Pavlin, 2000).

Kateri dejavnik bo motivacijsko vplival na posameznika, pa je odvisno od njega samega. Osebnostne razlike med ljudmi lahko povzročijo različne reakcije posameznika v različnih smereh, glede na razpoložljive motivatorje. Položaj posameznika v organizaciji, starost, spol, izobrazba, stan ali druge socialne in ekonomske značilnosti so lahko pomembni kazalniki, ki vplivajo na ravnanje ljudi (glej Brejc, 2000).

Motiviranje je pomembna sposobnost vodilnega osebja. Vodilno osebje se mora zavedati individualnih potreb zaposlenih in povezati želeni učinek z ustrezno

dejavnostjo zaposlenih in motiviranju zaposlenih nameniti dovolj časa. Ugotoviti mora, kako motivirati zaposlene, da bi ravnali v skladu s pričakovanji vodstva organizacije (OECD, PUMA, 2000c). Znaki motivacije zaposlenih so različni: entuziazem, odločnost, skupinsko sodelovanje in doseganje rezultatov, pripravljenost prevzemanja odgovornosti, odprtost za spremembe, doseganje dobrih rezultatov, itd. (glej Brejc, 2000).

2.4.4 Problem pomanjkanja motivacije v javni upravi

Pomanjkanje motivacije je značilnost za marsikatero organizacijo, ne le javne uprave. Pa vendarle raziskave kažejo, da je v javni upravi motiviranje zaposlenih še posebej težavno, predvsem zaradi naslednjih okoliščin (Brejc, 2000:56):

- Javno mnenje ni naklonjeno javni upravi, saj prevladujejo stereotipi, da se v javni upravi zelo malo dela. Javno upravo krivijo tudi zaradi napak drugih, predvsem politike. V javni upravi občasno izvajajo akcije za zmanjšanje števila zaposlenih, vmes pa so, pogosto zaradi političnih razlogov personalne spremembe. Vse te okoliščine slabo vplivajo na motiviranost zaposlenih. Pred volitvami, posebej še, če se napoveduje sprememba na vrhu, nastopi apatija, saj visoki uslužbenci ne vedo, kakšen bo njihov položaj po volitvah. Državna uprava dela pred volitvami le toliko kot je nujno in se praviloma ne loteva novih projektov.
- Pomanjkanje jasnih ciljev otežuje zaposlenim v upravi razumevanje povezave med njihovim dosežki in uspešnostjo organizacije.
- V nekaterih delih javne uprave so javni uslužbenci preobremenjeni, saj je preveč dela in premalo časa.
- V javni upravi posamezniki ali skupine zelo redko dobijo priznanje za trud, za dobro opravljeno delo.
- Komuniciranje je strogo formalizirano in zapleteno, pogosto poteka tudi v zaprtih krogih.

Odgovornost za motiviranje zaposlenih je v rokah vodilni delavcev. Le ti bodo v upravi izboljšali motiviranost uslužbencev, če bodo upoštevali naslednja priporočila¹ (Halachmi v Brejc, 2000:56):

- Zaposlene je treba seznaniti z možnimi izzivi in dosegljivimi cilji.
- Uslužbenci morajo vedeti ali dobro delajo ali ne. Imeti morajo pošteno povratno informacijo o svojem delu. Potrebno jim je pomagati, da se naučijo bolje delati in dosegati večjo učinkovitost.
- Pomembne so razširitev pristojnosti in odgovornosti zaposlenih ter razvijanje vizije vsakega posameznika in njegove kariere v organizaciji.
- Oblikovati je potrebno dobre delovne razmere, kar pomeni učinkovite delovne procese, zadostna in učinkovita delovna sredstva, prijetno vzdušje in organizacijsko kulturo ter zadostno participacijo zaposlenih pri odločanju.
- Uskladiti je potrebno potrebe vodilnega osebja in zaposlenih in bolj upoštevati posameznika.
- Preprečiti je treba negativno spiralo, ko nezadostna dejavnost uslužbencev povečuje nadzor vodilnega osebja, zmanjšuje pa samostojnost zaposlenih.
- Izogibati se je potrebno prevelikim obremenitvam z delom, ker povzročajo stresne razmere.
- Zaposlenim je potrebno pomagati, da se zavejo svojih pravih zmožnosti. Nestvarna samopodoba ljudi vodi ljudi v nerealistična pričakovanja glede njihove kariere in do frustracij.
- Narediti je potrebno vse, da bi zaposleni čutili, da jih obravnavajo pošteno in pravično.
- Uslužbenci naj občutijo, da vodilno osebje skrbi zanje, da skrbijo za njihovo blaginjo prav toliko, kot za svojo.

¹ Podobne ugotovitve (priporočila) najdemo tudi pri naslednjih avtorjih: Svetlik, 1989:613: Kvaliteta delovnega življenja; Pečak, 2001: Napredovaje v javni upravi; Dular, 2002:110: Lastninjenje in upravljanje človeških virov; Praprotnik 1998:8: Vpeljava načel in sistemov kakovosti v državno upravo: izkušnje ministrstva za obrambo.

3 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V UPRAVAH DRŽAV OECD

3.1 Trendi v razvoju upravljanja človeških virov v državah OECD

V zadnjih dvajsetih letih se večina držav OECD loteva reform na področju javne uprave. Reformna prizadevanja so posledica tako zunanjih kot notranjih dejavnikov, ki narekujejo spremembe in razvoj tudi na področju upravnega delovanja. Proračunski deficit, zahteve po povečanju učinkovitosti in prilagodljivosti, naraščanje javnega sektorja, omejenost sredstev so dejavniki, ki silijo države, da na novo opredelijo vlogo države in vlogo javne uprave oziroma procesov, ki tečejo v njej.

Upravljanje človeških virov je eden od pomembnih vidikov teh reformnih prizadevanj in pomembno menedžersko orodje. S spoznavanjem tega področja, s spreminjanjem obstoječega sistema v državah ter z uvajanjem novih pristopov v upravo, si države želijo povečati delovno storilnost zaposlenih, hkrati pa upravo preoblikovati tako, da bo bolj usmerjena k uporabniku ter da se bo odzivala na potrebe in zahteve uporabnikov (glej OECD, 2001a).

Analiza razvoja na področju upravljanja človeških virov, ki so jo opravili v OECD (OECD, 2001a:2) nam pokaže, da so skupne značilnosti oziroma trendi, ki se pojavljajo v državah OECD naslednji:

1. Praksa upravljanja človeških virov v javni upravi se je približala tisti v privatnem sektorju. Ekonomska učinkovitost je postala pomembno merilo reform. To pa so države dosegle tudi z zmanjševanjem velikosti javne uprave.

2. Vlade držav so z decentralizacijo prenesle pooblastila na področju upravljanja človeških virov na nižje nivoje in hkrati poskušale povečati fleksibilnost pri upravljanju človeških virov.
3. Kljub decentralizaciji vlade poskušajo zaščititi odgovornost in sicer na način, da dajejo večji poudarek na boljši delovni storilnosti in etiki zaposlenih.
4. Vlade se trudijo sebe prikazati kot dobrega delodajalca.

Kljub nekaterim skupnim značilnostim, ki se pojavljajo pri reformiranju kadrovskega odločanja oziroma pri uvajanju nove filozofije upravljanja človeških virov v javne uprave, pa med državami obstajajo razlike, predvsem v intenzivnosti in obširnosti reform na tem področju. Intenzivnost in obširnost reform je v veliki meri odvisna od strateških usmeritev, ki so si jih države zadale pri reformi javne uprave, prav tako pa tudi od kulture in zgodovinskega ozadja ter nenazadnje ekonomske recesije, ki pesti določeno državo.

Glede na obširnost izvedenih reform, bi lahko države delili na dva pola (glej OECD, 2001a:2,3) na tiste v katerem so bile narejene obširnejše reforme na področju upravljanja človeških virov, v to skupino lahko uvrstimo Novo Zelandijo, Avstralijo in Švico, Švedsko, Nizozemsko, Veliko Britanijo ter tistimi, kjer so bile spremembe na omenjenem področju zelo majhne in so se bolj osredotočile na modernizacijo in racionalizacijo sistema zaposlenih, kot pa na integracijo nove filozofije upravljanja človeških virov v uprave. V teh državah so se reforme usmerile na uporabo konkurenčnih izpitov in v bolj centralizirane procese zaposlovanja z željo, da bi države upravo predstavile kot racionalno in nepristransko.

3.1.1 Zmanjševanje razlik med privatnim in javnim modelom upravljanja človeških virov.

Ena od glavnih značilnosti reform javnega sektorja je /bila vpeljava različnih oblik tržnih mehanizmov v javna uprava, saj je prevladovalo/prevladuje mnenje, da lahko javni sektor doseže svojo največjo učinkovitost le, če deluje na istih principih kot privatni sektor. Veliko javnih storitvenih dejavnosti je bilo privatizirano, ta miselnost pa se je pojavila/se pojavlja tudi v delovni zakonodaji, v smislu zmanjševanja oziroma odpravljanja razlik med delovno zakonodajo v javnem in privatnem sektorju. Kot posledica teh teženj je bil precejšen del delovnih mest v javnem sektorju ukinjenih, predvsem z namenom doseganja večje učinkovitosti (OECD, 2001a).

V večina držav se zakonodaja, ki opredeljuje status, pravice in obveznosti, razlikuje za delavce v javnem sektorju. Tako večina držav pozna posebne zakone za javne uslužbence. V tem kontekstu je bila stalnost zaposlitve ena od norm, ki je bila značilna za javni sektor, sedaj se to spreminja. V nekaterih državah je zakonodaja tega področja postala bolj fleksibilna, prav tako se je razširila uporaba pogodb za določen čas. Varnost zaposlitve, ki je bila dolga leta ena od glavnih prednosti zaposlitve v javnem sektorju, se danes srečuje z mnogimi izzivi. Raziskave kažejo, da novi trendi, ki se pojavljajo na področju upravljanja človeških virov, težijo k zmanjševanju te varnosti². Prav tako se je z reformami omogočil odpust delavcev na podlagi določenih pogojev, npr. v Kanadi in na Finskem. V nekaterih državah, kot npr. v Avstraliji, v Novi Zelandiji in na Nizozemskem, se je politika zaposlovanja tako spremenila, da sedaj odseva prakso, uveljavljeno v privatnem sektorju (OECD, 2001a).

² Po mnenju Kovačeve (2000a) je za sodobne pristope v menedžmentu javnih uslužbencev po svetu značilno uvajanje t.i. notranje konkurence. Varnost zaposlitve ne more biti več zagotovljena, temveč si morajo javni uslužbenci med seboj konkurirati z znanjem in kvaliteto svojih storitev.

Tabela 3.1: Spremembe in razvoj na področju zaposlitvenega statusa v javni upravi

Predmet	Kriterij	Države
Pravni status zaposlitve (Ali obstajajo različna pravila/norme pri zaposlovanju v privatnem oziroma v javnem sektorju)	Da	Avstralija, Kanada, Finska, Madžarska, Norveška, Nizozemska, Poljska, Švica
	Ne	Nova Zelandija
Varnost zaposlitve	Odpust možen, vendar otežen.	Francija, Japonska, Poljska
	Odpust možen pod določenimi pogoji.	Kanada, Finska, Madžarska, Nizozemska, Norveška
	Podobna praksa v javnem in privatnem sektorju.	Avstralija, Nova Zelandija, Švica
Delodajalec	Ministrstva , agencije	Nova Zelandija, Avstralija, Finska, Madžarska, Nizozemska, Norveška
	Centralni urad	Kanada, Francija, Japonska, Švica
Vrsta zaposlitve	Doživljenjska zaposlitev, določen čas	Francija, Japonska, Poljska
	Stalna, določen čas	Nova Zelandija, Avstralija, Finska, Madžarska, Nizozemska, Norveška
	Določen čas	Švica

Vir: OECD. Recent developments on human resources management in countries. 2001a:4.

3.1.2 Zmanjševanje javne uprave (števila zaposlenih)

V zasledovanju učinkovitosti javne uprave, so se mnoge države odločile zmanjševati število zaposlenih v javni upravi³. Pri tem so države uporabile različne pristope. Med najpogostejšimi so (OECD, 2001a):

- Sprejetje različnih programov za zmanjševanje delovnih mest. Na primer Nemčija je sprejela načrt, v katerem se je zavzela zmanjšanje števila zaposlenih v javni upravi in sicer na število, ki ga je imela pred združitvijo. Tako se je od leta 1993 ukinilo 17000 delovnih mest.
- V drugih državah je /bilo/ zmanjšanje števila zaposlenih posledica privatizacije, uveljavitve tržnih načel ali drugih sprememb v statusu zaposlenih.

³ Podobno ugotavlja Oecd/Puma tudi v Summary of the PSPE Data analysis and future direction for HRM Data Collection. 2000:4.

- V procesu zmanjševanja javne uprave so vlade uporabile različne sheme vključujoč prostovoljni odhod, predčasne upokojitve, finančne spodbude za odhod iz javne uprave in druge, oziroma kombinacije teh faktorjev.

Tabela 3.2: Trendi v zaposlitvah (v tisoč)

Država	1990	1995	2000
Avstralija	1 167	1 187	1 322
Avstrija	405	431	442
Kanada	2 663	2 649	2 582
Danska	692	699	709
Finska	580	518	537
Francija	4 618	4 855	4 819
Italija			3 109
Koreja	819	905	869
Nova Zelandija	210	207	205
Norveška			134
Nizozemska*			525
Velika Britanija	5 267	3 674	3 447

Vir: OECD. Recent developments on human resources management in countries. 2001b:6.

* Vir: Jenko Seljak. Organizacija, št.4, 2001:139

Raziskave, ki so jih izvedli pri OECD so pokazale zanimivost, da je v večini držav opaziti trend zmanjševanja zaposlenih predvsem na ravni državne uprave, medtem ko se je število javnih uslužbencev povečalo na lokalni ravni.

3.1.3 Decentralizacija in fleksibilnost menedžmenta pri upravljanju človeških virov

Decentralizacija odgovornosti za upravljanje človeških virov s centralnega telesa na ministrstva in agencije ter znotraj njih na linijske menedžerje, je ena od ključnih elementov reform na tem področju. Glavna predpostavka tega prenosa pristojnosti je, da opolnomočenje in motivacija menedžerjev pomeni ključni korak pri izboljševanju delovne izvedbe, s tem ko pustimo menedžerjem voditi in upravljati (OECD, 2001a).

Najtemeljitejši prenos teh pristojnosti so izvedle Nova Zelandija, Avstralija in Švedska, kjer so se pristojnosti centralnega telesa na področju upravljanju

človeških virov zmanjšale na minimum. Prav tako so pomembnejši prenos teh pristojnosti storile Danska, Nizozemska in Velika Britanija, vendar pa je bil v teh državah prenos izveden bolj previdno (OECD, 2001a:6). Decentralizacija se nanaša na rekrutacijo, napredovanje, selekcijo, planiranje karier, mobilnost, odpust, itd.

Z decentralizacijo pristojnosti na področju upravljanja človeških virov je tesno povezana tudi vloga centralne kadrovske agencije/telesa. Njena vloga se je spremenila, še vedno pa je večina teh agencij obdržala določen vpliv v smislu oblikovanja ohlapnejših politik, smernic in standardov. Posledično se dejavnosti centralnih kadrovskih uradov za celotno javno upravo nanašajo na osebne stroške (določitev plač, število zaposlenih, sistematizacija delovnih mest), na višje javne uslužbenke (osnovna pravila in pogoji zaposlitve in menedžment), na upravljanje, spremljanje in disciplino, zdravje in varnost ter na politike enakopravnih zaposlitvenih možnosti (OECD, 20001a).

3.1.4 Fleksibilnost in svoboda menedžmenta

Fleksibilnost sistema upravljanja človeških virov je dosežena s postavitvijo ravnotežja med tem, kateri tip javne uprave želi vlada vzpostaviti ali ohraniti, ali gre za centralizirano javno upravo s centraliziranim nadzorom ali pa upravo, ki bo usmerjena v rezultat (OECD, 2001a:8). Čeprav naj bi decentralizacija omogočala vpeljavo fleksibilnejšega modela upravljanja človeških virov, pa se z njo ne doseže vedno visoke stopnje fleksibilnosti v upravljanju človeških virov. Raziskave kažejo (OECD, 2001a), da v veliki večini držav, ki so decentralizirale pristojnosti pri upravljanju človeških virov na raven ministrstev ali agencij, nimajo fleksibilnih shem upravljanja človeških virov. Večina teh teles je obdržala prakse in modele kadrovanja, kot so jih poznali pred reformami.

3.1.5 Zagotavljanje menedžerske in organizacijske odgovornosti

V zameno za decentralizacijo pristojnosti na področju upravljanja človeških virov ministrstvom in agencijam, je večina držav/vlad močno poudarila zagotavljanje menedžerske in organizacijske odgovornosti. Države so začele težiti k temu, da bi povečale organizacijsko in individualno delovno izvedbo. Vpeljali so sisteme menedžmenta delovne izvedbe¹, ki močno poudarjajo cilje organizacije. Na individualni ravni je uspešnost delovne izvedbe postala pomemben vidik upravljanja človeških virov, saj je mnogo držav le to začelo povezovati z nagrajevanjem – plačilom⁴ (glej OECD, 2001a).

3.1.6 Izboljšanje etičnih standardov javnih uslužbencev

Javni uslužbenci imajo znatno diskrecijsko moč v vsakdanjem delu, pri uporabi javnih virov, v kontaktu z državljanji in pri oblikovanju in izvrševanju politik. Etični standardi so ključna ovira proti arbitrarni uporabi moči. Pomembno je, hkrati z decentralizacijo pristojnosti, zagotoviti odgovornost javnih uslužbencev in v tem kontekstu je etika javnih uslužbencev, ena od ključnih tem v državah OECD.

Raziskave kažejo (OECD, 2000b:4), da bi lahko pristope, ki so se jih države lotile za povečevanje in izboljševanje etičnih standardov javnih uslužbencev združili v tri skupine in sicer:

1. Pravna podlaga; Veliko držav je inkorporiralo etične standarde v obstoječe zakonodajne okvire. Nekatere države so sprejele zakone, ki naj bi zagotavljali večjo transparentnost in na novo opredelili meje predvsem v odnosih, kjer nastopi konflikt interesov.

¹ ang. Performance management

⁴ Podobno OECD ugotavlja že v dokumentu OECD 2000b, ali v Summary Record:2002 Human Resources Management Working Party Meeting.2003: 6

2. Strokovna/profesionalna socializacija; Kjer gre predvsem za organiziranje različnih izobraževalnih seminarjev, tečajev, izdajanje publikacij.
3. Oblikovanje primerne okolja; Okolja v katerem bodo javni uslužbenci spoštovali pravila, se počutili sproščeno in delali s svojim največjim potencialom.

Ti pristopi so podlaga naslednjim trendom, ki so se pojavili na tem področju (OECD, 2000a):

- Več kot tretjina držav je posodobila etične standarde v zadnjih petih letih; zaznan je tudi nadaljnji razvoj na tem področju. Države so ponovno poudarile tradicionalne vrednote kot so nepolitičnost, zakonitost, poštenost, hkrati pa jim dodale modernejše vrednote kot so transparentnost in učinkovitost.
- Večina držav je etične standarde zapisala v obliki etičnega kodeksa. Skoraj vse države so razvile podrobnejši opis pričakovanih standardov obnašanja javnih uslužbencev, še posebej v situacijah, ko nastane konflikt interesov.
- Večina držav daje velik poudarek izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev, z namenom povečevanja njihove osveščenosti na področju etike.

3.1.7 Ohranjanje ugleda javne uprave kot modela dobrega delodajalca

Kljub reformnim prizadevanjem za zmanjševanje števila zaposlenih v javni upravi, si države oziroma vlade prizadevajo, da bi ohranile status dobrega delodajalca (OECD, 2001a). V primerjavi s privatnim sektorjem, dajejo veliko pozornosti enakim možnostim pri zaposlovanju, predvsem za ženske, pripadnike manjšin in invalide. Eden od načinov, ki se jih poslužujejo za ohranitev tega ugleda, so fleksibilni delovni pogoji kot so delo za skrajšani delovni čas, delo na domu in fleksibilen delovni čas za tiste ljudi, ki prihajajo iz socialno ogroženih skupin.

Poleg omenjenih trendov pri upravljanju človeških virov se, kot je pokazala analiza (OECD: 2001a) v državah pojavljajo tudi drugi⁵:

1. Povečana uporaba pogodb o zaposlitvi, predvsem za višje javne uslužbence;
2. Izobraževalni in razvojni programi za javne uslužbence za zagotovitev potrebnih veščin, sposobnosti in fleksibilnosti,
3. razširitev nekaterih metod menedžmenta delovne izvedbe, ki se uporabljajo v privatnem sektorju (nagrajevanje za uspešnost, bonus sistem).

3.1.8 Učinki reform na področju upravljanja človeških virov

Pri vrednotenju učinkov reform na področju upravljanja človeških virov prihaja do težav, saj ni izdelana primerna metodologija za vrednotenje (OECD, 2001a:12). Tako primanjkuje tovrstnih študij, oziroma jih ni. Kljub vsemu pa lahko načrtamo nekatere pozitivne učinke (po poročilu držav članic OECD), ki jih imajo reformna prizadevanja na področju upravljanja človeških virov (glej, OECD 2001a):

Države zaznavajo, da decentralizacija in prenos pristojnosti prispeva k (OECD, 2001a:11):

- večji učinkovitosti organizacij in menedžmenta ,
- izboljšanju kakovosti storitev javne uprave,
- izboljšanju motivacije in delovne izvedbe in
- k večji orientiranosti javnih uslužbencev v rezultat.

Nekateri trendi, ki se pojavljajo na področju upravljanja človeških virov v javnih upravah povzročajo nekatere probleme npr: beg delovne sile – javnih uslužbencev, strokovnjakov v privatni sektor, problem privlačnosti dela in rekrutacije v javni upravi (OECD, 2002), vendar se države kljub temu ne odločajo za odstopanje od načrtanih reformnih sprememb (npr: decentralizacija) temveč so svoje moči

⁵ Vse trende, ki so omenjeni v poglavju 3.1. lahko razberemo tudi pri pregledu raziskav, posameznih držav OECD in sicer v raziskavah z naslovom. Issues and developments in public management in Australia, Austria, Belgium, New Zealand, Sweden, Great Britain, Netherlands, Italy., Norway, itd. OECD, 2000-2002. Vse omenjene raziskave so dosegljive na spletni strani www.oecd.org.

preusmerile na iskanje mehanizmov za boljšo koordinacijo, zagotavljanja odgovornosti.. itd. (glej, OECD, 2001a).

3.2 Upravljanje človeških virov v Veliki Britaniji in na Nizozemskem

3.2.1 Velika Britanija

3.2.1.1 Opredelitev javnega sektorja

Javni sektor v Veliki Britaniji sestavljajo vlada in državna uprava, kamor spadajo poleg ministrstev tudi agencije⁶, ki so bile ustanovljene leta 1988 z namenom zagotavljanja boljših javnih storitev (OECD, 1992a).

Poleg ministrstev in agencij spadajo v javni sektor še lokalne oblasti, ki so odgovorne za zagotavljanje storitev, vključno z večino šolstva, socialnega skrbstva, javne zaščite, stanovanjskega področja, javnih knjižnic, cest in transporta, komunalnih zadev in prostorskega planiranja, zdravstveni sektor (v nadaljevanju NHS) za zagotavljanje brezplačne zdravstvene oskrbe za uporabnike ter paradržavne organizacije, ki se financirajo iz proračunskega denarja, in imajo v svojih upravnih organizacijah predstavnike imenovane s strani vlade (OECD, 1992a).

3.2.1.2 Upravljanje človeških virov

V zadnjih dvajsetih letih je javni sektor v Veliki Britaniji doživel številne zakonodajne, strukturalne in menedžerske spremembe, ki so povezane z novim javnim menedžmentom (ang. New Public Management), in so imele vpliv tudi na način rekrutacije, zaposlovanja, nagrajevanja in upravljanja javnih uslužbencev (Farnham, 2002)⁷.

⁶ Agencijam so bili določeni natančni cilji in okvirji v okviru katerih lahko delujejo, vodijo jih predstojniki, ki so izbrani s pomočjo javnega razpisa (rekrutacija najboljših ljudi). Cilje agencij določi minister, nanašajo se na kakovost storitev, finančne učinke in obseg aktivnosti. Ciljne vrednosti so javne, agencije letno poročajo o realizaciji ciljev (Flynn, Strehl, 1996).

⁷ Reforme potekajo že od 80-tih let dalje. Državljski Programi za zajezitev stroškov in povečevanja učinkovitosti so se začeli izvajati že leta 1979, vendar je bil večji napredek v tej smeri narejen leta 1987 s sprejetjem t.i. Next Steps programa, s katerim so bile ustanovljene agencije in ki vsebuje akcijski načrt za izboljševanje učinkovitosti in dvigovanje kakovosti javnih storitev. Reformo je nato nadaljevala t.i. Državljska listina iz leta 1992, ki nalaga državni upravi spoštovanje pravic državljanov z glavnimi temami kakovosti, izbire standardov in vrednot (nadaljevanje privatizacije, več konkurence, pogodb izven javnega sektorja, plače zaposlenih v odvisnosti od uspešnosti). To

Zaposlovanje

Zaposlovanje oziroma rekrutacija je decentralizirana na ministrstva in agencije, vendar pa morajo biti pravila in procedure zaposlovanja v skladu z t.i. Civil Service Commissioners' Code, izdanim v letu 1995. Pravila in procedure, ki jih uporabljajo ministrstva in agencija za zaposlovanje nadzoruje Komisija za javne uslužbence (ang. Civil Service Commissioners) oziroma privatno podjetje, imenovano od Komisije, (ang. P-E International plc), ki zagotavlja, da je izbor javnih uslužbencev strokoven in na osnovi pravičnega in odprtega tekmovanja (Committee on Public Service, 1998).

Prednost dajejo zaposlovanju za določene konkretne naloge in ne splošnemu zaposlovanju. Zaposlovanje poteka preko javnega razpisa oziroma oglaševanja del, kar daje menedžerjem, ki sami izbirajo kadre, možnost, da izberejo najustreznejše ljudi (glej Flynn, Strehl, 1996). Javni razpis oziroma oglas mora vsebovati: kdo je delodajalec, kje se delo opravlja, za katero delo gre, ali je zaposlitev za določen ali nedoločen čas, katere so potrebne kvalifikacije, sposobnosti, izkušnje in osebnostne lastnosti za opravljanje dela in kakšna je plača (tudi variabilen del) (glej, Recruitment code, str: 5) Po predpisanem postopku se izbere kandidata, ki je najbolj primeren in strokovno usposobljen za razpisano delo.

Povečuje se število kratkoročnih pogodb za nižja dela, predvsem kot posledica velike nezaposlenosti na trgu delovne sile in dejstva, da so menedžerji pod pritiskom zmanjševanja sredstev proračuna (glej Flynn, Strehl, 1996).

Napredovanje in mobilnost

Javni uslužbenci napredujejo na podlagi izkušenj in delovna leta. Poznajo pogoste premiki med delovnimi mesti, s katerimi si javni uslužbenci pridobivajo izkušnje

programsko shemo pa nadaljuje dokument "Competing for Quality", ki opredeljuje kakovost javnih storitev in uvaja konkurenco z zasebnim sektorjem. Leta 1994 je vlada sprejela Belo knjigo reforme javne uprave, v kateri so predstavljeni predlogi ploščanja strukture, kariernega menedžmenta, pisnih pogodb o zaposlitvi za starejše zaposlene, bolj fleksibilnega plačnega sistema z upoštevanjem statusa starejših državnih uradnikov. Zelo pomembna je aprila 1999 izdana knjiga vladne prenove "Modernising Government", ki poudarja strateški menedžment z vizijo "boljša vlada za boljše življenje državljanov«, vključuje pa ustanovitev posebnega urada za razvoj menedžmenta, enotno usposabljanje, program konkretizira pojma večje kakovosti in učinkovitosti z oblikovanjem ciljev dela, nadzorom nad uspešnostjo, ki nudi čim večjo svobodo pri menedžerskih odločitvah, z nameravanimi ukrepi razvoja standardov kakovosti (glej, Ferfila, Kovač, 2000).

na različnih področjih, vzporeden učinek tega je, da so javni uslužbenci generalisti in ne specialisti. Avtomatsko napredovanje se umika napredovanju na osnovi ocen delovne izvedbe (glej Flynn, Strehl, 1996).

Plačilo, spodbuda ter delovna izvedba

Plačni sistem je v devetdesetih letih doživel mnoge spremembe, tako se je v začetku devetdesetih let stari enotni plačni sistem deloma zamenjan z novim sistemom, ki je zajel le višje javne uslužbence ter povzročil, da so se plačni aranžmaji za to kategorijo uslužbencev oblikovali v posameznih organizacijah, v katerih so bili zaposleni. V letu 1996 je bila uvedena obširna reforma plačne politike, ki je zajela vse javne uslužbence. Star centraliziran plačni sistem (kjer je bilo določanje plačne politike v rokah Ministrstva za finance, Urada za javne uslužbence in Kabineta) se je decentraliziral tako, da so se odločitve o plačnih aranžmajih prenesle na raven posameznih ministrstev in agencij, ki se sedaj same pogajajo in oblikujejo svoje plačne sheme.

Od leta 1995-1996 imajo vsi predstojniki izvršilnih agencij pogodbe za določen čas in plače vezane na delovno izvedbo (Committee on Public Service, 1998).

Usposabljanje in izobraževanje

Velika Britanija ne pozna nacionalnega programa za izobraževanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev, ta je v domeni posameznih ministrstev in agencij. Obstaja akademija za javne uslužbence (ang. Civil Service College), katere naloga je prodajanje seminarjev ministrstvom in agencijam. Ponuja različne seminarje kot tudi aktivnosti za razvoj menedžerjev v državni upravi (glej Flynn, Strehl, 1996). Tematike seminarjev so v skladu z vključevanjem miselnosti novega javnega menedžmenta v javne uprave (ang. New public management), ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Tako seminarji vključujejo tematike s področji t.i. total quality managementa in benchmarkinga, novih metod dela in razvoja na področju upravljanja javnega sektorja (Committee on Public Service, 1998).

Posamezna področja kot npr. gasilci in policija, imajo tudi lastne institucije za usposabljanje in izobraževanje (Flynn, Strehl, 1996).

3.2.2 Nizozemska

3.2.2.1 *Opredelitev javnega sektorja*

Javni sektor na Nizozemskem sestavlja vladni sektor, kamor uvrščamo centralno oblast, province, območne vodne uprave in občine ter neprofitni sektor, ki je bil ustanovljen z namenom opravljanja tistih funkcij, ki jih ne izvaja vlada npr. šolstvo, socialno varstvo, zdravstvo (glej, OECD, 1992b).

3.2.2.2 *Upravljanje človeških virov*

Upravljanje človeških virov je od leta 1993 decentralizirano na osem sektorjev, ti so: centralna oblast, province, občine, območne vodne skupnosti, obramba, policija, izobraževanje (ta se je nedavno razdelil na pet podsektorjev (Koen, 2001)) in pravosodje. (Flynn, Strehl, 1996:97).

Zaposlovanje in odpuščanje

Nizozemska ne pozna centralnega sistema zaposlovanja (rekrutacije), le ta je decentraliziran, tako da vsako ministrstvo, agencija ali druge organizacije zaposlujejo glede na svoje potrebe. Zaposlovanje poteka primarno iz notranjih virov (interni trg dela), le če se znotraj internega trga ne najde ustreznega uslužbenca, se zaposli osebo na novo. Uvedba koncepta iskanja uslužbencev preko internega trga, je povezana s prizadevanjem za zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju. Nova zaposlitev poteka na podlagi javnega natečaja, oglas se objavi v večjih dnevnikih časopisih. Primerne kandidate se na osnovi v prošnjah navedenih podatkih o izpolnjevanju pogojev povabi na razgovor (Flynn, Strehl, 1996:98).

Prva zaposlitev se sklone s pogodbo o zaposlitvi za določen čas, običajno za dve leti. Pri zaposlovanju poznajo posebne aranžmaje za zaposlovanje žensk in invalidov (Flynn, Strehl, 1996).

Leta 1995 se je Nizozemska odločila za centralizirano vodeno strokovno delo z vodilnimi in vodstvenimi uslužbenci in tako se je zaposlovanje, ki so ga v preteklosti izvajala posamezna ministrstva, prenesla za te uslužbence na raven vlade, kar je povečalo možnosti za večjo mobilnost in izmenjavo med posameznimi ministrstvi (OECD, 2001c).⁸

Javne uslužbence ščiti poseben zakon, zato je odpuščanje težavno, pa vendarle so zaznavni trendi v smeri večje fleksibilnosti v procedurah odpuščanja, hkrati z večjo svobodo menedžerjev na tem področju. Za odpuščanje so definirani posebni pogoji in sicer: odpust po poteku pogodbe za določen čas, slabo zdravje, ukinitve delovnega mesta ali presežek delavcev (reorganizacija). Najprej se praviloma odpusti tiste javne uslužbence, ki imajo več kot 35 let delovne dobe, nato mlajše uslužbence do starosti 35 let (glej, Flynn, Strehl, 1996).

Napredovanje, mobilnost kadra, planiranje karier

Javni uslužbenci vsako leto napredujejo za eno stopnjo znotraj plačnega razreda. Napredovanje je povezano tudi s spremljanjem delovne izvedbe, saj lahko javni uslužbenec napreduje za dva razreda, če dosega nadpovprečne rezultate. V povprečju napreduje javni uslužbenec vsakih 9 let (Flynn, Strehl, 1996).

T.i. avtomatsko finančno napredovanje (za eno stopnjo letno znotraj plačnega razreda) se je v 90-tih umaknilo finančnemu napredovanju na podlagi izkazanih dobrih delovnih rezultatov, kar pomeni, da ob slabših izkazanih rezultatih javni uslužbenec ne napreduje oziroma njegova plača ostane stabilna, ob zelo slabih izkazanih delovnih rezultatih pa se lahko plača celo zniža (B.J.S. Hoetjes, 2000).

⁸ V ta namen je vlada ustanovila poseben urad - Office for the Senior Public Service (SPS-Office). Urad deluje v Ministrstvu za notranje zadeve. SPS-urad se ukvarja z vodstvenimi in vodilnimi uslužbenci, kamor spadajo generalni sekretarji in generalni direktorji, direktorji oddelkov in služb, sekretarji in inšpektorji, ki predstavljajo članstvo SPS (Senior Public Service) (OECD, 2001Bb). Na mestih SPS so posamezniki zaposleni (razporejeni) za določen čas oziroma na istem delovnem mestu je nekdo lahko najmanj tri in največ sedem let. Pogodbe sklepajo večinoma za pet let. Naloga SPS-urada je, da spremlja in skrbi za razvoj članov, svetuje članom glede kariernega razvoja, pomaga ministrstvu pri skrbi za razvoj višjih uslužbencev, organizira izobraževanje, išče kandidate za izpraznjena mesta, pomemben del njihovega dela pa je tudi raziskovanje in uvajanje novih metod in načinov v prakso. Velik poudarek dajejo osebnostnim lastnostim vodij s poudarkom na vodstvenih lastnostih – leadership (The senior civil service office, 1997).

Mobilnost javnih uslužbencev, predvsem notranja, se zelo spodbuja. Obstaja program, ki podpira izmenjave javnih uslužbencev, ki se po končanem programu vrnejo na svoje delovno mesto (glej, Flynn, Strehl, 1996).

Politika oblikovanja karier ni enotno zastavljena, temveč je prepuščena posameznim organizacijam. Načrtovanje zaposlitev je dolgoročno glede na potrebe posamezne organizacije. Z načrtovanjem karier je vedno bolj povezano spremljanje delovne izvedbe. Tako za lažje načrtovanje karier poznajo t.i. letne razgovore, ki se nanašajo na delovanje javnega uslužbenca ter ocenjevanje njegovega dela (glej, Flynn, Strehl, 1996).

Nagrajevanje, plačni sistem

Plačni sistem je decentraliziran na osem sektorjev, plačni sporazumi/dogovori se sklepajo za 8 let. Plačni sistem pozna osemnajst razredov, znotraj njih pa enajst stopenj. Poleg plače obstaja še dodatek za uspešnost, in regres. Možno je nagrajevanje zaradi posebnih dosežkov (glej, Flynn, Strehl, 1996).

Usposabljanje in izobraževanje

Usposabljanje in izobraževanje je decentralizirano na posamezna ministrstva in agencije, tako glede načrtovanja, kot sredstev. Tematike, ki so v ospredju pri izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev, so nanašajo predvsem na področja informacijske tehnologije in menedžmenta. Seminarji običajno trajajo šest dni, okoli 85% pa jih poteka v okviru delovnega časa (Flynn, Strehl, 1996:102). Zaposleni imajo možnost, da zaprosijo delodajalca za napotitev na določen seminar, del stroškov le tega, pa se lahko prenese na delodajalca. Obstaja akademija za javne uslužbence imenovana The State Training Center, ki so jo začetku devetdesetih privatizirali, a je še vedno specializirana za izobraževanje in usposabljanje javnih uslužbencev (Flynn, Strehl, 1996).

4 UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENIJI

4.1 Sedanja ureditev kadrovskega področja javne uprave

Ravnanje z zaposlenimi (pred uporabo novega Zakona o javnih uslužbencih) v upravi ureja okoli 40 različnih pravnih dokumentov, med pomembnejše spadajo naslednji: Zakon o delavcih v državnih organih (UL RS, št. 15/90, 5/91, 8/91, 2/91-1, 4/93, 19/94, 70/97 in 87/97), Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96), Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97 in 67/01).

Zaposlovanje in odpuščanje

Zaposlovanje v javni upravi poteka na podlagi javnega natečaja, ki ga določa kot obveznega že slovenska ustava v 122. čl., razen v nekaterih primerih. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi, zmanjšuje obseg pojavov t.i. družbenega parazitizma (zveze, poznanstva, politično kadrovanje, korupcijo) in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov. Pomanjkljivost sedanje ureditve zaposlovanja je, da javni natečaj ni izpeljan do konca, saj neizbranim kandidatom ne zagotavlja ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni podvrženo sankcijam. Slabost trenutne ureditve je prav tako tudi sistem strokovnih izpitov, saj bi morala zahteva po opravljanju strokovnega izpita veljati za vse, ne le ta tiste javne uslužbence, ki opravljajo pripravništvo, zagotoviti pa bi tudi morali, zaradi relativnega odprtega sistema zaposlovanja, strožje standarde za vstop v javno upravo (Predlog zakona o javnih uslužbencih - 1. obravnava).

Zakon o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO) v 3.členu določa, da delavec sklene delovno razmerje za nezasedeno delovno mesto, določeno v aktu o sistemizaciji delovnih mest, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje. Delovno razmerje se sklene z odločbo funkcionarja, ki vodi upravni organ, po postopku,

določenim z aktom Vlade Republike Slovenije. Zakon določa, da mora poleg splošnih pogojev, delavec za sklenitev delovnega razmerja v državni upravi izpolnjevati še posebne pogoje, med temi so: državljanstvo RS, polnoletnost, neobsojenost za kazniva dejanja, strokovna usposobljenost, izpolnjevanje posebnih pogojev, določenih v sistemizaciji delovnih mest (ZDDO, 4.člen). Za višje upravne delavce in upravne delavce ter za tiste strokovnotehnične delavce, ki opravljajo neposredno delo s strankami, je pogoj za sklenitev delovnega razmerja tudi aktivno znanje slovenskega jezika; na območjih, na katerih je določena enakopravnost italijanskega oziroma madžarskega jezika, pa tudi jezikov teh narodnosti.

Sedanja ureditev pozna tako zaposlitve za določen čas, kot nedoločen čas. Z Novelo zakona o delavcih v državnih organih je bila v letu 1997 uvedena možnost zaposlovanja za določen čas v kabinetu ministra, vendar pa je bila izvedena pomanjkljivo. Zakon je določil, da so zaposlitve za določen čas v kabinetih možne le za specializirana in najzahtevnejše strokovne naloge (Predlog ZJU, prva obravnava).

Delavcu preneha delovno razmerje po ZDDO, če je obsojen za kaznivo dejanje, ki je po zakonu ovira za sklenitev delovnega razmerja v državnem organu in sicer ob vročitvi pravnomočne sodbe državnemu organu (ZDDO: člen 54), če ne opravi strokovnega izpita, če mu je bil dan kot pogoj ob sklenitvi pogodbe (ZDDO: člen 54), če stori hujšo kršitev delovnih obveznosti in dolžnosti (ZDDO: člen 46) (npr: kaznivo dejanje, neizpolnjevanje, ali nevestno, nepravočasno in malomarno opravljanje delovnih obveznosti, zloraba položaja itd. (ZDDO: člen 45), ali če odkloni ponujeno delovno mesto, ki je primerno njegovi izobrazbi in zmožnostim (po preteku odpovednega roka) (ZDDO:člen 33).

Napredovanje

Napredovanje delavcev v državni upravi urejata Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Zakonodaja pozna tri vrste napredovanja:

- napredovanje v višji plačni razred istega naziva, zaposleni lahko napreduje po preteku treh let od prve razporeditve ali od zadnjega napredovanja, če izpolnjuje določene pogoje;
- napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je vezano na izpraznjeno delovno mesto,
- napredovanje v višji razred, kjer je prehod zelo otežen, ker morajo imeti javni uslužbenci višjo raven znanja, kot jo zahteva upravna rutina.

Pogoji napredovanja na delovnem mestu so (Pravilnik o napredovanju delavcev v državnih organih, člen 8):

- dodatno funkcionalno znanje,
- interdisciplinarna usposobljenost delavca, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost, nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem časovnem obdobju.

Plače in nagrajevanje

Plače in drugi prejemki delavcev zaposlenih v državnih organih, organih lokalnih skupnosti in javnih zavodih so urejeni z Zakonom o delavcih v državnih organih in tudi Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, v državnih organih in v organih lokalnih skupnostih.

Pri urejanju plačnega sistema se izhaja iz klasifikacije delovnih mest. Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno dobo in dodatkov. Razen plače pripadajo javnim uslužbencev še drugi osebni prejemki, kot so regres za letni dopust, nagrade ob delavnih jubilejih, nagrade ob upokojitvi, itd.

Slabost plačnega sistema kot ga pozna sedanja zakonodaja je v tem, da ne zagotavlja javnim uslužbencem stimulacije za uspešno delo. Izven plačnega sistema, ki je že sam po sebi nestimulativen, ni nobenih mehanizmov za ustvarjanje zadovoljstva pri javnih uslužbencev in za nagrajevanje odličnosti (Predlog zakona o javnih uslužbencih - 1. obravnava).

Usposabljanje in izpopolnjevanje

Na področju usposabljanja in izobraževanja ureditev ne pozna horizontalnega programa usposabljanja in izpopolnjevanja kot pomembnega dela upravljanja človeških virov.

Programi usposabljanja in izpopolnjevanja so razpršeni po upravnih organih, centralna institucija na tem področju – Upravna akademija – pa nastopa kot ponudnica storitev, namesto da bi opravljala funkcijo pripravljavca in izvajalca vladne politike oziroma horizontalnega programa na področjih, kjer je usposabljanje potrebno za celotno upravo (Predlog zakona o javnih uslužbencih - 1. obravnava).

Mobilnost javnih uslužbencev

Za ureditev je značilno tudi pomanjkanje mehanizmov za zagotovitev fleksibilnosti poslovanja pri upravljanju človeških virov in za zagotovitev racionalnejšega poslovanja. Mobilnost javnih uslužbencev znotraj sistema državnih organov in organov lokalnih skupnosti je relativno majhna in se ne obravnava s pozitivnim vrednostnim predznakom. Premeščanje po želji javnega uslužbenca je redko, premeščanje zaradi delovnih potreb je vezano na dogovor predstojnikov organov. Vsaj v okviru državne uprave bi bilo potrebno omogočiti fleksibilnejšo ureditev prehajanja javnih uslužbencev iz organa v organ (notranji trg dela) (Predlog zakona o javnih uslužbencih - 1. obravnava).

4.2 Razlogi za uvedbo modernejših pristopov/modelov pri upravljanju človeških virov v javno upravo

Razlogi, ki govorijo v prid uvajanja modernejših pristopov pri upravljanju človeških virov v slovensko javno upravo, so številni. Najpomembnejši so:

- Slabosti, ki jih pozna sedanja ureditev in ki ne omogoča kakovostnega upravljanja človeških virov. Če so jasno določena pravila kadrovskega poslovanja in odgovornost za sprejemanje odločitev in je zagotovljen učinkovit nadzor nad kadrovskim poslovanjem in ustrezne sankcije za

kršitve, je mogoče sistem decentralizirati in na ta način kadrovske postopke skrajšati in narediti bolj fleksibilne.

- Slovenija je zaključila pogajanja za vključitev v Evropsko unijo. Pri odločitvi za vstop v Evropsko unijo se je zavezala spoštovati določbe Evropskega sporazuma o pridružitvi in predpise Evropske unije, ki se nanašajo na javne uslužbence. To so načela, standardi in postopki, ki jih države članice Evropske unije upoštevajo pri izkazovanju učinkovitosti javnih uslužbencev.
- Slovenska javna uprava se srečuje z izzivi spreminjanja upravne kulture ter uvajanja sodobnih metod in tehnik upravnega dela.
- Državljeni (stranke javne uprave) postavljajo pred državo vedno višje zahteve, ki se kažejo kot posledica številnih, neprestanih in hitrih sprememb v družbi.
- Zaposleni, ki pričakujejo oziroma zahtevajo drugačno obravnavo odgovornih pri oblikovanju upravnega dela ter delovnih odnosih.
- Vedno višja zavest pristojnih v javni upravi, da so človeški viri najpomembnejši dejavnik delovanja vsake organizacije.
- Spoznanja o nujnosti uvajanja novega znanja, takega, ki bo s spreminjanjem odnosa do zaposlenih, organizacijske kulture, vrednot ter ravnanja vodilnih pripomogel k doseganju odličnosti in kakovosti javne uprave.
- Pozitivne izkušnje sodobnih javnih uprav.

4.3 Zakon o javnih uslužbencih – njegove implikacije na upravljanje človeških virov

Zakon o javnih uslužbencih⁹ (v nadaljevanju ZJU) celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih skladih in javnih agencijah – javni uslužbenec je tisti, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju - hkrati pa prinaša nove elemente upravljanja s kadrovske viri kot npr.

⁹ Zakon o javnih uslužbencih je Državni zbor Slovenije sprejel dne 28.6.2002, veljati je začel 13.7.2002, uporabljati pa se bo začel 28.6.2003.

centralna kadrovska evidenca, kadrovski načrt, horizontalni program usposabljanja, interni trg dela, priznanja za uspešno delo itd. Z vidika kakovostnega upravljanja človeških virov so pomembna področja:

- načrtovanje kadrovske politike (priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrti zaposlovanj, načrti usposabljanja),
- zaposlovanje - javni razpisi, imenovanj, sklepanja pogodb, razporejanja,
- motiviranje
- plačna politika,
- ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje,
- napredovanje,
- usposabljanje in izpopolnjevanje, izobraževanje (načrtovanje, oblikovanje, izvajanje in vrednotenje) itd.

4.3.1 Sistemizacija delovnih mest

Sistemizacijo delovnih mest ZJU ureja v členih 21, 40 in 41. Zakon določa, da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so, v skladu z notranjo organizacijo, določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določi vsaj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Vsak od naštetih organov mora voditi tudi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest in evidenco o strukturi javnih uslužbencev po nazivih (ZJU:člen 21).

Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik. Sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi. V drugih državnih organih sistemizacijo določi predstojnik, če zakon ali splošni akt državnega organa ne določa drugače (ZJU: člen 40). Skupna izhodišča za sistemizacijo v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo. K sistemizaciji organa državne uprave je potrebno pridobiti soglasje vlade (ZJU: člen 41).

4.3.2 Kadrovski načrt

V skladu s kadrovskim načrtom organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s človeškimi viri. Z njim se prikaže (ZJU: člen 42)

- dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih,
- predvideno ciljno stanje zaposlenosti za obdobje dveh let po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas in predvidene zaposlitve za določen čas,
- predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest, najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov na praktičnem pouku ali na podobnem teoretičnem in praktičnem usposabljanju.

Zakon določa, da je načrtovanje novih zaposlitev za nedoločen čas in načrtovanje novih zaposlitev za določen čas mogoče le, če se trajno ali začasno poveča obseg dela, le tega pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev (ZJU: člen 42).

Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna, saj mora biti usklajen s proračunom. Predlog kadrovskega načrta za upravne enote poda minister, pristojen za upravo, na predlog načelnikov upravnih enot. Predlog kadrovskega načrta za organ v sestavi poda minister. Za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva, za državna pravobranilstva in za samostojne državne organe za postopek o prekrških, se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov (ZJU: člen 42).

Predlog skupnega kadrovskega načrta pripravi:

- za organe državne uprave organ, pristojen za kadrovske zadeve;
- za sodišča in za organe, ki odločajo v postopkih o prekrških Vrhovno sodišče Republike Slovenije;
- za državna tožilstva Državno tožilstvo Republike Slovenije;
- za državna pravobranilstva Državno pravobranilstvo Republike Slovenije (ZJU: člen 43).

Za usklajevanje predlogov kadrovskih načrtov se smiselno uporabljajo določbe zakona o javnih financah, ki urejajo usklajevanje predlogov pri pripravi proračuna. Minister, pristojen za upravo, predpiše način za pripravo in predložitev predlogov kadrovskih načrtov državnih organov (ZJU: člen 43).

Organ sprejme kadrovski načrt, ki je usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Kadrovski načrt sprejme v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti predstojnik. Skupni načrt za organe državne uprave sprejme vlada (ZJU: člen 44).

Kadrovski načrt se lahko med proračunskim obdobjem spremeni, če pride do trajnega ali začasnega povečanja obsega dela, ki ga ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev in so zagotovljena finančna sredstva za nove zaposlitve (ZJU: člen 45).

4.3.3 Kadrovske evidence

Zakon daje podlogo za enovito in pregledno kadrovsko evidenco, ki zajema vse organe in organizacije, za katere velja ta zakon. To zagotavlja, da so na enem mestu zbrani podatki, ki so potrebni za vodenje kakovostne politike upravljanja človeških virov v javni upravi.

Zakon določa, da se za posamezna področja javnega sektorja za potrebe kakovostnega ravnanja s človeškimi viri in spremljanja stanja na tem področju vzpostavijo kadrovske evidence (ZJU: člen 20).

Centralna kadrovska evidenca se vodi za (ZJU: člen 46):

- izvajanje politike ravnanja s človeškimi viri v organih državne uprave,
- za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca in
- za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij.

Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov (ZJU: člen 46), upravlja jo organ, ki je pristojen za kadrovske zadeve (kadrovska služba), podatke vanj pa vpisuje predstojnik ali javni uslužbenec (slednji, če gre za premestitev na njegovo pobudo) (ZJU: člen 46).

V centralni kadrovski evidenci se za javnega uslužbenca vodijo (ZJU: člen 47):

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

Organ, pristojen za kadrovske zadeve, vodi tudi evidenco internega trga dela v državni upravi, kjer se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah ter podatki o javnih uslužbencih, ki želijo biti trajno ali začasno premeščeni oziroma njihovi

predstojniki predlagajo takšno premestitev. Večji organi lahko tudi sami vodijo evidence internega dela (ZJU: člen 48).

4.3.4 Vodja kadrovskega poslovanja

Vodja kadrovskega poslovanja je predstojnik, le ta lahko za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca, pooblasti uradnika z univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo, s specializacijo ali magisterijem in najmanj petimi leti službene dobe, ki tako postane vodja kadrovskega poslovanja. To pooblastilo se mora objaviti v organu, še posebej pa se o pooblastilu obvesti reprezentativni sindikat v organu (ZJU: člen 43).

4.3.5 Zaposlovanje in odpuščanje

Zakon določa, da se zaposlovanje javnih uslužbencev izvaja tako, da je zagotovljena enakopravna dostopnost delovnih mest za vse zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji in tako, da je zagotovljena izbira kandidata, ki je najbolj strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu (ZJU: člen 7).

Zaposlovanje

Javni uslužbenci - uradniki (zaposlitev strokovno-tehničnega delavca poteka v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja in v skladu s kolektivno pogodbo) se izbirajo na podlagi javnega natečaja. Izbere se kandidat, ki je strokovno najbolj primeren (ZJU: člen 27). O zaposlitvi kandidata odloča predstojnik, če so izpolnjeni določeni pogoji kot npr: trajen ali začasen povečan obseg dela, le tega pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, zagotovljena finančna sredstva za novo zaposlitev, delovno mesto mora biti določeno v sistemizaciji, delovno mesto mora biti prosto in nova zaposlitev mora biti v skladu s kadrovskim načrtom (ZJU: člen 56).

Zakon prav tako določa postopek pred zaposlitvijo novega javnega uslužbenca, ki poteka tako, da predstojnik preveri pred odločitvijo o novi zaposlitvi, če se prosto

delovno mesto lahko zasede s premostitvijo javnega uslužbenca iz istega organa (ZJU: člen 57/1) ali s premostitvijo iz drugega organa – za ta namen se izvede interni natečaj (ZJU: člen 57/2).

Interni natečaj (postopek zanj določi vlada) se v organih državne uprave izvaja tako, da zajeme tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti, o čemer sklenejo državni organi in lokalne skupnosti poseben dogovor (ZJU: člen 57/3). Za organe državne uprave dogovor sklene vlada. Interni natečaj pa se lahko izvede tudi v drugih državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti (ZJU: člen 57/4). Le če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev (ZJU: člen 57/6).

Javni natečaj se objavi v Uradnem listu Republike Slovenije ali v dnevnem časopisu ter pri Zavodu za zaposlovanje Republike Slovenije (ZJU: člen 58/1). Objava javnega natečaja mora vsebovati podatke o organu in o kraju opravljanja dela, o vrsti uradniškega delovnega mesta, o nazivih, v katerih se lahko opravlja delo uradniškega delovnega mesta, o pogojih za opravljanje dela, o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi, o roku in naslovu za vlaganje prijav in o roku obveščanja o izbiri ter osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja (ZJU: člen 59).

Izmed prijavljenih kandidatov se izberejo tisti, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje in ki se uvrstijo v izbirni postopek (ZJU: člen 60/1). V ministrstvu lahko po pooblastilu predstojnika izbirni postopek za delovno mesto v organizacijski enoti, ki jo vodi, izvaja generalni direktor ali generalni sekretar (ZJU: člen 60/2). Za izvedbo izbirnega postopka oseba, ki vodi izbirni postopek, imenuje natečajno komisijo, katere član je lahko tudi sam, član natečajne komisije mora biti tudi uradnik, ki vodi organizacijsko enoto, v kateri je prosto delovno mesto, za katero se izbira kandidat (ZJU: člen 60/1). Če zaradi majhnega števila javnih uslužbencev sestava natečajne komisije ni mogoča, lahko izvaja izbirni postopek predstojnik sam (ZJU: člen 60/2).

Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer

posebej imenuje uradniški svet. Ta natečajna komisija izvaja tudi interne natečaje za te položaje (ZJU: člen 60/4).

S pomočjo preverjanja strokovne usposobljenosti, na podlagi priložene dokumentacije in ustnih razgovorov, se izbere kandidata, ki je najbolj primeren. Izda se upravna odločba, ki se jo izroči izbranim kandidatu, drugim kandidatom pa se vroči sklep, da niso bili izbrani. Slednji imajo možnost pritožbe, če so izpolnjeni določeni pogoji (ZJU: člen 65).

Izbranega kandidata se imenuje v naziv najkasneje v osmih dneh od dokončnosti odločbe o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi (ZJU: člen 66).

Predstojnik lahko odloči, da se delovno razmerje sklene pod pogojem, da javni uslužbenec uspešno opravi poskusno delo, ki lahko traja največ šest mesecev (ZJU: člen 67).

Za izvajanje izbire uradnikov na položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot skrbi Uradniški svet (ZJU: člen 174/1) z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti (ZJU:člen 178/1) in z dajanjem Vladi ter Državnemu Zboru mnenj o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov (ZJU: člen 174/2). Poleg tega uradniški svet v sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, sprejme kodeks etike javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti(ZJU: člen 174/3).

Uradniški svet je pri svojem delu samostojen (ZJU: člen 174/4), sestavlja ga dvanajst članov, izmed katerih tri člane imenuje predsednik republike, izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja, tri člane izvolijo izmed sebe uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenujejo

reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih in štiri člane imenuje Vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo (ZJU: člen 175/1). Člane se imenuje oziroma izvoli za dobo šest let (ZJU: člen 176/1), lahko pa članom predčasno preneha mandat v primeru odstopa ali razrešitve (ZJU: člen 176/2). Med seboj nato člani sveta izvolijo predsednika uradniškega sveta (ZJU: člen 175/2).

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajno komisijo. V natečajno komisijo se lahko imenujejo tudi člani uradniškega sveta (ZJU: 178/2), uradniki (ZJU: 178/3) ali strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge (ZJU: 178/4).

Strokovno-tehnična in administrativna opravila za uradniški svet opravlja organ, pristojen za kadrovske zadeve, pri katerem se zagotavljajo tudi sredstva za delo uradniškega sveta (ZJU: 178/5).

Odpuščanje

Zakon določa, da se lahko pogodba o zaposlitvi razveljavi s sklepom, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, ali pa če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja (člen 74). O razveljavitvi odloči komisija za pritožbe na lastno pobudo, ali pobudo javnega uslužbenca, uradniškega sveta, predstojnika, Računskega sodišča, inšpektorja ali reprezentativnega sindikata (ZJU: člen 76).

Odpoved pogodbe o zaposlitvi se lahko izreče kot posledica hujše disciplinske kršitve, vendar le, če je bila kršitev storjena naklepno ali iz hude malomarnosti (ZJU: člen 124/3).

Delodajalec lahko odpove pogodbo o zaposlitvi tudi javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje (ZJU: člen 142). Odpoved pogodbe nastopi tudi, če je javni uslužbenec neuspešno opravil poskusno delo in ga ni mogoče premestiti v skladu z zakonom, če je bil javni uslužbenec neopravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni ali iz poslovnega razloga (ZJU: člen 163).

4.3.6 Napredovanje in kariera javnih uslužbencev

Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem. Kariera je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalit, ter od rezultatov dela (ZJU: člen 29). Nadrejeni mora spremljati delo in kariero uradnikov in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim uradnikom (ZJU: člen 105/1). Nadrejeni mora spremljati strokovno usposobljenost uradnikov in jim omogočiti občasno preverjanje teoretičnega in praktičnega znanja (ZJU: člen 105/2).

Načelo kariere zagotavlja možnosti za uradniško kariero in zagotavlja karierni razvoj uradnikom, ki se odlikujejo z delovnimi in strokovnimi kvalitami. Vezano je na izkazane odlične delovne rezultate uradnika in se ne uresničuje avtomatično s potekom določenega časa. Zagotavlja možnosti za zadržanje odličnih in sposobnih posameznikov in možnosti za ustvarjanje privlačnosti zaposlitve v javni upravi. Izvedeno je iz standarda zapovedanega napredovanja z delom in konkurenčne prednosti tistega, ki dosega boljše delovne rezultate.

Z namenom spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju se izvaja ocenjevanje uradnikov (ZJU: člen 111/1). Ocenjevanje se izvaja glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalit uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest (ZJU: člen 111/2).

Ocenjujejo se: rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (ZJU: člen 111/3). Ocenjevanje poteka enkrat letno (ZJU: člen 112), kjer dobi javni uslužbenec oceno: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo, delo opravlja nezadovoljivo (ZJU: člen 113). Oceno določi nadrejeni (ZJU: člen 114/1), seznanitev z oceno pa se opravi v obliki razgovora nadrejenega z uradnikom (ZJU: člen 115/1). Če uradnik ni zadovoljne z dano oceno, lahko

zahteva njen preizkus (ZJU: člen 115/2). O njegovi oceni ponovno odloča komisija, katere odločitev je dokončna (ZJU: člen 115/3).

Uradniki lahko napredujejo v višji naziv (ZJU: člen 118/1). Uradniki in drugi javni uslužbenci lahko napredujejo v višji plačilni razred v skladu z zakonom, ki ureja sistem plač v javnem sektorju (ZJU: člen 118/2).

Uradnik napreduje v višji naziv, če: (ZJU: člen 119/1)

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

Napredovanje javnih uslužbencev poteka glede na njihovo oceno dela. Tako npr: uradnik v nazivu drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno "dobro" ali ko trikrat doseže oceno "odlično". Uradnik v nazivu prvega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno "dobro" ali ko trikrat doseže oceno "odlično". V naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno "odlično". Lahko pa v višji naziv napreduje uradnik, ki doseže oceno "odlično" in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ; izpolnjevanje tega pogoja ugotovi na predlog nadrejenega predstojnik.

4.3.7 Izobraževanje in usposabljanje

Pri sistem usposabljanja in izpopolnjevanja se je ZJU zgledoval po evropskih vzorih tako, da določa, da se usposabljanje in izpopolnjevanje deloma programira centralno (vlada) in deloma po posameznih organih, torej vzpostavlja kombiniran sistem, v katerem se strateško načrtovanje in izvajanje usposabljanja glede t. i. horizontalnih znanj in veščin opravlja centralizirano, medtem ko upravni organi in

druge organizacije javne uprave delno še naprej kupujejo izobraževalne storitve na trgu, glede na svoje potrebe oziroma posebne sektorske potrebe dela svojih organov.

ZJU določa, da pogoje za izobraževanje in usposabljanje javnemu uslužbencu zagotovi delodajalec (ZJU: člen 9). Javni uslužbenec ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe (ZJU: člen 101/1). Napotitev na nadaljnje izobraževanje se izvaja po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva. Prednost pri vključitvi v nadaljnje izobraževanje imajo uradniki z višjim povprečjem letnih ocen v zadnjih treh letih (ZJU: člen 101/2). Stroški nadaljnjega izobraževanja uradnikov bremenijo delodajalca, uradnik pa mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je trajalo izobraževanje. V nasprotnem primeru ima delodajalec pravico do povrnitve sorazmernega dela plačanih stroškov izobraževanja (ZJU: člen 101/4).

Za namene nadaljnjega izobraževanja se oblikuje program, ki določi vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in za izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja (ZJU: člen 103/1).

Predlog splošnega programa, relevantnega za vse organe, na podlagi strokovnih analiz pripravi organ, pristojen za kadrovske zadeve, ki skrbi tudi za izvajanje tega programa in načrtuje sredstva, potrebna za izvajanje tega programa (ZJU: člen 103/2). Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ določi predstojnik (ZJU: člen 103/3). Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja mora biti določen najkasneje v mesecu dni po uveljavitvi državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti (ZJU: člen 103/4). Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja mora biti v skladu s finančnimi možnostmi organa. (ZJU: člen 103/5) Predstojnik mora najkasneje v treh mesecih po sprejetju programa izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih programa, ki je bil sprejet

za prejšnje obdobje. Poročilo o izvedbi in učinkih splošnega programa sprejme vlada na predlog organa, pristojnega za kadrovske zadeve (ZJU: člen 104).

4.3.8 Plačna politika, nagrade in priznanja

ZJU določa v 5 členu, da sistem plač v javnem sektorju ureja poseben zakon.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju¹⁰ (v nadaljevanju ZSPJS) določa, da je plača javnega uslužbenca ali funkcionarja sestavljena in osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema uslužbenec ali funkcionar za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate v posameznem mesecu (ZSPJS: člen 2/13). Določa se z zahtevnostjo nalog in iz njih izhajajočo zahtevano usposobljenostjo (zahtevana strokovna izobrazba, potrebna dodatna znanja in izkušnje), odgovornostjo, zahtevanimi pooblastili in omejitvami, psihofizičnimi in umskimi napori ter vplivi okolja (ZSPJS: člen 2/9). Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice (ZSPJS: člen 5/2). Plačna lestvica je sestavljena iz plačnih razredov, ki so del plačne lestvice in imajo vrednost izraženo v tolarskem znesku (ZSPJS: člen 2/11, 12). V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja (ZSPJS: člen 2/13).

Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, pri čemer se ena osnovna mesečna plača lahko izplača v juliju, ena osnovna mesečna plača pa v decembru istega leta, pri čemer se v obeh primerih upošteva višina zadnje osnovne plače javnega uslužbenca (ZSPJS: člen 22/1).

¹⁰ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju je bil sprejet 28.06.2002, veljati je začel 13.7.2002, uporabljati pa se bo začel 1.1.2004.

Dodatki so del plače javnega uslužbenca in funkcionarja za posebne pogoje, nevarnost in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije (ZSPJS: člen 2/14) to so npr: položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije, dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

ZJU določa v 21. členu, da se lahko za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov, javnim uslužbencem podeljujejo priznanja.

4.3.9 Mobilnost kadrov

Mobilnost kadrov v samem organu, med organi in med ministrstvi lahko koristno pripomore k izkoristku kadrovske zmožnosti v sistemu upravljanja človeških virov.

ZJU v 147. členu določa, da se javni uslužbenec lahko premesti na drugo delovno mesto zaradi delovnih potreb (brez soglasja) ali s soglasjem, oziroma na lastno željo. Premestitev je lahko trajna ali začasna. Začasna premestitev lahko traja najmanj en mesec in največ eno leto. 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.

4.4 Uporaba Zakona o javnih uslužbencih

Zakon o javnih uslužbencih se bo začel uporabljati 28.6.2003. Do tedaj je potrebno sprejeti številne podzakonske akte za praktično izvajanje zakona. V ta namen je takoj po sprejetju zakona minister za notranje zadeve imenoval delovno skupino, za pripravo podzakonskih aktov¹¹ na podlagi Zakona o javnih uslužbencih, ki so nujno potrebni za izvajanje posameznih določb zakona. Naloga delovne skupine je tako na primer priprava osnutkov uredb o organih v sestavi ministrstev, notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v državni upravi, razvrščanju delovnih mest v državni upravi, o strokovnih izpitih in drugih podzakonskih aktov. Po pripravi osnutkov teh predpisov, bo imela delovna skupina nalogo medresorskega usklajevanja in usklajevanja z reprezentativnimi sindikati, sodelovala pa bo tudi pri postopku sprejetja v skladu s Poslovníkom Vlade Republike Slovenije. Naloga delovne skupine pa se ne nanašajo le na pripravo podzakonskih aktov, saj je odgovorna tudi za oblikovanje, sestavo in delovanje komisij za pritožbe iz delovnega razmerja na podlagi Zakona o javnih uslužbencih in za oblikovanje uradniškega sveta na podlagi Zakona o javnih uslužbencih¹²(glej Sajevec, 2002).

Uveljavitev oziroma uporaba ZJU bo dodatno obremenila posamezne kadrovske službe in zato bi bilo smotno, da bi se le te vnaprej pripravile s tem, da bi (Sitar, 2002):

- poskrbele za primerno oblikovanje kadrovskih služb, vključno z evidentiranjem kandidatov za vodje kadrovskih področij, odgovornih za delovno-pravne zadeve;
- preverile primernost obstoječih sistemizacij, upoštevaje morebitne možne organizacijske spremembe,

¹¹ Podzakonski predpisi so pravilniki in sklepi, ki jih izda pristojni minister, ali pa uredb in sklepi, za izdajo katerih je pristojna Vlada Republike Slovenije (Sajevec, 2002).

¹² Osnutki podzakonskih predpisov, ki so nujni za izvajanje Zakona o javnih uslužbencih morajo biti dokončno pripravljene do sredine novembra 2002, kajti rok za sprejetje podzakonskih predpisov je določen od 29. 12. 2002 do 29. 6.2003. Delovna skupina bo tako svoje delo predvidoma končala v enem letu po uveljavitvi zakona o javnih uslužbencih in zakona o državni upravi (Sajevec, 2002).

- opravile simulacijo razporeditve vseh zaposlenih v kategorijo uradnikov in drugih javnih uslužbencev,
- opravile simulacijo prevedb nazivov v nove uradniške nazive in določile količnike za določitev plače za vse zaposlene višje upravne in upravne delavce,
- ponovno preverile utemeljenost količnikov, določenih na podlagi 65. člena Zakona o delavcih v državnih organih,
- ponovno preverile izpolnjevanje pogojev za javne uslužbence, ki so bili v skladu s prvim odstavkom 9. člena Uredbe o spremembah in dopolnitvah uredbe o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 56/98) razporejeni na delovno mesto, za katero je predpisana ena stopnja višje izobrazbe, kot jo imajo,
- pripravile vse potrebno za delo komisije za pritožbe ter ocenjevanje uradnikov (s tem je mišljeno ažuriranje personalnih map),
- za vse zaposlene preverile izpolnjevanje pogojev glede strokovnih izpitov, vključno z upravnim postopkom in
- v sodelovanju s Kadrovsko službo Vlade RS pripravile vse potrebno za vzpostavitev osrednje kadrovske evidence in evidence notranjega trga delovne sile za organe državne uprave.

4.5 Primerjava - upravljanje človeških virov v Sloveniji in državah OECD

Tabela 4.1: Primerjava med Slovenijo in državami OECD- ja na področju upravljanja človeških virov.

Kategorija	Slovenija*	Slovenija**	Države OECD***
Zaposlovanje in odpuščanje	Decentraliziran nabor z javnimi razpisi, zaposlovanje študentov in interne prerazporeditve, visoka varnost dela, odpust omejen z zakonskimi določili, nove možnosti po zakonu o JU.	Zaposlovanje poteka preko javnega natečaja, decentralizirano, v skladu s kadrovskimi načrti, tako pogodbe za določen, kot nedoločen čas. Odpust možen pod določenimi pogoji – padajoča varnost dela.	Decentraliziran nabor novih zaposlitev, padajoča varnost dela, naraščajoče pogodbeno zaposlovanje (VB in A), konkurenčni izpiti pred nastopom dela (F).
Napredovanje	Sistem kariere po načelu senioritete enkrat na triletno obdobje, vmesle izredna in pospešena napredovanja.	Napredovanje na podlagi ocen, se umika avtomatskemu napredovanju.	V F, N, A sistemi kariere po načelu senioritete.
Nagrajevanje, priznanja, plačni sistem	Centralizirana pogajanja, kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, fiksna plača glede na delovno mesto, stimulacije le finančne in absolutno in relativno omejene.	Centralizirana pogajanja. Plača razdeljena na tri dele, osnovnega, dela za uspešnost in dodatkov. Možna priznanja za uspešno delo.	Centralizirana pogajanja v N, A, drugod decentralizirana, razvoj kazalcev uspešnosti, kot podlaga variabilnemu delu plače (ŠV, VB, NL, A), v N tudi posebni pokojninski skladi.
Usposabljanje in izobraževanje	Centralna institucija znotraj uprave, Upravna akademija, upravno usposabljanje in izobraževanje v nacionalnem izobraževalnem sistemu in na trgu, obvezni strokovni izpit za delavce v upravi na začetku zaposlitve.	Upravno usposabljanje v nacionalnem sistemu. Usposabljanje za javne uslužbence deloma programirano centralno, deloma po posameznih uradih. Strokovni izpiti na začetku upravne kariere.	V nacionalnem izobraževalnem sistemu, interno usposabljanje pred nastopom dela (N), poudarek na sistemskem usposabljanju.

Vir: Deloma povzeto¹³ po Ferfila (2000): Javne politike in javna ekonomika. str: 173

Slovenija*: Sedanja kadrovska ureditev

Slovenija**: Ureditev, ki jo vpeljuje ZJU

Države OECD*** : A=Avstrija, F=Francija, N=Nemčija, NL=Nizozemska, ŠV=Švedska, VB=Velika Britanija

¹³ Tabela je povzeta v delu Slovenija* in države Oecd***

Primerjava med izbranimi državami in Slovenijo pokaže, da se je ureditev, ki jo vpeljuje nov Zakon o javnih uslužbcih, približala sodobnim pojmovanjem upravljanja človeških virov. Tako ureditev kadrovskega področja v Sloveniji v primerjavi z drugimi državami OECD ne kaže velikih odstopanj.

5 SKLEPI

Sodobne države in njihove uprave delujejo v okolju, ki je hitro spreminjajoče, naloge uprave so vse bolj kompleksne, zahteve in pričakovanja uporabnikov javnih storitev po večji učinkovitosti, racionalnejši porabi proračunskega denarja, bolj kakovostni javni upravi, vse večje. Državljeni postajajo aktivni kritiki, ki imajo pravico sodelovati in izraziti svoje mnenje ter tako vplivati na kakovost storitev, ki pomeni zakonito, strokovno, nepristransko, učinkovito in smotrno delovanje uprave in takšno delovanje uprave, da bo zadovoljilo stranko.

Da se bodo lahko javne uprave odzivale na spremembe in večja pričakovanja strank ter tako postale uspešne, učinkovite in kakovostne, se morajo razvijati in spreminjati in v ta namen je potrebno sodelovanje vseh, tako vodstva, ki mora sodelovati in biti močna podpora, kot tudi ostalih zaposlenih, ki morajo biti ustrezno usposobljeni in motivirani.

V upravah obstoja ogromen potencial zaposlenih, le ti se morajo prilagoditi novemu dinamičnim spremembam in novim metodam dela, zato je še kako pomembno, da sodobne uprave, tudi slovenska, oblikujejo ustrezen pristop na področju upravljanja človeških virov, saj bo le na ta način mogoče zagotoviti motiviranost, kreativnost, uspešnost in učinkovitost dela v upravi.

V zasledovanju večje učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti v javnih upravah, so se mnoge države lotile reform na področju upravljanja človeških virov. Modeli oziroma trendi, ki so se izoblikovali na področju človeških virov v javnih upravah, so se približali praksam v privatnem sektorju. Reformna prizadevanja so bila usmerjena predvsem na zmanjševanje števila zaposlenih v javnem sektorju, s ciljem zasledovanja večje učinkovitosti, zmanjševanja razlik v delovno pravni zakonodaji, katera se je za javne uslužbenke približala tisti v privatnem sektorju ter posledično pomenila zmanjševanje varnosti zaposlitve v javnem sektorju, decentralizacijo pristojnosti na nižje ravni in z njo povezano večjo fleksibilnostjo menedžmenta pri upravljanju človeških virov, v povečanje števila kratkoročnih

pogodb, za konkretne naloge, vezanje plač javnih uslužbencev na delovno uspešnost oziroma izvedbo, hkrati pa v poudarjeno vlogo etike v javnem sektorju in etičnosti pri delovanju javnih uslužbencev. Kot posledica teh prizadevanj, sodobno upravljanje človeških virov v javnih upravah vnaša v tradicionalno centralizirano kadrovske politiko elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost.

Zakon o javnih uslužbencih, ki ga je slovenski parlament sprejel v letu 2002, celovito ureja sistem javnih uslužbencev in vpeljuje nov način upravljanja človeških virov v slovensko javno upravo. Uvaja spremembe na področju sistemizacije delovnih mest, uvaja kadrovske načrt in enovito kadrovske evidenco, ki sta pomembna elementa kakovostnega upravljanja človeških virov, natančno opredeljuje postopek zaposlovanja ter postopek pred zaposlovanjem novega javnega uslužbenca, kjer poudarja iskanje primernih uslužbencev preko internega trga dela ter s tem omogoča zaposlovanje strokovno najbolj primernih ljudi, opredeljuje možnost odpusta pod določenimi pogoji, med katerim je tudi strokovna nesposobnost, omogoča kariero z napredovanjem, pri čemer je kariera vezana na izkazane delovne rezultate, vzpostavlja kombiniran sistem usposabljanja in izobraževanja, v katerem se strateško načrtovanje in izvajanje usposabljanja glede t. i. horizontalnih znanj in veščin opravlja centralizirano, medtem ko upravni organi in druge organizacije javne uprave delno še naprej kupujejo izobraževalne storitve na trgu glede na svoje potrebe oziroma posebne sektorske potrebe dela svojih organov, omogoča podeljevanje priznanj za uspešno delo in daje podlago za fleksibilnost pri upravljanju človeških virov, saj omogoča premestitve tako na prostovoljni kot obvezni osnovi.

Primerjava kaže (glej tabelo: 4.1), da se je Slovenija pri izdelavi svojega lastnega modela upravljanja človeških virov zgledovala po ureditvah, ki jih poznajo t.i. razvitejše države na tem področju. V svoj upravni prostor vpeljuje modernejši pristop na tem področju, ki zagotavlja jasno določena pravila kadrovskega poslovanja in odgovornost za sprejemanje odločitev ter učinkovit nadzor nad

kadrovskim poslovanjem in ustrezne sankcije za kršitve. S tem naj bi se omogočilo decentralizacijo, skrajšanje kadrovskih postopkov ter večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov.

Posamezni uporabnik javnih storitev pričakuje kakovostno storitev, do katere je ena izmed možnih poti v spremenjenem pristopu upravljanja človeških virov. Izboljševanje kakovosti je proces in sprememba, ki vključuje prizadevanja ne samo vodilnega osebja temveč vse zaposlene. Nemeč (1999) meni, da mora skrb za kakovost v državni upravi zadevati vse uslužbence brez izjeme, postati mora gibanje za kakovost, postati mora vrednota. Do kakovostne storitve pa je edina možna pot v modernejših pristopih upravljanja s človeškimi viri (Kovač, 2000). Le ti zagotavljajo motiviranost, pripravljenost za spremembe, večje zadovoljstvo zaposlenih, usposobljenost itd.

Postavljeno hipotezo: ***"Upravljanje človeških virov je sredstvo za hitrejšo in lažje izboljševanje kakovosti v javni upravi."*** lahko potrdimo. Uvajanje nove filozofije oziroma novih pristopov na področju upravljanja človeških virov – ki je strateški pristop k pridobivanju, motiviranju, razvoju in upravljanju človeških virov v organizaciji - , je v večini držav OECD postalo pomembno sredstvo za dvig kakovosti v javni upravi. Za kakovostnejšo javno upravo sta motiviranost, katere znaki so različni, od poglobitnih sta prevzemanje večje odgovornosti in pripravljenosti na spremembe, ter usposobljenost ključnega pomena, saj se le tako lahko prežene strah pred novimi izzivi in spremembami, ki jih prinaša uvajanje kakovosti v upravo, hkrati pa doseže ustrezno strokovno usposobljenost zaposlenih s tega področja. Učinek kakovostnega modela upravljanja človeških virov je lahko tudi v večje zadovoljstvo zaposlenih, le ti praviloma dosegajo boljše rezultate od nezadovoljnih. Na ta način pa se proces uvajanja oziroma izboljševanja kakovosti v upravi izvaja lažje ter hitreje, saj so ljudje pripravljeni na spremembe, hkrati pa dovolj strokovno usposobljeni, da se lahko proces izvede.

6 LITERATURA IN VIRI

- Armstrong, Michael. (1987): Human Resource Management: A case of Emperor's New Clothes. Personal Management, August 1987
- Bagon, Judita (2001a): Napredovanje po pravilniku o napredovanju v državni upravi. Kadrovske informacije, letnik: 2, št.4. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Bagon, Judita (2001b): Kadrovska funkcija in upravljanje človeških virov. Kadrovske informacije, letnik: 2, št: 3. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Banovec, Tomaž. (2001): Vprašanja kadrov v javni upravi in evidenc o njih. Kadrovske informacije, letnik: 2, št.2. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Bahčič, Peter. (2002): Doseganje kakovosti državne uprave s kakovostjo zaposlenih. Magistersko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana
- Barič, Bizjak, Ruža M. (1999): Iskanje odličnosti v državni upravi. Neprofitni management, letnik. 2, str: 49 – 54,
- B.J.S. Hoetjes. (2002): Netherlands. University of Maastricht and Netherlands Institute of International Relations, Clingendael
- Brejc, Miha. (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole. VUŠ, Ljubljana, 17 – 34.
- Brejc, Miha. (1999): Uspešno obvladovanje sprememb v slovenski javni upravi, VI. Dnevi slovenske javne uprave, Portorož. Zbornik referatov. VUŠ, Ljubljana, 7-16.
- Brejc, Miha. (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.
- Brezovšek, Marjan. (2000): Kako do zanesljive uprave. Teorija in praksa št.2, Ljubljana, 264 – 277.
- Committee on Public Service. (1998): Public service report. Dosegljivo na: <http://www.parliament.uk/index.cfm>
- Committee on Public Service. (1999): Civil Service Commisioners' recruitment code, 4th edition.

- Dular, Boris (2002): Lastninjenje in upravljanje človeških virov. Doktorska dizertacija. FDV, Ljubljana
- Farnham, David. (1996): Managing people in public services. Houndmills, Basingstoke : MacMillan, London
- Ferfila, Kovač. (2000): Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 146 – 270.
- Flynn, Norman in Strehl, Franz. (1996): Public Sector Management in Europe. Prentice Hall
- Haček, Miro. (2000): Siotem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Magistersko delo. FDV. Ljubljana.
- Inkert, Alija. (1996): Kakovost in državna uprava. V: Zbornik referatov III. Srečanje upravnih delavcev Slovenije. Visoka uprava šola, Ljubljana
- Lane, Jan Erik (1996): Public Sector Reform. Sage Publication, London, Thousand Oask, New Delhi.
- Merkač, Marjana. (2002). Kadri in delovno pravo. Dosegljivo na: marjana.merkac@guest.arnes.si
- Možina, Jereb, Florjančič, Svetlik, Jamšek, Lipičnik, Vodovnik, Svetic, Stanojevič, Merkač. (1998): Management kadrovskih virov. Zbirka profesija, Ljubljana, 1-29.
- Nemeč, Tomislav. (1999): Potreba po uvajanju sistemov kakovosti tudi v državni upravi. Letna konferenca PDK, Murska Sobota, (Dosegljivo na: <http://www.gov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/clanki.htm>)
- Nemeč, Tomislav. (2000a): Certifikat kakovosti v Upravni enoti – osnova za stalno izboljševanje: UE Ljutomer (Dosegljivo na: <http://www.gov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/clanki.htm>)
- Nemeč, Tomislav. (2000b): Elementi mehke kakovosti v državni upravi. Letna konferenca PDK, Murska Sobota (Dosegljivo na: Dosegljivo na: <http://www.gov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/clanki.htm>)
- Nemeč, Tomislav. (2001a): Ali se kakovost v upravi spleča. Posvet o poslovnih odličnostih v upravi, Ljubljana. (Dosegljivo na: <http://www.gov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/clanki.htm>)

- Nemeč, Tomislav. (2001b): Kakovost v upravi – kako in s čim. Ali je v upravi že pravi čas za človeške vire. Kadrovske informacije, letnik: 2, št.4.
(Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Kavčič, Bogdan. (1999): Poslovanje v javnem sektorju, Visoka šola za upravljanje in poslovanje, Novo mesto
- Kovač, Polona. (2000a): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, letnik:33, št.1, str:18- 25.
- Kovač, Polona. (2000b): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa št. 3-4, str. 279-291.
- Lipičnik, B. (1998): Ravnanje z ljudmi pri delu. Gospodarski vestnik, Ljubljana
- Marzel, Kornelija. (2000): Pomen motivacije za razvoj, pripadnost in delovno uspešnost upravnih enot v Republiki Sloveniji. Teorija in praksa št.2, Ljubljana, 348 – 363.
- OECD. (1992a): Public Managment Profiles – United Kingdom. OECD Headquarters, Paris (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (1992b): Public Managment Profiles – Netherlands. OECD Headquarters, Paris (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (2000a). Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries. OECD Headquarters, Paris (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (2000b): Recent Developments and Future Challenges in Human Resources management in OECD Member Countries. OECD Headquarters, Paris. (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (2000c): Developing Public Service Leaders For the Future Background Paper by the Secretariat. HRM Working Party Meeting Paris, 3-4 July 2000
- OECD. (2001a). Recent Developments on Human Resources Managment in Countries. OECD Headquarters, Paris (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (2001b): Project “Strategic Review and Reform” Country paper - The Netherlands. OECD Headquarters, Paris (Dosegljivo na: www.OECD.org)
- OECD. (2002). Public Service as an Employer of Choice. Policy Brief. OECD Headquarters, Paris. (Dosegljivo na: www.OECD.org)

- Pavlin, Samo. (2000): Dejavniki, ki vplivajo na motivacijo pri delu. Diplomaska naloga. FDV, Ljubljana
- Pečak, Polona. (2001):Napredovanje v upravi. Magistersko delo. FDV, Ljubljana
- Praprotnik. (1999). Vpeljava načel in sistemov kakovosti v državno upravo : izkušnje ministrstva za obrambo. Nefitni management. Let. 1, št. 5/6 str. 5-11.
- Pusić, Eugen. (1995). Modernizacija uprave – obrati i trajanja. Naprijed. Zagreb
- Rajner, Jerneja. (1999): Motivacija zaposlenih za kakovostnejšo delo v državni upravi. Letna konferenca PDK, Murska Sobota. (Dosegljivo na: <http://www.gov.si/ueljut/Organiziranost/Kakovost/Clanki/clanki.htm>)
- Singer, M. R. (1990): Human Resource Management. PWS-KENT Publishing Company, Boston.
- Sajevec, Natalija. (2002). Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o državni upravi – Delovna skupina za pripravo podzakonskih predpisov pred zahtevno nalogo. Kdroske informacije, september 2002. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Setnikar Cankar. (1997). Ekonomski vidiki sprememb v delovanju javnega sektorja. Teorija in praksa, let.34, št.5. Ljubljana, str:820-834.
- Sitar, Ciril. (2002): Uvajanje kadrovskih virov v državni upravi – organizacijske priprave za uvedbo enotnega sistema. Kadrovske informacije, letnik 7. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Stare, Janez. (1999): Človeški viri v lokalni samoupravi – stanje in perspektive. VI. Dnevi slovenske uprave (Portorož 1999). Visoka upravna šola, Ljubljana
- Stare, Janez. (2001): Ali je v upravi že pravi čas za človeške vire. Kadrovske informacije, letnik: 2, št.4. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Šoštarič, Jolanda. (1999): Stroški in motivacija. Gospodarski vestnik, št.45, str: 102, Ljubljana
- Traven, Sonja. (1998): Motivacija človeških virov. Gospodarski vestnik, Ljubljana

- Uhan, Stane. (1998): Raziskave o motivaciji. Organizacija, št.10, str:591-601
- Uhan, Stane. (1999): Motivacijske teorije. Industrijska demokracija št.6-7, str: 3-5.
- Urad za organizacijo in razvoj javne uprave. (2000): Kakovost v državni upravi. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana
- Verbič, Boris. (1994): Dobrodošli med najboljšimi; pot do kakovosti v storitvenih dejavnostih. Gospodarski vestnik, Ljubljana
- Žurga, Gordana. (2001a): Kakovost in poslovna odličnost v državni upravi Republike Slovenije. Kadrovske informacije, letnik: 2, št: 1. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)
- Žurga, Gordana. (2001b): Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Žurga, Gordana. (2001c): Posvet Na poti k poslovni odličnosti javne uprave. Kadrovske informacije, letnik: 2, št.2. (Dosegljivo na: www.gov.si/kvs)

Pravni viri:

- Delovno besedilo zakona o javnih uslužbencih. Predlog zakona o javnih uslužbencih. 1. obravnava. Dosegljivo na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/predlogi_zakonov/predlogi_zakonov.html
- Dokument Vlade RS. Politika kakovosti državne uprave. Dokument št. 393-01/96-3/1-8 z dnem 3.10.1996
- Zakon o delavcih v državnih organih. UL RS, št. 15/90, 5/91, 8/91, 2/91-1, 4/93, 19/94, 70/97 in 87/97. Dosegljivo na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html
- Zakon o organizaciji in delovnem področju republiške uprave. Dosegljivo na:
- Zakon o upravi. Dosegljivo na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html
- Zakon o vladi RS. Dosegljivo na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html
- Zakon o javnih uslužbencih. Dosegljivo na: http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html

- Zakonom o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnostih. Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96)
- Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi .Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97 in 67/01)