

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

NINA SLAMNIK

**PODIPLOMSKO IZOBRAŽEVANJE V
SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

NINA SLAMNIK

Mentor: asist. dr. Miroljub Ignjatović

Somentor: izr. prof. dr. Anton Kramberger

**PODIPLOMSKO IZOBRAŽEVANJE V
SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA, 2005

KAZALO

1. UVOD	4
2. POMEN IN VLOGA IZOBRAŽEVANJA	7
2.1. Splošno o izobraževanju	8
2.2. Značilnosti in motivacija za izobraževanje zaposlenih	9
2.3. Pomen izobraževanja za delodajalca	12
2.4. Učinki izobraževanja na narodno gospodarstvo	12
2.5. Izobrazbena struktura ter spodbujanje podiplomskega študija v Sloveniji	15
3. UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI	20
3.1. Značilnosti poslovanja državne uprave in javni uslužbenci	21
3.2. Reforma javne uprave ter sistema javnih uslužbencev	24
3.3. Posebnosti upravljanja s človeškimi viri v slovenski državni upravi	25
3.4. Proračunska sredstva za izobraževanje	27
3.5. Vloga kadrovskih služb v državnih organih	28
4. IZOBRAŽEVANJE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI S Poudarkom NA PODIPLOMSKEM IZOBRAŽEVANJU	30
4.1. Ureditev področja izobraževanja v državnih organih	32
4.2. Izobrazbena struktura v državni upravi	33
4.3. Motivacija javnih uslužbencev za podiplomsko izobraževanje	37
4.4. Potrebe po podiplomskem izobraževanju – organizacijski vidik	38
5. PODIPLOMSKO IZOBRAŽEVANJE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI – praktična izvedba	40
5.1. Načrtovanje podiplomskega izobraževanja	40
5.2. Financiranje študija	42
5.3. Pravice in obveznosti zaposlenih v zvezi z izvajanjem podiplomskega izobraževanja	43
5.4. Izvajanje podiplomskega izobraževanja v državnih organih	46
5.5. Prednosti in slabosti spodbujanja podiplomskega izobraževanja z vidika delodajalca	47
6. SKLEPNE UGOTOVITVE	49
LITERATURA IN VIRI	52

1. UVOD

Izobrazba, ki jo ljudje pridobimo s končanim šolanjem, že dolgo ne zadošča več, da bi lahko povsem uspešno opravljali svoje delo. Znanje iz šol hitro zastara, stroka se razvija in zato je denimo diploma višje ali visoke šole zgolj osnova oziroma predpogoj za zaposlitev na strokovni ravni. Na delovnem mestu - in v njegovem okolju, zaledju - se nato ves čas dogajajo spremembe in če jih želi posameznik razumeti ter se na njih ustrezno odzivati, potrebuje vedno novo znanje. Tudi zaposlitev v državni upravi ni izjema. Davkoplačevalci zahtevajo vedno večjo učinkovitost državne uprave ob visoki ravni storitev, čeprav se hkrati ista državna uprava srečuje s številnimi pritiski za zmanjševanje zaposlovanja ter zniževanje proračunskega primanjkljaja. V zadnjih letih se uprava sooča tudi s številnimi spremembami zakonodaje in eno od orodij za odzive na spremembe je tudi izobraževanje javnih uslužbencev. Posledično si zaposleni v državni upravi ne morejo več privoščiti lagodnosti utečenega in stabilnega okolja, pač pa so dolžni in primorani ves čas izobraževati se, usposablјati in izpopolnjevati.

Slovenska državna uprava je bila v preteklosti že večkrat podvržena reformam in prenovam, od katerih so nekatere že zaključene, druge pa še vedno potekajo. Del prenove vsekakor zadeva tudi upravljanje s človeškimi viri in kot del tega je podiplomsko izobraževanje. Že nekaj let sem zaposlena v državni upravi in se kot ena izmed javnih uslužbenk ves čas srečujem z dilemami, s problemi in motivacijo nadaljnjega izobraževanja. Ker opažam, da je zadnja leta poleg tečajnega usposabljanja v porastu predvsem želja oziroma potreba po podiplomskem izobraževanju, sem se v okviru te naloge želela podrobneje seznaniti s tem področjem. Z nalogo sem tako skušala priti zlasti še do odgovorov na naslednji dve vprašanji:

- kakšna je izobrazbena struktura v državni upravi (koliko zaposlenih ima več kot univerzitetno stopnjo izobrazbe), kako se le-ta spreminja iz leta v leto,
- na kakšen način je urejeno podiplomsko izobraževanje znotraj javne uprave ter v kolikšnem obsegu se izvaja.

Glavna hipoteza te naloge je, da se podiplomsko izobraževanje v državni upravi iz leta v leto povečuje ter da se znotraj državne uprave s človeškimi viri upravlja v smeri spodbujanja podiplomskega izobraževanja.

Raziskala bom stanje in pravni okvir tega segmenta izobraževanja in ugotavljala morebitna razhajanja v željah med zaposlenimi in delodajalcem.

Diplomska naloga je razdeljena na štiri vsebinske sklope.

V prvem sklopu prikazujem najsplošnejši pomen, ki ga ima danes izobraževanje za posameznika, za delodajalca ter za narodno gospodarstvo. Podrobneje pojasnujem tudi oblike in vrste izobraževanja, izobrazbeno strukturo v Republiki Sloveniji ter predstavljam prenovo, razvoj in spodbujanje podiplomskega študija.

Drugi del naloge je namenjen prikazovanju splošnih značilnosti, ki veljajo pri upravljanju s človeškimi viri v slovenski državni upravi. Dejstvo je, da za državno upravo, v primerjavi z gospodarstvom, veljajo določene drugačne predpostavke koordiniranja dela oziroma dejavnosti (kot so odsotnost tržnega mehanizma, omejenost s proračunom, zakonska obveza v načrtovanju izobraževanj, povezava višine plače s samo izobrazbo, težavnost meril stimuliranja itd.), ki neposredno vplivajo na izvajanje kadrovske funkcije. To posledično vodi v povsem specifičen pristop k upravljanju s človeškimi viri v tem okolju. V okviru tega poglavja zato prikazujem tudi večji pomen formalne izobrazbe v javnem sektorju ter posebno vlogo kadrovske službe državnih organov.

V tretjem sklopu je podrobneje predstavljeno spodbujanje, usmerjanje oziroma izvajanje izobraževanja v slovenski državni upravi. Glede na to, da je podiplomsko izobraževanje ena izmed alternativnih oblik izobraževanja javnih uslužbencev, v tem delu na kratko predstavim pravne akte, ki to področje urejajo, ter hkrati prikazujem spreminjanje (izboljševanje) izobrazbene strukture v državni upravi.

V zadnjem delu naloge je predstavljena povsem praktična izvedba podiplomskega izobraževanja zaposlenih v državni upravi. Na podlagi analiziranja obstoječega stanja sem, ob podpori nekaterih kadrovske službe državnih organov, prikazala postopek od načrtovanja do zaključevanja podiplomskega izobraževanja tistih javnih uslužbencev, ki jim delodajalec v celoti ali delno plača magistrski ali doktorski študij. Podrobno so predstavljene tudi prednosti in slabosti spodbujanja takšnega izobraževanja, ki se praviloma v celoti financirajo iz sredstev davkoplačevalcev.

Dejstvo je, da obstaja več opredelitev izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki imajo skupno predvsem to, da gre za proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti. V okviru te diplomske naloge bom besedo »izobraževanje« prvenstveno uporabljala zgolj za pridobivanje formalne šolske izobrazbe, za vse ostale oblike pa bom uporabljala bodisi besedo »usposabljanje« bodisi »izpopolnjevanje«. Nekoliko zmede povzročajo tudi izrazi, ki se uporabljajo v okviru javnega sektorja, kot so proračun oziroma finančni načrt, javna uprava, državna uprava, državni organ oziroma proračunski porabnik in številni drugi. Vsi izrazi so sproti pojasnjeni v okviru posameznih poglavij.

S pomočjo komparativnega študija relevantne literature, analiz sekundarnih empiričnih gradiv ter nenazadnje tudi lastnih izkušenj in opazanj bom skušala sistematično preveriti (potrditi ali ovreči) postavljeno hipotezo.

2. POMEN IN VLOGA IZOBRAŽEVANJA

V strokovni terminologiji se s pojmom izobraževanje najpogosteje označuje dejavnosti, ki so usmerjene k razvijanju znanja, moralnih vrednot in razumevanja na vseh življenjskih področjih. Možne so bolj strukturno-sistemske, organizacijske, pedagoško-andragoške ali individualne oziroma socialno-psihološke razlage tega pojma. Če jih nekoliko strnemo, bi lahko rekli, da je namen izobraževanja zagotoviti mladim in odraslim¹ podlago oziroma pogoje za razumevanje tradicij in idej, ki vplivajo na družbo, v kateri živijo, predvsem pa da bi si pridobili znanja in spretnosti, ki jih potrebujejo za sporazumevanje in življenje (glej Jelenc, 1991: 17-18). Praviloma se ločuje tudi med izobraževanjem v širšem pomenu besede in izobraževanjem v ožjem smislu.

Izobraževanje v širšem pomenu besede lahko razumemo kot proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti ter zajema:

- *izobraževanje* v ožjem pomenu besede, pri katerem gre za pridobivanje formalne šolske izobrazbe,
- *usposabljanje*, pri katerem gre za razvijanje posameznikovih sposobnosti,
- *izpopolnjevanje*, ki predstavlja dopolnitev znanja (glej Brejc, 2002: 66).

Izobraževanje lahko nadalje razdelimo na formalno in neformalno izobraževanje². *Formalno izobraževanje* je izobraževanje po programih, ki jih organizirajo institucije (šole, visokošolski zavodi, fakultete) in omogoča pridobitev javno veljavne izobrazbe, poklicne kvalifikacije ali javno veljavne listine (spričevala, diplome ipd). *Neformalno izobraževanje* je praviloma namenjeno pridobivanju, obnavljanju, razširjanju, posodabljanju in poglobljanju znanja, vendar se praviloma ne dokazuje z javno veljavno listino, pač pa zgolj s potrdili.

V okviru te diplomske naloge bom s pojmom »izobraževanje« uporabljala ta izraz v ožjem pomenu besede, ki ga bom še dodatno zožila z omejitvijo na tiste odrasle, ki so zaposleni v državni upravi. Izpeljanko izobrazba bom uporabljala v pomenu, ki ga določa tudi Zakon o

¹ Pojem odrasli označuje osebo, ki je postala telesno in intelektualno zrela. V okviru pojma »izobraževanje odraslih« se tako zajemajo zaposleni in nezaposleni odrasli, ki se za posamezno obliko izobraževanja odločajo po tem, ko so že pretrgali sosledje izobraževanja, ki so ga začeli v otroštvu (glej Jelenc, 1991: 17).

² Haček (glej Haček, 2001: 91) izobraževanje loči na formalno, neformalno in informalno. Slednje šteje za samostojno obliko izobraževanja, ki se lahko poimenuje tudi samoizobraževanje.

javnih uslužbencih, in sicer, da se s tem izrazom razume le tisto izobrazbo, ki je javno veljavna in ki je v strokovni literaturi poznana kot formalna izobrazba.

2.1. Splošno o izobraževanju

Izobraževanje kot družbena dejavnost in dejavnost posameznika je za razvoj vsake družbe ključnega pomena in lahko poteka skozi vsa obdobja človekovega življenja. Človek se začne učiti v otroštvu, formalno z vključitvijo v osnovno šolo, nato pa z izobraževanjem praviloma nadaljuje v obdobju mladostništva vse do trenutka, ko izstopi iz rednega sistema izobraževanja. Vendar se s tem lahko konča le formalni proces, sam proces učenja pa se praktično nikoli ne bi smel končati, saj vsakdo neprestano potrebuje novo znanje. Mnogi odrasli se kasneje odločijo tudi za nadaljevanje šolanja v obliki izrednega študija, podiplomskega študija ali se vključujejo v različne druge vrste izobraževanja (glej Jelenc v Haček, 2001: 91).

Dodatno izobraževanje je hkrati odgovor na številne izzive, ki jih prinaša vstop v 21. stoletje in hitre spremembe sveta. V zadnjem času pa se je potreba po vseživljenjskem izobraževanju vsekakor okrepila. Da bi se izpolnila, pa bi se vsi posamezniki morali naučiti predvsem učiti se. Smernice in priporočila Mednarodne komisije o izobraževanju za enaindvajseto stoletje govorijo o štirih stebrih:

- učiti se, da bi vedeli (povezano z dovolj široko splošno izobrazbo),
- učiti se, da bi znali delati (poklicna usposobljenost ter sposobnost za soočanje s številnimi okoliščinami in delo v skupini),
- učiti se, da bi znali živeti (razvijanje razumevanja drugih ljudi in sprejemanje soodvisnosti),
- učiti se biti (razvijanje človekove osebnosti ter sposobnosti neodvisnega, razsodnega in odgovornega ravnanja).

Izobraževanje se mora prilagajati spremembam družbe, a vseeno ne sme zanemarjati temeljnega znanja in človeških izkušenj (glej Učenje: skriti zaklad, 1996: 20-22, 89).

Slovenski šolski sistem omogoča široke možnosti izobraževanja za odrasle, kar pomeni pridobivanje višje stopnje izobrazbe, več vrst usposabljanja in različno izpopolnjevanje.

V zadnjem času se vedno več nezaposlenih odraslih odloča za razne vrste usposabljanja, pa tudi za nadaljevanje šolanja oziroma prekvalifikacijo. Tudi med zaposlenimi odraslimi se jih mnogo odloča za nadaljnjo izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje po tem, ko so se že zaposlili s polnim delovnim časom. Ni nujno, da je to izobraževanje povezano s posameznikovimi poklicnimi izkušnjami, čeprav najpogosteje je.

Medtem ko je za usposabljanje in izpopolnjevanje zaposlenih značilno, da jih delodajalci pogosto prirejajo v okviru rednega delovnega časa, pa večina vrst izobraževanja, tako formalnih kot neformalnih, poteka v okviru prostega časa odraslega, to je zunaj rednega delovnega časa. Glede na način izvajanja izobraževanja zaposlenih sta najpogostejši obliki izobraževanje ob delu ter izobraževanje iz dela. *Izobraževanje ob delu* (v uporabi je tudi izraz izredni študij) je način izobraževanja zaposlenih, ki pa morajo večinoma povsem redno opravljati svoje delovne naloge in obveznosti iz delovnega razmerja. Večinoma se zaposleni in delodajalec dogovorita, da zaposleni lahko svoje naloge preneha opravljati le za kratek čas. Ta odsotnost je lahko plačana (tako imenovan študijski dopust), ali neplačana (tako imenovan neplačan dopust). Za *izobraževanje iz dela* (uporablja se tudi izraz izobraževanje s polnim delovnim časom) je značilno, da je zaposleni v času izobraževanja prost delovnih obveznosti, praviloma pa prejema tudi plačo, kot bi jo prejemal, če bi opravljal delovne obveznosti. Ta oblika izobraževanja ni (več) pogosta. Pojavila se je po 2. svetovni vojni, ko so se potrebe po kadrih s formalno (višjo) izobrazbo močno povečale, programov, ki bi bili prilagojeni izobraževanju ob delu, pa še ni bilo (glej Krajnc, 1979: 32).

Z vidika nosilca stroškov izobraževanja zaposlenih ločimo izobraževanje, ki se *financira iz sredstev delodajalca*, in izobraževanje, ki se *financira iz sredstev zaposlenega*. V praksi se vse pogosteje pojavlja tudi kombinacija obeh oblik, zadnja leta pa se del stroškov šolnine lahko pokrije tudi na račun državnih subvencij, ki lahko znaša tudi do 80%.

2.2. Značilnosti in motivacija za izobraževanje zaposlenih

Stephen Bookfield (glej Bookfield v Možina, 2003: 27-29) je med drugim ugotovil naslednje značilnosti izobraževanja odraslih, tako zaposlenih kot nezaposlenih:

- odrasli se večinoma vključijo v izobraževanje po svoji izbiri,
- večina odraslih ima zelo konkretne in kratkoročne cilje,

- odrasli bi radi čimprej dosegli svoje izobraževalne cilje in nadaljevali svoje življenje,
- odrasli se vračajo v izobraževanje z različnimi življenjskimi in delovnimi izkušnjami, ki s starostjo postajajo še pomembnejše,
- bolj kot pridobivanje novega znanja pomeni izobraževanje odraslih težnjo po transformiranju znanja, ki ga že imajo.

Običajno se zaposleni odločijo za izobraževanje na podlagi določenih, vnaprej znanih motivov. Posameznika lahko spodbudi k izobraževanju več motivov, lahko pa ima enega samega. Med najpomembnejšimi motivi so:

- potreba posameznika po osebnotnem razvoju, kot so razni osebni cilji in želja oziroma potreba po nadgrajevanju znanja,
- želja po kakovostnejši interakciji z okoljem, ki vključuje razne socialne in družbene cilje,
- konkretne potrebe, kot so želja po bolj odgovornem delovnem mestu oziroma zahtevnejših delovnih nalogah, želja po napredovanju, višji plači ipd. (glej Cross v Haček, 2001: 95).

Cyril Houle (glej Houle v Krajnc, 1982: 210-214) pri izobraževanju zaposlenih loči štiri tipe motivacije:

1. Ciljno orientirana motivacija za učenje, pri kateri se ljudje izobražujejo le toliko, da dosežejo jasno zastavljeni cilj. Zanje je značilno učenje v epizodah.
2. Pri motivaciji, orientirani na izobraževalno aktivnost, je v ospredju želja po stikih z ljudmi ter zadovoljstvo, ki ga daje samo izobraževanje. Ti ljudje se v povprečju ne učijo veliko in znanju ne posvečajo velike pozornosti.
3. Motivacija, osredotočena na osebni razvoj, je značilna za razgledane ljudi, ki se v izobraževanje vključijo predvsem zaradi želje po nadaljnjem učenju. Njihovo učenje je ciljno, vendar jih ne zanima konkretni cilj, ampak pridobivanje širokega znanja iz stroke in za delo.
4. Pri četrtem tipu pa motivacija preplavi vse druge motive. Značilen je za ljudi, ki jim učenje pomeni zabavo, rekreacijo in osnovno zaposlitev. Področje samopotrjevanja in zadovoljevanja drugih socialnih potreb se zoži le na izobraževalno dejavnost, ki jim zaradi njihovih sposobnosti ne dela težav in pri učenju hitro napredujejo ter dosegajo uspehe in dosežke, ki jim pomenijo zadovoljstvo in jih še bolj motivirajo.

Raziskava Pismenost odraslih in udeležba v izobraževanju, ki jo je Andragoški center Slovenije izvedel leta 1998, je pokazala, da so štirje najpogostejši motivi za izobraževanje pridobitev novega znanja, uspešnost pri delu, zahteve delodajalca ter izboljšanje izobrazbene ravni (glej Hrapot, 2004: 18).

Motiv je sicer pomemben, a dejansko je za sprejem same odločitve o izobraževanju odvisno tudi delovno okolje, finančni položaj zaposlenega ter splošna družbena in družinska klima.

Poleg motivov, ki pospešujejo izobraževanje zaposlenih, pa obstajajo tudi negativni motivi, ki ga ovirajo in preprečujejo:

- pomanjkanje ambicij, ozki interesi in nejasni cilji,
- neobveščenost o obstoječih programih in nezaupanje v izobraževanje,
- samozadovoljstvo z obstoječim stanjem, predolgo obdobje od zadnjega izobraževanja, starost in pomanjkljivo predznanje,
- nezaupanje v lastne sposobnosti in strah pred neuspehom,
- pomanjkanje časa in denarja,
- bojazen pred ugovori in očitki drugih ljudi (družina, sodelavci).

Poleg subjektivnih demotivatorjev pa naj omenim tudi izobraževalne dejavnike, ki so lahko vzrok, da udeleženci odstopijo od izobraževanja:

- hladen odnos profesorjev do slušateljev,
- neustrezni programi in prevelika zahtevnost,
- način ocenjevanja in preverjanja znanja,
- prepiri in nesporazumi s kolegi.

Tudi neustrezni prostori in slabe materialne možnosti za izobraževanje so vzrok za prekinitve izobraževanja. Temu se je v preteklosti namreč posvečalo zelo malo pozornosti (glej Krajnc, 1982: 223-224, 272-277).

2.3. Pomen izobraževanja za delodajalca

Spremembe zaradi globalizacije, nove tehnologije ter podaljševanje delovne dobe zaradi staranja prebivalstva so v zadnjih letih izobraževanje odraslih spremenile in razširile, saj nove zahteve družbenega in delovnega življenja povečujejo pričakovanja, ki od posameznika zahtevajo nenehno obnavljanje znanja in spretnosti (Confintea v Možina, 2003: 19). Te kompleksne spremembe povečujejo tržno konkurenco, vplivajo pa tudi na spremenjen odnos vodstev organizacij do izobraževanja, kajti nekatere vrste znanja postajajo za organizacije razvojno pomembnejše kot druge. Vodstva so prisiljena v upravljanje organizacijskega znanja.

Na načelni ravni radi rečemo, da so kadrovske viri najpomembnejši kapital organizacije in zaradi razvijajoče se tehnologije, računalniške revolucije in naraščajoče konkurenčnosti od nje zahtevajo nenehno prilagajanje in hitre reakcije. Potrebno je sodelovalno vzdušje, zaželeni odlični dosežki pa so v veliki meri odvisni tudi od organizacijske klime, organizacijske kulture in vrednot. Uspešnost organizacije je tesno povezana z uspešnostjo posameznika, zato je tesna povezava med kadrovsko dejavnostjo in cilji organizacije nujna (glej Možina, 2002: 6-7).

Kljub temu, da zasebnega in javnega sektorja ni mogoče primerjati v vseh segmentih poslovanja (npr. konkurenčnost na trgu je nekaj drugega kot odličnost poslovanja v javnem sektorju), pa je, glede na to, da strošek plač v javnem sektorju obsega od 60% do 80% vseh stroškov, upravljanje s človeškimi viri enako ali celo bolj pomembno kot v zasebnem sektorju. Ekonomske, tehnološke, kulturne in socialne spremembe ter spremembe pravno političnega sistema se namreč odražajo tudi v javnem sektorju (glej Brejc, 2002: 26-27), saj naj bi slednji med drugim ustvarjal čim ugodnejše okolje za uspešnost tržnih organizacij, ljudi in družbe kot celote.

2.4. Učinki izobraževanja na narodno gospodarstvo

Za večanje učinkovitosti na ravni posamezne države je nujni pogoj razvoj človeških virov, pri katerem vse večjo vlogo dobiva tudi izobraževanje odraslih, ki so se že zaposlili. To

spoznanje je postalo še nekoliko bolj izrazito z vstopom Slovenije v Evropsko unijo. Razvoj človeških virov je nuja, a je težko oceniti, kaj je uspešen in kaj neuspešen razvoj. Sam vstop v Evropsko unijo neposredno ni oziroma ne bo zahteval kakšnih posebnih prilagoditev in izobraževalni sistem se bo še naprej lahko razvijal v skladu z zakonodajo, ki je uveljavljena v naši državi. Tudi stroški šolanja bodo, tako kot doslej, odvisni predvsem od proračunskih možnosti države, tisti študentje, ki bodo študirali v drugih državah članicah, pa bodo pri plačevanju šolnine povsem izenačeni z domačimi študenti (glej Slovenija v Evropski uniji, 2003: 148).

Ne gre pa spregledati, da je izobraževanje odraslih v Sloveniji ob njeni vključitvi v Evropsko unijo pred novimi izzivi in bo tudi naša država morala prispevati svoj delež k uresničevanju skupnega cilja, po katerem naj bi Evropska unija postala "najbolj konkurenčno in dinamično, na znanju zasnovano gospodarstvo na svetu, sposobno trajnostne gospodarske rasti, z več in boljšimi delovnimi mesti ter večjo socialno kohezijo". Kot izhaja iz resolucije, ki ureja nacionalni program izobraževanja odraslih v Sloveniji do leta 2010, je na ravni Evropske unije izpostavljena soodvisnost posameznih ravni izobraženosti prebivalstva, gospodarske rasti in zaposlovanja oziroma ustvarjanja novih delovnih mest. Izobrazba posameznika je torej v tesni povezavi z zmožnostjo aktivnega vključevanja v družbeno življenje oziroma z zmožnostjo aktivne vključitve na trg dela (glej ReNPIO, 2004). Ob tem velja omeniti, da je za slovenski trg dela namreč značilno, da se uvršča med tako imenovane tradicionalne trge dela, kamor se uvrščata tudi Irska in Portugalska. Znotraj evropskega trga se z vidika (ne)fleksibilnost delovne sile lahko primerja z Grčijo, Irsko, Italijo, Španijo in Portugalsko. Za trge dela v okviru teh držav je med drugim značilno, da imajo relativno visoko stopnjo samozaposlenosti (preko 20%) ter da je preko 90% vseh ljudi zaposlenih za poln delovni čas (glej Ignjatović, 2004: 81-87). Po drugi strani številni indikatorji in študije kažejo na to, kako naglo se razvija slovenski trg dela. Stopnja izobrazbe se naglo povečuje (več o tem v poglavju 2.5. te naloge), opazni pa so tudi pozitivni učinki na področju usposabljanja in zaposlovanja. Če se je še leta 1931 več kot 60 % ukvarjalo s kmetijsko oziroma primarno proizvodnjo, se je ta odstotek že leta 1991 znižal na dobrih 10 %, medtem kot je ravno obratno, velik porast, zaznati na področju storitvenih in znotraj tega na področju administrativnih dejavnosti. (več o tem glej Ganzeboom in drugi, 2000). Pregled trenutne strukture zaposlenosti po dejavnostih je prikazan v tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Delovno aktivno prebivalstvo po dejavnosti, 2003

DEJAVNOST		Delovno prebivalstvo	Zaposlene osebe			Samozaposlene osebe (SZO)			
			skupaj	v podjetjih	pri SZO	skupaj	Od tega s.p.	Ostale SZO	kmetje
SKUPAJ		777247	699146	632982	66164	78101	43308	6424	28369
A	Kmetijstvo, gozdarstvo	35896	7142	6510	633	28754	385	-	28369
B	Ribištvo	196	179	162	17	17	17	-	-
C	Rudarstvo	4809	4752	4643	109	58	58	-	-
D	Predel. Dejavnosti	234590	226183	208711	17472	8407	8397	10	-
E	Oskrba z elektriko, plinom ...	11235	11215	11208	7	21	21	-	-
F	Gradben.	57424	49479	35437	14043	7945	7943	2	-
G	Trgovina	100559	92569	82531	10038	7990	7908	82	-
H	Gostinstvo	28864	24641	15410	9231	4223	4220	3	-
I	Promet, zveze	49317	42941	37071	5869	6376	6312	64	-
J	Finančno posredn.	19981	19805	19707	99	176	176	-	-
K	Neprem., najem, poslovne storitve	54956	49143	45135	4008	5813	4620	1193	-
L	Javna uprava	48955	48955	48955	-	-	-	-	-
M	Izobražev.	55750	55602	55491	110	149	141	7	-
N	Zdravstvo, socialno varstvo	47182	45713	44372	1341	1469	114	1355	-
O	Druge osebne storitve	27033	20329	17641	2689	6704	2996	3708	-
P	Zasebna gosp. z zaposlenim osebjem	499	499	-	499	-	-	-	-

Vir: Prirejeno po: Statistični letopis 2004. Dostopno na <http://www.stat.si/letopis/>.

Velike spremembe v poklicni strukturi v relativno kratkem času so terjale, da so se mnoge generacije zaposlenih morale pri izsiljeni spremembi poklica prekvalificirati, dodatno usposabljanje ter izobraževati - ob delu in iz dela. Temu strukturnemu pritisku, ki ga lahko imenujemo nagla modernizacija delovne sile, se danes priključuje še pospešena adaptacija slovenske ekonomije na novo mednarodno delitev dela. Iz navedenega lahko zaključimo, da je izobraževanje vplivalo in še vedno pomembno vpliva na strukturo in nenazadnje tudi na

fleksibilnost slovenskega trga dela. Hkrati velja, da v novejšem času vsako podiplomsko izobraževanje, predvsem na raznih »evropskih« smereh, omogoča oziroma olajšuje kandidiranje ljudi tudi na evropskem trgu dela, kjer so praviloma plače občutno višje. Potencialni trg dela se je namreč z vključitvijo Slovenije v EU povečal.

In če po eni strani govorimo in pišemo o razvojnih učinkih, pa ne gre spregledati niti finančnih učinkov, ki jih ima izobraževanje na narodno gospodarstvo. Kot izhaja iz Nacionalnega programa visokega šolstva v RS, je leta 1992 znašal povprečni delež javnih sredstev, namenjenih terciarnemu izobraževanju³, v državah OECD 1,4% BDP, ob precejšnjih nihanjih med posameznimi državami.

Po podatkih za leto 1991 so javna sredstva, namenjena terciarnemu izobraževanju v Sloveniji, dosegla 1,06% BDP, po podatkih za leto 1996 1,18% BDP, po podatkih za leto 1999 in 2000 pa po oceni 1,21% oziroma 1,23%. Povprečni letni izdatki na študenta v terciarnem izobraževanju v državah OECD so leta 1992 znašali 7.940 USD ali 45,3% povprečnega BDP na prebivalca⁴ (glej NPVS, 2002).

2.5. Izobrazbena struktura ter spodbujanje podiplomskega študija v Sloveniji

Iz preglednice 2.2 je razvidno, da se je izobrazbena sestava slovenskega prebivalstva, starega 15 let in več, v zadnjih desetletjih občutno izboljšala. Delež odraslih z nizko stopnjo formalne izobrazbe (brez izobrazbe, z nepopolno osnovno šolo oziroma osnovno šolo) se je z 71% leta 1971 znižal na 47,2% leta 1991 in na 33,1% leta 2002; s srednjo izobrazbo se je s 25,1% leta 1971 povzpел na 43,1% leta 1991 in na 54,1% leta 2002; z višjo in visoko izobrazbo pa s 3,3% leta 1971 na 8,9% leta 1991 in na 13% leta 2002.

³ Osnovnošolsko izobraževanje je poimenovano tudi kot primarno izobraževanje, poklicno in srednješolsko kot sekundarno, vse višje stopnje izobraževanja pa poimenujemo z enotnim izrazom terciarno izobraževanje, ki tako vključuje vse oblike dodiplomskega in podiplomskega študija.

⁴ Tudi tu so nihanja med državami precejšnja. Po podatkih za leto 1991 je Slovenija porabila 3.235 USD ali 51,1% BDP na prebivalca, po podatkih za leto 1996 5.915 USD ali 64,7%, po podatkih za leto 1999 pa 5.435 USD ali 54,81% BDP na prebivalca, za leto 2000 pa 5.970 USD ali 54,58% BDP (glej NPVS, 2002).

Preglednica 2.2: Prebivalstvo, staro 15 let ali več, po izobrazbi in spolu, popisi 1971, 1981, 1991, 2002¹⁾

	Skupaj	Izobrazba						
		Brez izobrazbe	nepopolna osnovna	osnovna	srednja	višja	Visoka in podiplomska	neznano
SKUPAJ								
1971	1263139	17282 ²⁾	357978	522217	317261	16668	25810	5923
1981	1411877	20142	350027	458626	487937	40136	44469	10540
1991	1514722	9848	253640	451222	652292	69509	65240	12971
2002	1663869	11337	104219	433910	899341	84044	131018	-
Moški								
1971	594701	7277 ²⁾	167196	196019	192886	9486	18638	3199
1981	668523	8965	149006	171562	284290	19750	29463	5487
1991	718867	3611	111209	169473	358887	30303	39146	6238
2002	804286	4092	42400	169509	487288	36083	64914	-
Ženske								
1971	668438	10005 ²⁾	190782	326198	124375	7182	7172	2724
1981	743354	11177	201021	287064	203647	20386	15006	5053
1991	795855	6237	142421	281749	293405	39206	26094	6743
2002	859583	7245	61819	264401	412053	47961	66104	-
SKUPAJ								
1971	100	1,4 ²⁾	28,3	41,3	25,1	1,3	2	0,5
1981	100	1,4	24,8	32,5	34,6	2,8	3,1	0,7
1991	100	0,7	16,7	29,8	43,1	4,6	4,3	0,9
2002	100	0,7	6,3	26,1	54,1	5,1	7,9	-
Moški								
1971	100	1,2 ²⁾	28,1	33	32,4	1,6	3,1	0,5
1981	100	1,3	22,3	25,7	42,5	3	4,4	0,8
1991	100	0,5	15,5	23,6	49,9	4,2	5,4	0,9
2002	100	0,5	5,3	21,1	60,6	4,5	8,1	-
Ženske								
1971	100	1,5 ²⁾	28,5	48,8	18,6	1,1	1,1	0,4
1981	100	1,5	27	38,6	27,4	2,7	2	0,7
1991	100	0,8	17,9	35,4	36,9	4,9	3,3	0,8
2002	100	0,8	7,2	30,8	47,9	5,6	7,7	-

1) Podatki preračunani po metodologiji Popisa 2002.

2) Všteti so tudi prebivalci, ki imajo zaključene 1-3 razrede osnovne šole.

Vir: Statistični letopis RS za leto 2004.

Dostopno na http://www.stat.si/letopis/index_vsebina.asp?poglavje=6&leto=2004&jezik=si.

Kot je razvidno iz preglednice Prebivalstvo Slovenije, staro 25-64 let po izobrazbi v letu 2002, ki je podana v prilogi A, je (po podatkih zadnjega popisa prebivalstva) v letu 2002 znašal delež odraslih prebivalcev, starih med 25 in 64 let, z doseženo najmanj srednješolsko izobrazbo 75,9%. Delež odraslega prebivalstva z doseženo najmanj srednjo izobrazbo je pri nas višji, kot je v povprečju v državah članicah OECD, hkrati pa nižji kot v skandinavskih državah, v Nemčiji, Češki republiki in Slovaški republiki. Ne gre spregledati, da s tem deležem zaenkrat še ne dosegamo cilja, ki ga postavlja EU in v skladu s katerim naj bi do leta 2010 v vseh državah članicah dosegli najmanj 80% delež prebivalstva, v starosti med 25 in 64 let, s srednjo izobrazbo ali več (glej ReNPIO, 2004).

Ob popisu prebivalstva leta 1991 je v okviru starostne skupine med 25 in 64 let povprečno število let izobraževanja na prebivalca znašalo 10,0 let, izračuni za leto 2002 pa znašajo 11,2 let. Primerljivih podatkov za leto 2002 ni bilo možno dobiti, pred dobrimi desetimi leti (1992) pa je bila med državami EU vrednost tega kazalca za enako starostno skupino najvišja v Franciji (12 let), sicer pa je v povprečju držav članic znašala toliko kot v Sloveniji, to je 10 let (glej ReNPIO, 2004).

V zvezi s samim izvajanjem podiplomskega izobraževanja je potrebno poudariti, da se je že v letu 1993 začelo temeljito preoblikovanje univerz, prvič pa je bilo omogočeno tudi ustanavljanje samostojnih ter zasebnih visokošolskih zavodov. Nastajati je začel mednarodni akademski kvazitrg, ki ga danes morda najboljše ponazarjajo priporočila konzorcija akademskih ustanov, znanih pod imenom načela bolonjskega procesa prenove terciarnega izobraževanja. V letih 1995 in 1996 so bili v večini preoblikovani ali na novo sprejeti najprej dodiplomski, nato pa ponekod še podiplomski študijski programi. Takrat je bilo sprejeto tudi enotno stališče, da je podiplomski študij na slovenskih univerzah potreben temeljite prenove⁵. Razdrobljenost podiplomskih študijskih programov je bila povezana tudi z neurejenim sistemskim financiranjem (veliko je bilo samoplačništva), kar je posledično povzročilo, da je bilo število podiplomskih študentov v primerjavi z razvitimi državami relativno majhno. Pomemben prispevek k razvoju podiplomskega študija je pomenil sprejem posebnega sklepa o sofinanciranju podiplomskega študija, s čemer se je v študijskem letu 1998/1999 začelo sistematično sofinanciranje določenih podiplomskih študijskih programov; to je znižalo šolnine

⁵ Svet za visoko šolstvo Republike Slovenije je v 1996 med drugim opozoril tudi na to, da (pre)veliko število podiplomskih programov opozarja, da so preveč razdrobljeni, kar ne pospešuje kakovosti študija in zmanjšuje ugled diplom, ki jih univerza podeljuje.

in povečalo vpis. Do te systemske ureditve je finančno pomoč dobivalo le okrog 500 selekcioniranih podiplomskih študentov letno (le t.i. asistenti stažisti ter mladi raziskovalci). V študijskem letu 1998/1999 se je krog dobitnikov omenjene pomoči razširil, vseh podiplomskih študentov pa je bilo že 884, v študijskem letu 1999/00 1760, v študijskem letu 2000/01 pa že 2522. Do leta 2005 se bo vpis v prvi letnik v vse vrste podiplomskega študija verjetno enakomerno povečeval z najmanj po 250 študentov letno, tako da bo ob koncu obdobja skupno število študentov najmanj 7000. Pri tem lahko pričakujemo okoli 1200 diplomantov magistrskega in specialističnega študija ter najmanj 600 doktorjev znanosti letno (glej NPVS, 2002).

Lahko ugotovimo, da se podiplomski študij ob pričakovani množičnosti ponovno srečuje z reformo. Visoko šolstvo se mora čimprej odločiti o magisteriju kot o vse večji posebnosti na poti k pridobitvi doktorata znanosti, saj v sedanji obliki mednarodno ni več najbolj primerljiv, ter o vlogi hitro razvijajočega se podiplomskega izobraževanja za pridobitev nekakšne strokovne specializacije. Za podiplomski študij te vrste pa še bolj kot nekoč velja, da lahko kakovostno poteka samo ob širokem mednarodnem sodelovanju in mednarodni akademski delitvi dela (glej NPVS, 2002).

Omenjena preobrazba je le eden od ciljev nacionalnega programa izobraževanja odraslih v RS⁶. Izhodišča tega dokumenta temeljijo na številnih dokumentih: na Oceni stanja v Republiki Sloveniji, Strategiji gospodarskega razvoja Slovenije 2001-2006 in Državnem razvojnem programu RS 2001-2006 (2001), Nacionalnem programu razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006 (Uradni list RS, št. 92/01), Strategiji RS v informacijski družbi, prioritetah, ki so opredeljene v Strokovnih podlagah za Nacionalni program izobraževanja odraslih, Enotnem programskem dokumentu podpore Evropske Skupnosti Sloveniji za obdobje 2004-2006 ter na usmeritvah in priporočilih Evropske unije: Memorandumu o vseživljenjskem učenju, Konkretnih ciljih za prihodnost sistemov izobraževanja in usposabljanja, Standardih v izobraževanju in usposabljanju do leta 2010 (glej ReNPIO, 2004).

⁶ Z nacionalnim programom izobraževanja odraslih se določi javni interes v izobraževanju odraslih, in sicer se med drugim določijo cilji ter prednostna področja izobraževanja odraslih ter globalen obseg javnih sredstev. Glede na to, da je bil že v letu 2002 sprejet tudi Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije, se Nacionalni program izobraževanja odraslih omejuje predvsem na dodiplomsko izobraževanje (glej ReNPIO, 2004).

Iz navedenih dokumentov je vidno, da se v Sloveniji zavedamo pomena in pozitivnih učinkov, ki jih ima izobraževanje tako na posameznika kot tudi na državo. Vprašanje pa je, ali bo izvedbena raven številnih, dostikrat tudi kontradiktornih ciljev prenov, dovolj dobro organizirana, da bi lahko dala zaželeno in pričakovane učinke.

3. UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI

Uvodoma velja omeniti, da sicer izrazito nizkega ugleda državna uprava v sodobnih demokracijah ne uživa nikjer, da pa je splošno mnenje o slovenski državni upravi morda nekoliko slabše kot drugod; to je deloma posledica nizkega ugleda politikov nasploh, še posebej pa v mladi državi Sloveniji. Največkrat se ji očita, da je preobsežna, neučinkovita, strokovno nesposobna in negospodarna, pripisujejo ji tudi preveč birokratski odnos ter številne druge napake. Tudi na račun zaposlenih v državni upravi se (tudi na osnovi javnomnenjskih poizvedb) nemalokrat posplošuje, da so ti pretežno neproduktivni, togi, nerazumevajoči, zdolgočaseni in nekonstruktivni uradniki, ki hodijo na delo zgolj zaradi varne službe in dobre plače. Nemalokrat se javne uslužbenke celo povezuje s prejemanjem podkupnin in daril ter drugimi koruptivnimi sumi in dejanji.

Kljub bolj ali manj utemeljenemu javnemu nezadovoljstvu nad delom slovenske državne uprave in javnih uslužbencev, pa se moramo zavedati, da je državna uprava v sodobni družbi dejavnik, ki odločilno vpliva na njen razvoj, kakor tudi na življenje in položaj državljanov. Da bi to pomembno vlogo bolje razumeli, naj na kratko predstavim širše opredelitve (sodobne) javne uprave.

Obstaja več različnih opredelitev in razumevanj pojma javna uprava⁷. V okviru te naloge bom izraze sistema javne uprave uporabljala v pomenu, kot jih navaja Haček (glej tudi Šmidovnik v Haček, 2001: 29). Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij in sicer:

- državna uprava, ki predstavlja osrednji teritorialni upravni sistem;
- lokalna uprava, ki predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem⁸;
- javne službe, s katerimi se zagotavljajo javne dobrine in javne storitve;
- javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva države (ne glede na področje).

⁷ V okviru javno-finančne zakonodaje ni enotne opredelitve izraza »javna uprava«. Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost se po opredelitvi Zakona o javnih uslužbencih ne vštevajo v javni sektor. Prav tako ni enotne opredelitve tega pojma v okviru posameznih znanstvenih prispevkov. Kamnarjeva se zaradi tega pojmu javne oziroma državne uprave izogiba ter ločuje le med javnim in zasebnim sektorjem. Po njenem javni sektor sestavljajo osebe javnega prava, zasebni sektor pa sestavljajo osebe zasebnega prava, a tudi ona ob tem poudarja, da ni enotne ločnice med obema sektorjema (več o tem Helena Kamnar, Javni zavodi med državo in trgom, Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana, 1999, str. 23–29).

⁸ Z letom 1995 je na pomenu pridobila tudi lokalna (samo)uprava. Sestavlja jo 193 občin, od katerih se mnoge delijo na eno ali več krajevnih ali četrtnih skupnosti.

Iz navedenega izhaja, da je državna uprava ožji pojem kot javna uprava. Kot še opozarja Haček (glej Haček, 2001: 37) lahko tudi državno upravo opredelimo na veliko različnih načinov, najpogosteje pa jo teoretiki opredeljujejo kot sistem (državnih) organov, to je v organizacijskem smislu, ali pa v smislu njene dejavnosti oziroma njenih funkcij.

V okviru Zakona o javnih uslužbencih ne najdemo izrecne opredelitve državne uprave, pač pa zgolj opredelitev državnega organa⁹. Žal tudi v temeljnem zakonu, ki ureja organizacijo, naloge in pristojnosti slovenske državne uprave, ne najdemo njene opredelitve. Omenjeni zakon je državno upravo opredelil zgolj »kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki izvršuje upravne naloge«.

Zato uvajam lastno dogovorno razumevanje javne uprave za namene te naloge. V okviru te naloge bom tako z izrazom državna uprava razumela vse neposredne nevladne proračunske uporabnike ter vse neposredne vladne proračunske uporabnike, katerih delo, organizacija in financiranje sodijo pod Vlado RS. Vsi ti državni organi so s svojimi finančnimi načrti namreč vključeni v enotni državni proračun, kar pomeni, da nimajo svojih lastnih transakcijskih računov (zgolj podračune), pač pa njihovo poslovanje poteka preko enotnega transakcijskega računa, ki ga vodi Ministrstvo za finance Republike Slovenije.

3.1. Značilnosti poslovanja državne uprave in javni uslužbenci

Za lažje razumevanje značilnosti poslovanja javnega sektorja in s tem tudi državnih organov se je potrebno zavedati nekaterih temeljnih razlik med javnim in zasebnim sektorjem.

V preglednici so povzete nekatere od razlik, kot jih vidita Ferfila in Kovačeva (glej Ferfila in Kovač, 2000: 175) in ki v precejšnji meri veljajo tudi za slovenski javni oziroma zasebni sektor.

⁹ ZJU je določil: »Državni organ je organ državne uprave in drug državni organ; organ državne uprave je ministrstvo, organ v sestavi ministrstva, vladna služba in upravna enota. Drug državni organ je Državni zbor, Državni svet, Ustavno sodišče, Računsko sodišče, Varuh človekovih pravic, pravosodni organ in drug državni organ, ki ni organ državne uprave«.

Preglednica 3.1: Razlike med poslovanjem enot javnega in zasebnega prava

Javni sektor	Zasebni sektor
Zakonitost in izpolnjevanje več ciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	Dobiček, tržni delež
Alokacija in redistribucija sredstev proračuna	Zaračunavanje storitev in produktov strankam, ki jih je potrebno poiskati
Spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	Strateški menedžment
Ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	Interes delničarjev oziroma lastnikov
Nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	Uspešnost, določena z dobičkonosnostjo
Ni merjenja uspešnosti	Merjenje uspešnosti skozi kazalce finančnega poslovanja
Centralizirana kadrovska politika ter sistemska ureditev kadrovanja	Upravljanje človeških virov
Težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	Investiranje v skladu s strategijo
Nagrajevanje po izenačevanju	Nagrajevanje po rezultatih
Oteženo odpuščanje	Odpuščanje po rezultatih oziroma ob neuspešnosti
Sistemsko urejeno napredovanje – sistem kariere	Napredovanje po rezultatih oziroma glede na uspešnost

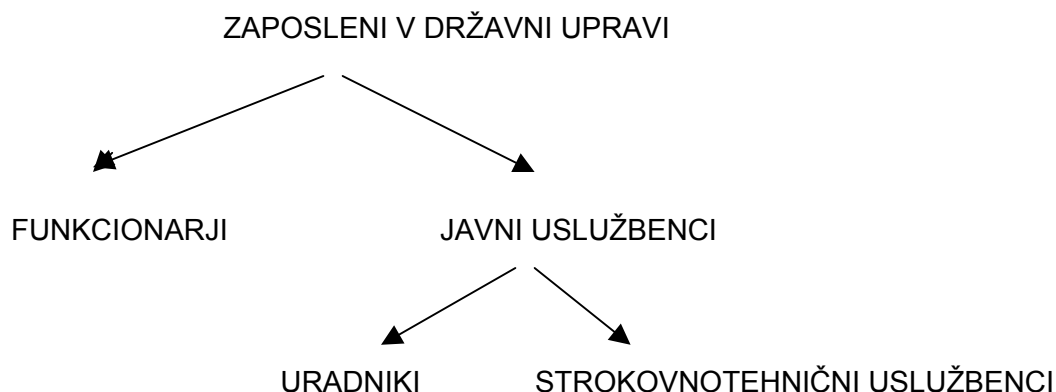
Vir: Prirejeno po: Ferfila in Kovač, 2000: 175.

Ne glede na vse zapisane razlike pa velja poudariti, da smo v zadnjem času priča zbliževanju obeh sektorjev, predvsem zaradi razvoja javne uprave ter zaradi številnih reform znotraj javnega sektorja. V zadnjem času prihaja do pomembnih premikov na področju zbliževanja slovenskega zasebnega in javnega sektorja, predvsem na področju merjenja uspešnosti in zaposlovanja.

Prenova javne uprave najbolj prizadene ljudi, zaposlene v njej, posredno pa še vse druge. Posvetimo se prvim. Temeljni element vsake organizacije je človek oziroma delovno mesto, kar velja tudi v organizacijah javne uprave oziroma za državne organe. Osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje teorija javne uslužbenice. Obstaja tudi ožji pomen tega istega izraza, in sicer zajema le tiste osebe, ki službo v državni upravi opravljajo trajno in profesionalno, preostali del javnih uslužbencev v širšem smislu pa predstavljajo še funkcionarji v javni upravi (glej Haček, 2001: 41). Da bi se izognila nejasnostim, bom v okviru

te naloge javne uslužbenke v širšem smislu poimenovala »zaposleni«, sam izraz »javni uslužbenec« pa bom uporabljala v njegovem ožjem pomenu.

Slika 3.2: Zaposleni v državni upravi



Vsaka od skupin zaposlenih ima svoje lastne specifičnosti, iz katerih izvira tudi zahteva po posebni ureditvi. Opredelitev posameznih skupin zaposlenih najdemo v Zakonu o javnih uslužbencih:

- *Javni uslužbenec* je vsak posameznik, ki sklone delovno razmerje v javnem sektorju in svoje delo opravlja na uradniškem oziroma na strokovno-tehničnem delovnem mestu.
- *Uradniki* so tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo javne naloge in tisti javni uslužbenci, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa.
- *Strokovno-tehnični javni uslužbenci* so zaposleni, ki skrbijo, da teče delovni proces nemoteno, pri čemer je njihova naloga predvsem nudenje strokovno-tehnične podpore, od uradnikov pa se v bistvenem razlikujejo po tem, da pri svojem delu ne izvajajo upravnih nalog, ki so v celoti vezane na javni interes.
- *Funkcionarji* v državnih organih in organih lokalnih skupnosti niso javni uslužbenci, od 28.6.2003 dalje se med funkcionarje štejejo le člani vlade (ministri in predsednik vlade), generalni sekretar vlade, ministrski svetnik in državni sekretar. Število funkcionarjev se je tako občutno zmanjšalo.

3.2. Reforma javne uprave ter sistem javnih uslužbencev

Pojem »reforma javne uprave«, za katerega nekateri avtorji uporabljajo sopomenke, kot so modernizacija, razvoj, posodabljanje, prenova, preobrazba ipd., se v slovenskem prostoru sistematično uporablja od sredine devetdesetih let, ko je bil v sklopu priprav na vključevanje v Evropsko unijo na vladni ravni sprejet t. i. strateški načrt za implementacijo reforme slovenske javne uprave (glej Kovač, 2003: 6). V času socializma je bilo reform še več, vse niso bile najbolj domišljene, tako da je upravno-administrativni aparat (morda celo nehote) razvil določen odpor do njih (način prilagodljivega obnašanja s figo v žepu), kar ni najboljša dediščina za sodobne reforme.

Reforma javne uprave je zadnjem desetletju obravnavana kot ena od prioritetenih nalog v okviru javne politike. V zadnjem obdobju so bili v Republiki Sloveniji sprejeti temeljni sistemski zakoni, s katerimi je bila izpeljana reforma javnega sektorja z namenom dvigniti učinkovitost in uspešnost javne uprave, izboljšati servisne funkcije javne uprave, racionalizirati javno porabo in izboljšati kvaliteto upravljanja s človeškimi viri v javni upravi. Zakon o javnih uslužbencih, ki je stopil v uporabo julija 2003, je eden izmed sistemskih zakonov, s katerim je bil hkrati zaključen zakonodajni del reforme javne oziroma državne uprave in je nadomestil Zakon o delavcih v državnih organih (iz leta 1990 s številnimi spremembami in dopolnitvami), ki je do takrat urejal področje upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju¹⁰.

Med glavnimi poudarki Zakona o javnih uslužbencih kot temeljnega zakona na področju kadrovskih virov v upravi se omenja prav povečanje strokovnosti zaposlenih z namenom izboljšati storitve, pa tudi decentralizirati upravljanje kadrovskih virov, povečati interno mobilnost ter optimalno izrabiti kadrovske vire (Bugarič in drugi, 2004).

Zakon uvaja tudi mehanizme za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja, vzpostavil pa je tudi nov organ, to je Uradniški svet, ki je bil ustanovljen zato, da bi zagotovili strokovno selekcijo najvišjih upravnih menedžerjev.

¹⁰ ZJU je v 203. členu določil, da z dnem uveljavitve ZJU ostanejo v veljavi zgolj določbe 34. do 42. člena ZDDO, ki veljajo le do nove ureditve s kolektivno pogodbo (te določbe se nanašajo na dopuste in odsotnosti z dela) ter določbe v zvezi s plačo, ki jih urejata III. in IV. poglavje, razen drugega odstavka 65. člena ZDDO.

Izraz upravni menedžer se uporablja v kontekstu z izrazom novi javni menedžment, ki se uporablja za skupen okvir sprememb in reform v državni upravi, pri čemer se država nadeja, da bo z menedžerskimi metodami, ki so značilne za gospodarstvo, postala uspešnejša in učinkovitejša (glej Černigoj Sadar in drugi, 2004: 282).

Rezultati novega javnega menedžmenta se morajo odražati v večji učinkovitosti, uspešnosti, storilnosti, fleksibilnosti, dostopnosti ter znižanju stroškov, kar pa je zelo težko, a ne nemogoče doseči. Mnogim je uspelo doseči dobre rezultate na področjih učinkovitosti, fleksibilnosti ter lažje dostopnosti, manj pa na področju zniževanja stroškov (Pollitt v Lynn, 2003: 51-52).

V zadnjem obdobju je bilo v slovenski javni upravi narejenih že veliko manjših korakov od tradicionalno centraliziranega in togega kadrovanja k fleksibilnejšim metodam dela in uspešnejšemu upravljanju človeških virov. Počasi, a zanesljivo, se vzpostavlja sistem javnih uslužbencev, ki bo slej ko prej primerljiv s sodobnejšimi sistemi v drugih državah Evropske unije. S tem bo dokončno posodobljen eden ključnih konstitutivnih družbenih (pod)sistemov, kar bo v večje zadovoljstvo davkoplačevalcev in zaposlenih, nenazadnje pa predvsem v zadovoljstvo delodajalca, to je države (glej Haček, 2001: 166).

3.3. Posebnosti upravljanja s človeškimi viri v slovenski državni upravi

Državna uprava se v vseh demokratičnih državah spopada s podobnimi problemi in izzivi, četudi so odzivi različni. Kultura in politika posamezne države imata pomemben vpliv na smer razvoja novega javnega menedžmenta. Po slovenski ustavi so državljani upravičeni do zdravstvenega varstva, socialne varnosti, osnovnošolske izobrazbe, poleg tega si država prizadeva za ohranjanje naravne in kulturne dediščine, vse to pa pomeni, da je blaginja, ki naj bi jo zagotavljala naša država, veliko obsežnejša kot v nekaterih drugih državah, na primer v Združenih državah Amerike (glej Lynn, 2003: 53-54).

Številne mednarodne raziskave na področju upravljanja s človeškimi viri v državni upravi so pokazale, da se številne tranzicijske države soočajo s skupnimi problemi in rešitvami na tem področju. Pri upravljanju s človeškimi viri v državni upravi se tako še zlasti poudarja potreba po decentralizaciji kadrovanja, prenosu odgovornosti za človeške vire na nižje ravni in razvoju

metod, ki bodo ustrezale dinamiki dela in nalogam v posameznih državnih organih (glej Černigoj Sadar in drugi, 2004: 283-284).

V gospodarstvu nemalokrat ugotavljajo, da kljub visoki brezposelnosti ne morejo dobiti pravih strokovnjakov in menedžerjev za posamezna ozkostrokovna področja. V državni upravi je tovrstno novačenje - ob prepovedi zaposlovanja, restriktivnem zmanjševanju stroškov za državno upravo v proračunu ter zaradi praviloma nekoliko nižjih plač posloводства - še veliko težje. Dejstvo je, da državna uprava le težko privablja k sodelovanju akademske strokovnjake, saj jih ne more ob tem ustrezno nagraditi. Zato usposablja lastne kadre. Predvsem prek programov PHARE se je dodatno izobraževalo in usposabljal že veliko zaposlenih v državni upravi. V bližnji preteklosti pa ministrstva (še) niso imela pravega pregleda nad kadrovskimi viri, njihovimi znanji in veščinami, saj ni bilo enotno vodenega informacijskega sistema o kadrovskih potrebah državne uprave, kjer bi bilo vsak trenutek možno ugotoviti, kakšne strokovnjake za posamezna področja državna uprava že ima. Tako je kadrovski menedžment v državni upravi pogosto zgolj s kratkoročnimi ukrepi reagiral na posamezne izzive in potrebe, namesto da bi sistemsko vodil in urejal kadrovske vire. Slovenska državna uprava tako preprosto ni mogla in ni znala izkoristiti vseh kadrovskih potencialov, ki jih ima oziroma jih je imela. Dejstvo je, da bi z ustreznimi programi izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja lahko rešili marsikateri kadrovski problem v državni upravi. (glej Mekinc, 1999: 67).

Reforma sistema javnih uslužbencev, ki je predstavljena v okviru točke 3.2., pa je lahko dolgoročno uspešna le ob prisotnosti strategije upravljanja s človeškimi viri, kar pomeni, da se izvaja z jasnimi načrti in cilji. Iz analize, ki jo je Andrej Kohont predstavil v okviru prispevka Površinska politika brez strategije upravljanja človeških virov v državni upravi (glej Černigoj Sadar in drugi, 2004: 282- 300) izhaja, da ima skoraj polovica obravnavanih organizacij v državni upravi oddelek ali referenta za človeške vire, vendar pa ima le tretjina obravnavanih organizacij napisano strategijo upravljanja človeških virov in le 5 % zapisano politiko razvoja menedžmenta. Kot še ugotavlja avtor, je največ pozornosti v državni upravi namenjene politiki plač in ugodnostim, sledi pa politika usposabljanja in razvoja.

Takšno stanje gre povezati tudi z odsotnostjo konkurence v javnem sektorju, kar pomeni tudi odsotnost prisile pri optimalnejši izrabi razpoložljivih virov. Preobrazba državne uprave bi šla lahko tudi v smeri razvijanja konkurenčnosti in možnosti izbire pri izvajanju upravnih funkcij (glej Trpin v Kovač, 2000: 323), a merjenje uspešnosti in učinkovitosti zaenkrat ostaja

otežkočeno zaradi mnogoplastnih ciljev, servisne narave javnoupravne dejavnosti in tudi zaradi stalnega (prevelikega) vpliva politike (Kovač, 2000a: 20). Spoprijeti se z vprašanji glede napredka, zmožnosti, zmogljivosti, primerljivosti podatkov, kontrole porabe in podobno ni enostavno. Naloga je izjemno kompleksna in zahteva, rezultati pa so lahko nejasni ali dvoumni (glej Carter in drugi, 1992: 166).

Glede na reforme, ki so se v zadnjih treh letih izvedle na tem področju, gre pričakovati, da bo prišlo še do nadaljnjih sprememb oziroma izboljšanj na področju upravljanja s človeškimi viri v državni upravi. Zaradi tega je toliko bolj pomembno, da se kljub omenjenim težavam zaposleni v državni upravi ves čas izobražujejo, usposablajo in izpopolnjujejo.

3.4. Proračunska sredstva za izobraževanje

Stagnacija oziroma vztrajanje na isti poti je za vsako organizacijo, tudi za državno upravo, lahko nazadovanje. Ni dovolj zadovoljstvo z doseženim. Državni organi si ne morejo privoščiti, da se ne bi razvijali, saj se soočajo s pritiski državljanov in zahtevami davkoplačevalcev, ki zahtevajo več in boljše storitve za nižje stroške, zahtevajo večjo preglednost in čiste račune. Z danimi stroški dela je potrebno dosegati čim večje učinke, potrebno je upoštevati stranke, vzdrževati osebje čimbolj učinkovito in podobno (glej Žurga, 2001: 32-33).

Številni teoretiki in praktiki ugotavljajo, da so ljudje najpomembnejši dejavnik organizacije in da je lahko ena organizacija ob popolnoma enaki tehniki in tehnologiji bolj uspešna od druge predvsem zaradi kvalitete delovne sile. To ne velja zgolj v zasebnem, pač pa tudi v javnem sektorju. Dva državna organa sta si po funkcijah, pristojnostih in številu zaposlenih lahko podobna, a vendarle je delovanje enega organa tako navznoter kot navzven uspešnejše od drugega.

Državna uprava se srečuje z vedno večjimi zahtevami javnosti in politike, hkrati pa je izpostavljena nenehnim pritiskom za nižanje proračunskih izdatkov in omejevanje javne porabe. Hkrati tudi spremembe informatizacije, tehnologije, organizacije, decentralizacije in dekoncentracije zahtevajo spremembe v strukturi in znanju zaposlenih (glej Brejc, 2002: 65).

V okviru državnega proračuna se namenja kar nekaj sredstev za izobraževanje zaposlenih. Le ta so izkazana v finančnih načrtih državnih organov in vključujejo vse izdatke, ki se namenjajo za razna predavanja, delavnice, tečaje, seminarje, konference, računalniška usposabljanja ter plačila šolnin za formalno izobraževanje zaposlenih.

Da bi čim boljše predstavila ureditev podiplomskega izobraževanja v državni upravi, je bila večina državnih organov zaprosenih za sodelovanje in posredovanje podatkov v zvezi z izobraževanjem. Od 76-ih poslanih dopisov z vprašalnikom, ki je priložen v prilogi B, je izpolnjene obrazce vrnilo 43 državnih organov, ki skupaj zaposlujejo 19.000 javnih uslužbencev. Seznam sodelujočih državnih organov je prikazan v prilogi C. Iz prejetih odgovorov se da sklepati, da se državni organi v posameznem proračunskem letu le izjemoma ne odločijo za financiranje izobraževanja, pa še to le v primerih, ko med zaposlenimi ni interesa. Izhajajoč iz pridobljenih odgovorov gre pretežno za državne organe z manj kot desetimi zaposlenimi. Večina se v okviru proračunske postavke za izobraževanje odloča tudi za financiranje podiplomskega izobraževanja. Odstotek sredstev, ki se namenjajo za to kategorijo izobraževanja, je zelo različen, od manj kot 10 odstotkov do več kot 60 odstotkov. Izjemoma za podiplomsko izobraževanje namenijo tudi 100 odstotkov vseh sredstev, namenjenih izobraževanju, kot je to v primeru Znanstvenoraziskovalnega centra SAZU, ki ima razumljivo tudi največ magistrov in doktorjev znanosti med svojimi zaposlenimi, več kot 50 odstotkov¹¹.

3.5. Vloga kadrovskih služb v državnih organih

Kadrovske službe, ki so praviloma opredeljene kakor oddelki, sektorji ali služba, v manjših državnih organih pa jih izvajajo celo posamezni uslužbenci¹², praviloma izvajajo predvsem upravno – organizacijska opravila, povezana s kadrovsko dejavnostjo, kot so na primer oblikovanje in objavljanje javnih razpisov za delovna mesta, izvajanje postopkov od razpisa do sklenitve delovnega razmerja, izdajanje odločb in sklepov v zvezi z delovnimi razmerji, vodenje kadrovskih evidenc, spremljanje kariere zaposlenih in podobno (glej Brejc, 2002: 23).

¹¹ Več o analizi podatkov iz vprašalnikov je predstavljeno v petem poglavju.

¹² Zakon o javnih uslužbencih je določil, da predstojnik lahko za izvrševanje pravic in dolžnosti delodajalca pooblasti uradnika z univerzitetno izobrazbo ali visoko strokovno izobrazbo s specializacijo ali magisterijem in najmanj petimi leti službe. Vodja kadrovskega poslovanja lahko dobi vsa pooblastila, ki jih ima predstojnik na področju kadrovske politike.

Zakon o javnih uslužbencih je namreč jasno določil, da je potrebno za potrebe kakovostnega upravljanja s kadrovskimi viri in spremljanja stanja na tem področju nujno vzpostaviti določene enotne kadrovske evidence teh hkrati oblikovati centralno kadrovsko evidenco za državne upravo kot celoto.

Ravnanje s človeškimi viri pa je praviloma mnogo širši pojem od pravkar opisane kadrovske dejavnosti, saj gre pri prvem za nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki ni omejen le na kadrovsko službo, ampak se širi na vse ravni vodenja. To pomeni, da je v državnih organih tudi predstojnik organa (minister oziroma pooblaščen uradniki) soudeležen pri vseh pomembnih vprašanjih, ki zadevajo zaposlovanje ter pravice in obveznosti zaposlenih, vključno z izobraževanjem (glej Brejc, 2002: 24).

Kadrovskih služb posameznih organov ter enotne kadrovske službe pri Vladi RS pa ne gre zamenjevati s komisijo za pritožbe iz delovnih razmerij. Le-ta je namreč poseben, drugostopenjski pritožbeni organ za pritožbe iz delovnih razmerij, ki ga je uzakonil Zakon o javnih uslužbencih. Navadni proračunski uporabniki imajo praviloma lastne komisije, Vlada RS pa je za vse vladne proračunske uporabnike oblikovala en sam, skupen organ, tako imenovano Komisijo za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS. Ta komisija je pristojna za odločanje o pritožbah v zvezi s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja pri organih državne uprave, pravosodnih organih in pri upravah lokalnih skupnosti.

Komisije za pritožbe so tako v državni upravi pristojne za razsojanje v sporih o pravicah in obveznostih, ki izvirajo iz delovnega razmerja. Do sedaj so odločale o sporih glede napak v postopkih javnih natečajev, prenehanja delovnih razmerij, prerazporeditev, strokovnih izpitov, letnega dopusta, napredovanja v višje plačilne razrede ali višje nazive, v zvezi z disciplinsko in odškodninsko odgovornostjo in podobno. Komisija je pristojna tudi za razsojanje o sporih glede izobraževanja, ki predstavljajo kršitve iz delovnega razmerja, ne pa tudi o dolžnostih delodajalca, ki izhajajo iz pogodbe o izobraževanju¹³.

¹³ Več o konkretnih primerih komisije je na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo v rubriki Zaposlovanje in štipendiranje – Komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS (glej <http://www.mju.gov.si/>).

4. IZOBRAŽEVANJE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI S POUDARKOM NA PODIPLOMSKEM IZOBRAŽEVANJU

Organizacije za doseganje ciljev potrebujejo kadrovske, finančne, tehnološke in druge vire, med katerimi so kadrovski viri najpomembnejši, kar še posebej velja za državno upravo. Pomembno je, da so kadri ustrezno strokovno izobraženi in usposobljeni, zato morajo stalno prilagajati in spreminjati poklicno-izobrazbeno in kvalifikacijsko strukturo, saj delovni procesi zahtevajo vedno novo znanje, sposobnosti in odnos do dela (glej Jan in Jereb, 2001: 290).

Obstajajo raznovrstne oblike izobraževanja in usposabljanja, ki so povsem specifične za javni sektor. Med najpogostejše vrste usposabljanja zaposlenih v državni upravi se uvrščajo seminarji, ki poglobljajo znanje o izvajanju posameznih zakonov, ter tečaji tujega jezika in računalništva. Nekatera od usposabljanj so specifična in prilagojena zgolj zaposlenim v javni upravi, kot je npr. strokovni izpit za imenovanje v naziv. V okviru teh vrst usposabljanja se javni uslužbenci najpogosteje odločajo za Upravno akademijo¹⁴, ki je bila ustanovljena prav z namenom izobraževati in usposablјati zaposlene v državni upravi. Iz kataloga Upravne akademije za leto 2005 je razvidno, da izvajajo predvsem dve obliki usposabljanja oziroma izobraževanja in sicer seminarje in tečaje tujega jezika. Upravna akademija ne izvaja formalnih oblik izobraževanja v okviru katerih bi javni uslužbenci lahko pridobili višjo stopnjo izobrazbe, pač pa jih izvajajo zgolj univerze.

V zvezi z usposabljanji zaposlenih v državni upravi je Vlada RS¹⁵ sprejela poseben sklep, v katerem je med drugim določeno, da morajo pristojna ministrstva takoj po sprejemu novih predpisov oziroma večjih sprememb teh predpisov organizirati brezplačno usposabljanje za vse izvajalce javnih nalog (zlasti za državno upravo in občinske uprave), če ocenijo, da je takšno usposabljanje potrebno ali če uporabniki izrazijo potrebo po usposabljanju. V sklepu je še določeno, da morajo ministrstva, če ocenijo, da obstaja potreba po nadaljnji permanentni ponudbi usposabljanja na posameznem področju, to sporočiti Upravni akademiji

¹⁴ Upravna akademija je bila ustanovljena 1. januarja 1997, kot organizacijska enota Ministrstva za notranje zadeve, v začetku leta 2005 pa je enota Ministrstva za javno upravo. Deluje na neprofitni osnovi, podlaga za določanje cen oziroma kotizacij za posamezne seminarje pa so finančni predpisi o izvrševanju proračuna RS, ki urejajo določanje cen za storitve lastne dejavnosti. Za neposredne uporabnike proračuna veljajo nižje cene kot za ostale posredne proračunske uporabnike, gospodarske družbe ali državljane (povzeto po spletnih straneh Upravne akademije).

¹⁵ Omenjeni sklep vlade je bil sprejet na 4. redni seji Vlade z dne 23.12.2004, pod točko 5A.

ali drugi organizacijski obliki usposabljanja javnih uslužbencev, ki deluje znotraj državne uprave, ta pa vključi usposabljanje v svoj redni program.¹⁶

Tako na ravni posameznega državnega organa kot tudi na nivoju Vlade RS obstajajo strokovnjaki, ki imajo določeno razumevanje in znanje o upravljanju človeških virov, ki znotraj organizacij državne uprave razporejajo formalne vloge. Tovrstno znanje omogoča oblikovanje različnih vidikov upravljanja človeških virov – od rekrutacije, promocije, transferja, degradacije pa vse do odstranitve. Upravljanje s človeškimi viri na ravni državnega organa tako obsega načrtovanje kadrovske politike, ki zajema predvsem pripravo akta o sistemizaciji in organizaciji delovnih mest, načrt zaposlovanja in načrt izobraževanja, pa tudi štipendiranje, zaposlovanje, sklepanje pogodb, razporejanje ter motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje. Zaposlene je potrebno razumeti kot potencial, kot naložbo in ne kot nujni izdatek (glej Haček, 2001: 43, 81-82).

Zakon o javnih uslužbencih je določil, da ima uradnik pravico do izobraževanja v interesu delodajalca ter pravico in dolžnost usposabljati se na uradniškem delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega¹⁷. Vsak uradnik ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Anton Kramberger (glej Kramberger, 1999: 259) govori o izobraževanju oziroma usposabljanju, ki lahko sledi zamislim zakonodajalca glede znanja na različnih ravneh državne uprave (legalni in normativni pristop, ki je običajno centraliziran) ali o organizacijsko bolj avtonomnem načinu, kjer je izvedba bolj prepuščena presoji nadrejenih, ali pa o pristopu, kjer delavci po lastni presoji ocenijo potrebe po novem znanju (individualiziran pristop). Največkrat gre za kombinacijo vseh.

Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezni organ določi predstojnik v skladu s finančnimi zmožnostmi organa. Stroški nadaljnega izobraževanja uradnika v interesu delodajalca in stroški usposabljanja in izpopolnjevanja na uradniškem delovnem mestu, ki se izvajajo v skladu z določenim programom, bremenijo delodajalca.

¹⁶ V omenjenem sklepu Vlade RS je še določeno, da morajo organi državne uprave pred prijavo svojih uslužbencev na seminarje, ki jih izvajajo zunanje organizacije, preveriti, ali ustreznega seminarja pod ugodnejšimi pogoji (cena in kvaliteta programa ter izvajalcev, čas izvedbe) ne ponuja Upravna akademija ali druga organizacijska oblika usposabljanja, ki deluje znotraj državne uprave.

¹⁷ Zakon sicer striktno omenja le uradnike, a v praksi so državni organi v svoje pravilnike o izobraževanju identično rešitev vpeljali tudi za strokovno-tehnične javne uslužbence, nekateri celo za funkcionarje.

Javni uslužbenec, ki je napoten na nadaljnje izobraževanje, mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je trajalo izobraževanje. V nasprotnem primeru mora delodajalcu povrniti sorazmeren del plačanih stroškov šolanja.

Iz raziskave o izobraževalnih potrebah uslužbencev javne uprave (glej Kramberger, 1999: 260-274) lahko vidimo, da se predvsem starejši kadri radi dodatno usposablajo na področjih, ki jih že relativno dobro poznajo. Dodatno usposabljanje, ki je vsebinsko daleč od obstoječega znanja delavcev, ni vedno dobrodošlo, zato bi bila včasih cenejša in učinkovitejša premestitev na delovno mesto, za katerega delavci potrebno znanje že imajo. Kot zanimivost lahko še omenim, da je bilo v raziskavi ugotovljeno, da je ravno upravljanje s človeškimi viri tisto dodatno znanje, za katerega največ zaposlenih meni, da je najbolj neizrabljeno. A na drugi strani se je pokazalo, da sodelujoči v raziskavi menijo, da bi bilo o upravljanju s človeškimi viri potrebno vedeti mnogo več ter da bi se podrejeni morali usposabljati predvsem na področju skupnih horizontalnih opravil in upravljanja s človeškimi viri.

4.1. Ureditev področja izobraževanja v državnih organih

Področje izobraževanja je v celotnem javnem sektorju urejeno s številnimi pravnimi akti: zakoni, kolektivno pogodbo in drugimi podzakonskimi akti, običajno pa imajo državni organi tudi posebne interne pravilnike, v katerih urejajo obveznosti, pravice, dolžnosti in ugodnosti, povezane z izvajanjem izobraževanja.

Kot je bilo že omenjeno, je področje izobraževanja v državni upravi prvenstveno urejeno z zakonom o javnih uslužbencih, deloma pa tudi s splošnim zakonom, ki ureja delovna razmerja¹⁸.

Zakon o javnih uslužbencih določa, da ima uradnik pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca.

¹⁸ Zakon, ki ureja delovna razmerja, se večinoma nanaša na splošno kolektivno pogodbo in pogodbo, ki jo skleneta zaposleni in delodajalec. Med pravicami, ki jih ta zakon prinaša, velja omeniti predvsem pravico zaposlenega do odsotnosti z dela ob dnevih, ko le-ta prvič opravlja izpite, in sicer ne glede na to, v čigavem interesu se izobražuje. (173. člena Zakona o delovnih razmerjih)

Zakonodajalec predvideva, da bi se uradnika napotilo na nadaljnje izobraževanje po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva¹⁹.

Med podzakonskimi predpisi je potrebno omeniti zlasti kolektivno pogodbo, ki pokriva gospodarstvo²⁰, ki pa ne velja za predsednika republike, poslance ter druge funkcionarje in delavce državnih organov, ki jih imenujejo Državni zbor RS, Vlada RS oziroma v skladu z zakonom drugi državni organi. V praksi se neposredno iz kolektivne pogodbe uporabljajo predvsem tiste določbe, ki urejajo dolžino in pravico do tako imenovanega študijskega dopusta, bodisi plačanega bodisi neplačanega.

Poleg omenjenih splošnih aktov imajo večinoma državni organi tudi svoje interne akte, tako imenovane pravilnike o izobraževanju. S pravilnikom državni organ podrobneje ureja pravice in obveznosti svojih zaposlenih, določa prioritete v izobraževanju²¹ ter predpiše postopke za morebitno uveljavljanje (so)financiranja izobraževanja. V praktično vseh pravilnikih se ureja tako področje izobraževanja za pridobitev višje strokovne izobrazbe kot tudi izobraževanje za pridobitev dodatnega strokovnega znanja. Za uveljavljanje pravic in obveznosti zaposlenih na področju izobraževanja, ki niso urejene s posameznimi internimi pravilniki, se uporabljajo določbe zgoraj omenjenih treh predpisov oziroma se določajo v medsebojni pogodbi o izobraževanju.

4.2. Izobrazbena struktura v državni upravi

Formalna izobrazba je v državnih organih in v javnem sektorju kot celoti zelo pomembna. Po eni strani je od nje odvisna kvaliteta dela, po drugi strani, za posameznika še mnogo

¹⁹ Pri tem se bo začela pojavljati nevarnost subjektivnosti delodajalca, saj ta že pozna svoje zaposlene in se lahko kaj hitro zgodi, da bo interni natečaj sestavljen tako, da bo natanko ustrezal določenemu zaposlenemu. S tem se bodo postavljali v nelagodne situacije, in tudi ob morebitnem preverjanju znanja bodo delodajalci tisti, ki bodo morali sami sestavljati vprašalnike ter jih vrednotiti.

²⁰ Kolektivna pogodba za gospodarske dejavnosti v RS je eden starejših, še veljavnih predpisov. Objavljena je bila v oktobru leta 1991 in nato večkrat dopolnjena in spremenjena. Po napovedih naj bi bila konec leta 2005 pripravljena nova kolektivna pogodba za javni sektor.

²¹ Tako je v nekaterih pravilnikih določeno, da imajo uradniki pri izobraževanju prednost tako pred funkcionarji, kot tudi pred strokovno tehničnimi delavci, v nekaterih pa je določeno, da imajo funkcionarji prednost pred javnimi uslužbenci. Prav tako v posameznih organih dajejo prednost usposabljanju pred formalnim izobraževanjem, v drugih pa ravno obratno.

pomembnejši, pa tudi delovno mesto, ki ga zaseda ter posledično plača, ki jo prejema za svoje delo. Za razliko od negospodarstva je v javnem sektorju nedoseganje določene stopnje izobrazbe, ki je sicer predpisana z aktom o sistemizaciji, vedno pogostejše postalo razlog za premestitev ali celo prekinitev delovnega razmerja posameznemu zaposlenemu. Ne gre spregledati, da je med hujšimi kršitvami tudi Računsko sodišče RS večkrat izpostavljalo prav dejstvo, da posamezni zaposleni ne dosegajo predpisane stopnje strokovne izobrazbe.

Po podatkih Kadrovskega poročila Vlade za leto 2003 se izobrazbena struktura iz leta v leto izboljšuje. Iz razpredelnice 4.1 je razvidno, da se je število zaposlenih v prvih treh stopnjah strokovne izobrazbe ponovno znižalo, kot je bilo zabeleženo že v letih 1999, 2000, 2001 in 2002, in sicer z osnovno šolo ali manj (za 50), s programom usposabljanja (za 30), z nižjo poklicno šolo (za 23). Močno se je povečalo število zaposlenih s srednjo poklicno in srednjo strokovno izobrazbo (za 570), vendar pa se je njihov delež v primerjavi z letom poprej zmanjšal za 0,10 odstotka.

Število zaposlenih z višjo izobrazbo se je zmanjšalo za 190, predvsem zaradi visoke izobrazbe, pridobljene z izobraževanjem ob delu. Posledica tega je tudi povečanje števila zaposlenih z visoko izobrazbo kar za 570.

Razpredelnica 4.1: Zaposleni po stopnjah strokovne izobrazbe na dan 31.12.2002 in 31.12.2003

Stopnja izobrazbe	31. 12. 2002		31. 12. 2003		Razlika	
	Štev. zap.	Odstotek	Štev. zap.	Odstotek	2003	2002
osnovnošolska	747	2,32	697	2,08	-50	-0,24 %
program usposabljanja	180	0,56	150	0,45	-30	-0,11 %
nižja poklicna izobrazba	216	0,67	193	0,58	-23	-0,09 %
srednja poklicna izobrazba	2181	6,77	2478	7,39	297	0,62 %
srednja strokovna šola	14695	45,62	15265	45,53	570	-0,10 %
višja strokovna izobrazba	3945	12,25	3755	11,20	-190	-1,05 %
visoka strokovna izobrazba	2248	6,98	2818	8,40	570	1,43 %
univerzitetna izobrazba	7077	21,97	7166	21,37	89	-0,60 %
magisterij	729	2,26	802	2,39	73	0,13 %
doktorat	191	0,59	205	0,61	14	0,02 %
SKUPAJ	32209	100,00	33529	100,00	1320	0,00 %

Vir: Kadrovsko poročilo Vlade RS za leto 2003. Dostopno na: <http://www.gov.si/ksv/>.

Po podatkih kadrovske službe Vlade RS, je bilo v letu 2003 zabeleženo povečanje števila zaposlenih z magisterijem in doktoratom. Delavcev z magisterijem je prišlo 40, odšlo pa 38. Njihovo število se je povečalo za 73, kar pa pomeni, da je v letu 2003 opravilo magisterij 71

zaposlenih. Podobno je tudi z delavci z doktoratom, 5 več jih je prišlo kot odšlo, njihovo število pa se je povečalo za 14. To pomeni, da je doktoriralo 9 zaposlenih.

Izobrazbena struktura se je od 31.12.2003 do 31.12.2004 znova izboljšala. Iz razpredelnice 4.2 je razvidno, da se je število zaposlenih javnih uslužbencev v prvih dveh stopnjah strokovne izobrazbe ponovno znižalo, tako kot se je že v letih od 1999 do 2003, in sicer z osnovno šolo ali manj (za 12), s programom usposabljanja (za 27). Močno se je povečalo število zaposlenih s srednjo poklicno izobrazbo (115) in srednjo strokovno izobrazbo (za 339), vendar pa se je delež s srednjo strokovno izobrazbo v primerjavi s prejšnjim letom zmanjšal še za 0,04 odstotka.

Število zaposlenih javnih uslužbencev z višjo izobrazbo se je ponovno zmanjšalo za 305 predvsem zaradi visoke izobrazbe, pridobljene z izobraževanjem ob delu. Posledica tega je tudi povečanje števila zaposlenih z visoko izobrazbo kar za 396. Število zaposlenih javnih uslužbencev z univerzitetno izobrazbo se je povečalo za 69, vendar se je delež v primerjavi z letom prej zmanjšal za 0,28 odstotka.

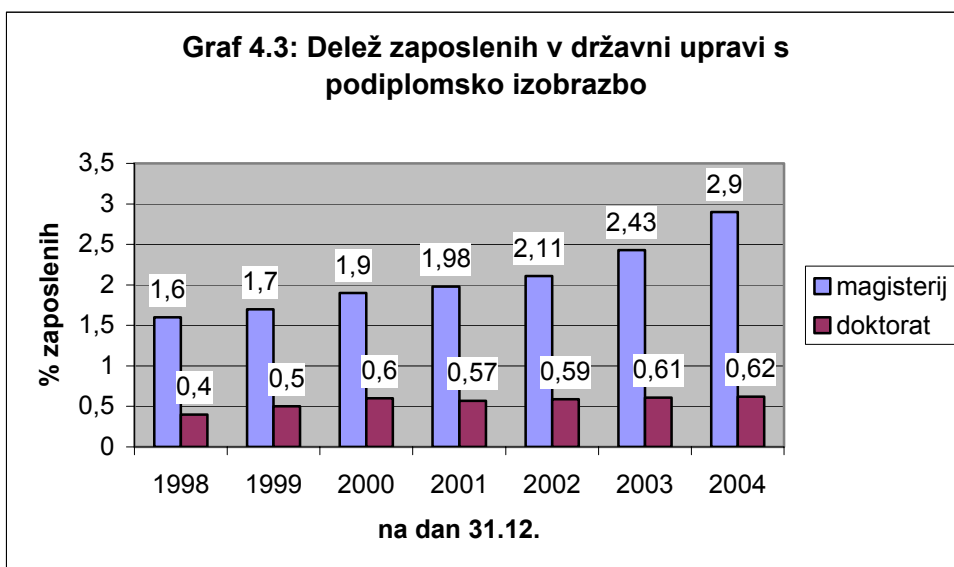
Razpredelnica 4.2: Javni uslužbenci po stopnjah strokovne izobrazbe
na dan 31. 12. 2003 in 31. 12. 2004

STOPNJA IZOBRAZBE	31. 12. 2003		31. 12. 2004		Razlika	
	Štev. zap.	Odstotek	Štev. zap.	Odstotek	2004–2003	
Osnovnošolska	693	2,05 %	681	1,97 %	– 12	– 0,08 %
program usposabljanja	150	0,44 %	123	0,35 %	– 27	– 0,09 %
nižja poklicna izobrazba	192	0,57 %	208	0,60 %	16	0,03 %
Srednja poklicna izobrazba	2485	7,34 %	2600	7,50 %	115	0,17 %
srednja strokovna šola	15 336	45,28 %	15 675	45,24 %	339	– 0,04 %
višja strokovna izobrazba	3804	11,23 %	3499	10,10 %	– 305	– 1,13 %
visoka strokovna izobrazba	2915	8,61 %	3311	9,56 %	396	0,95 %
univerzitetna izobrazba	7264	21,45 %	7333	21,16 %	69	– 0,28 %
Magisterij	822	2,43 %	1006	2,90 %	184	0,48 %
Doktorat	207	0,61 %	214	0,62 %	7	0,01 %
SKUPAJ	33 868	100,00 %	34650	100,00 %	782	0,00 %

Vir: Kadrovsko poročilo za organe državne uprave za leto 2004. Dostopno na: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/kadrovskoporocilo2004.doc).

V letu 2004 se je ponovno povečalo število zaposlenih javnih uslužbencev z magisterijem (184) in doktoratom (7).

V nadaljevanju je prikazan delež zaposlenih v državni upravi, ki imajo podiplomsko izobrazbo (vir: Kadrovska poročila za leto 1999 do 2004). Iz grafa 4.3 je razvidno, da se delež zaposlenih z magisterijem konstantno povečuje, v povprečju za slabe 0,22 odstotne točke, kar pri trenutnem številu zaposlenih pomeni več kot 75 novih magistrov znanosti na leto (v kolikor se bo trend nadaljeval). Lani je bilo takih celo 184. Število doktorjev znanosti v državni upravi napreduje počasneje. Ob konstanti rasti za približno 0,01 - 0,02 odstotne točke si državna uprava ob konstantnem številu zaposlenih obeta 3 do 5 novih doktorjev znanosti letno.



Če primerjamo podatke o izobrazbeni strukturi v državnih organih s podatki o izobrazbeni strukturi v Republiki Sloveniji (podatki so iz popisa leta 2002, ki so predstavljeni v prilogi D oziroma v okviru poglavja 2.5.), ugotovimo, da je v Republiki Sloveniji na dan popisa imelo podiplomsko izobrazbo 16.388 od skupno 1.663.869 prebivalcev, starih več kot 15 let, kar pomeni 0,98%. V tem istem obdobju je imelo podiplomsko izobrazbo 920 od skupno 32.209 zaposlenih v državnih organih, od tega 50 specializacijo, 679 magisterij ter 191 doktorat, kar skupaj predstavlja 2,86% vseh zaposlenih.

Na podlagi tega lahko zaključim, da je delež zaposlenih v javni upravi s podiplomsko izobrazbo občutno višji kot znaša povprečje v Republiki Sloveniji, kar gre deloma pripisati tudi dokaj zahtevnim delovnim nalogam in delovnim mestom znotraj javne uprave.

4.3. Motivacija javnih uslužbencev za podiplomsko izobraževanje

V različnih državah, tako razvitih kot v državah v razvoju, so ankete o udeležbi odraslih v šolskih dejavnostih pokazale, da je le-ta odvisna od ravni izobrazbe posameznikov: bolj si izobražen, več izobrazbe si želiš (glej Učenje: skriti zaklad, 1996: 93). Vključenost odraslih v nadaljnje izobraževanje je v razvitih državah pri tistih z visoko izobrazbo 3,5-krat večja kot pri tistih s srednjo izobrazbo (glej Bevc, 1999: 37).

Že v poglavju 2.2. - Značilnosti in motivacija za izobraževanje zaposlenih - so navedeni motivi, ki pospešujejo, ter motivi, ki ovirajo in preprečujejo nadaljnje izobraževanje odraslih. Navadno na odločitev o nadaljnjem izobraževanju deluje več motivatorjev hkrati, pri sprejemu odločitve za podiplomsko izobraževanje javnih uslužbencev pa ne gre spregledati želje po višji plači.

Škerlova v svojem diplomskem delu (glej Škerl, 2003: 45-46) ugotavlja, da z višino dosežene stopnje strokovne izobrazbe raste tudi osebni dohodek. Razlike med plačami najvišje in najnižje izobraženih pa se relativno povečujejo.

Javnemu uslužbencu po pridobljenem akademskem nazivu avtomatično pripada dodatek k plači, poleg tega pa mu je omogočeno tudi imenovanje v višji naziv in posledično višja plača. Nazivi, v katere se lahko imenuje posameznega uradnika, se po Zakonu o javnih uslužbencih razporedijo v 4 karijerne razrede ter 16 stopenj ²², ki so prikazani v prilogi E.

Denar pa ne sme biti motivator, ampak le rezultat dobrega dela. Zadovoljen delavec je lahko le tisti, ki dobro izrablja sposobnosti, delo pa je zanj izziv. Le tak delavec se bo lahko uspešno karierno razvijal, to pa je mnogo več kot le napredovanje. Gre za strokovni, delovni in osebni razvoj, usmerjan z načinom dela, ki posameznika privlači. Delo, ki ga privlači, ga spodbuja h

²² Uradniki na posameznih delovnih mestih in položajih lahko napredujejo v tri nazive. Zakon omogoča tako napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu kakor tudi njegovo izgubo.

kakovostnim dosežkom, ti pa, še zlasti če dobi o njih ustrezno povratno informacijo, so spet nov izziv. Iskati moramo kadre, ki razmišljajo inovativno in so usmerjeni k rezultatom. Takemu kadru poslovni uspeh pomeni osebni dosežek, in to je najboljša motivacija. Ko se nekdo čedalje bolj usposablja in razvija, napreduje do bolj zahtevnih nalog, višjih funkcij in zato tudi dobi več denarja. Da bi tak kader še izboljšali, ga spodbudimo tudi z dodatnim izobraževanjem. Vsekakor pa velja, da se morajo cilji, motivi in pričakovanja državnega organa in javnega uslužbenca prekrivati.

4.4. Potrebe po podiplomskem izobraževanju – organizacijski vidik

Ugotavljanje izobraževalnih potreb je najpomembnejša faza v procesu izobraževanja, saj z njo na podlagi analiz ugotovimo, kdaj, koliko in kako usposobljene kadre potrebuje posamezen oddelek oziroma sektor znotraj državnega organa. Vprašati se moramo, v čem je nekdo res dober. Ko to ugotovimo, ga usmerjamo na projekte, kjer bodo njegove sposobnosti kar najbolj izkoriščene. Lahko ga pošljemo na dodatno izobraževanje, kjer bo zapolnil vrzeli v znanju in na svojem področju postal še boljši. Iz kadrov je nujno izveči najboljše.

Cilj ugotavljanja potreb na ravni zaposlenega je ugotoviti posameznikove potrebe po izobraževanju in usposabljanju ter določiti način zadovoljitve. Posameznika je potrebno obravnavati kot osebo, ki lahko tudi podre ali zavre organizacijska prizadevanja (glej Miglič, 2002: 97).

Za sprejem ustreznih odločitev o izobraževanju so potrebne tri analize (glej Treven v Jan in Jereb, 2001: 290, 291):

- analiza organizacije (ustreznost izobraževanja glede na cilje, podpora vodij in zaposlenih za izobraževanje)²³,
- analiza zaposlenih (obstoj problema motiviranosti, potrebe po dodatnem izobraževanju),
- analiza delovnih nalog (določitev nalog, opredelitev znanja, spretnosti, vedenja)²⁴.

²³ Cilj organizacijske analize je za razliko od analize zaposlenih in analize delovnih nalog širši, saj usmerja k vprašanjem, kot so organizacijski cilji in viri, okoliščine prenosa znanja, omejitve notranjega in zunanjega okolja ipd., zato morajo delavci, ki so odgovorni za izobraževanje in usposabljanje, le-to načrtovati skladno s kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji (glej Miglič, 2002: 55).

Kot je bilo že poudarjeno v poglavju 3.3., je eden od temeljnih problemov v državni upravi ta, da se takšne analize le redko pripravljajo, saj mnogi državni organi nimajo izdelane strategije upravljanja s človeškimi viri in politike razvoja kadrov.

Pri izobraževanju in usposabljanju v državni upravi pa nastajajo tudi drugi problemi. Zaradi preveč ustaljenih in tudi neustreznih načinov dela, odpora do sprememb in strahu pred neznanim se nekateri uslužbenci težko prilagodijo novim zahtevam. Dogaja se, da se po končanem izobraževanju zaposleni vrnejo v delovno okolje, kjer pa pri sodelavcih in nadrejenih, ki se izobraževanja niso udeležili, naletijo na težave. Obstaja nevarnost, da se učinki izobraževanja izničijo, saj ti ljudje s svojimi novimi znanji ne uspejo spremeniti obstoječih in uveljaviti novih postopkov v organizaciji (glej Jan in Jereb: 2001, 293, 294). Ker prenos znanja in njegova uporaba nista odvisna le od kakovosti oblikovanja in izvedbe programa, pa se posamezni programi izobraževanja in usposabljanja lahko izkažejo kot neustrezni. Neuspešen prenos znanja je neredko posledica neujemanja vrednot programa izobraževanja in usposabljanja z vrednotami delovnega okolja (glej Miglič, 2002: 58). Zato je dobrodošlo vnaprejšnje poznavanje namenov in ciljev izobraževanja in usposabljanja. Določanje ciljev temelji na nalogah, potrebnem znanju, spretnostih in sposobnostih, ki naj bi jih udeleženec po končanem izobraževanju ali usposabljanju obvladal, pa tudi na načinu evalvacije učinkov usposabljanja (glej Miglič, 2005: 57 in 347).

Pri analiziranju potreb po podiplomskem izobraževanju v državni upravi se je poleg navedenih problemov potrebno soočiti tudi z dejstvom, da je tovrstno izobraževanje drago ter da se za nobeno delovno mesto v javni upravi ne zahteva več kot univerzitetna stopnja izobrazbe. Zato mora biti doprinos k izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti dela skrbno načrtovan, zaposleni pa morajo biti po koncu izobraževanja deležni podpore za uveljavitev svojega znanja.

²⁴ Za analize dela se običajno uporabljajo metode zbiranja podatkov (opazovanje, razgovor, vprašalnik) in metode za analizo podatkov (analiza funkcij in zahtev dela, analiza ključnega dogodka), s tem, da se navedene metode lahko uporabljajo posamezno ali kombinirano (glej Svetlik v Miglič, 2002: 90, 91).

5. PODIPLOMSKO IZOBRAŽEVANJE V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI - praktična izvedba

Kot je bilo omenjeno že v poglavju 3.4., so bili zaradi čim boljše predstavitve, kako je v državni upravi urejeno podiplomsko izobraževanje, vsi državni organi zaprošeni za sodelovanje in posredovanje podatkov v zvezi z izobraževanjem. Od 76-ih poslanih dopisov in vprašalnikov je izpolnjene obrazce vrnilo 43 državnih organov, ki skupaj zaposlujejo preko 19.000 javnih uslužbencev, od tega 9.631 v Policiji. Na osnovi tega vzorca, ki predstavlja okrog 54% vseh zaposlenih v državni upravi, menim, da se pridobljene informacije lahko približno posplošijo na vso državno upravo (čeprav učinka vzorčne napake zaradi neprejetih odgovorov nismo izrecno kvantificirali). Na dan 1.1.2005 je bilo v teh državnih organih približno 2,6% uslužbencev, ki so imeli dokončan magistrski študij, ter 1,2% vseh zaposlenih z doktoratom. Več in podrobneje o tem je napisano v poglavju 5.4.

V nadaljevanju je prikazan izvedbeni postopek izobraževanja v državni upravi, in sicer od načrtovanja do ravnanja po končanem študiju. Pri tem sem izhajala predvsem iz odgovorov ter pojasnil posameznih vodij kadrovske službe ter določb pravilnikov, ki sem jih dobila.

5.1. Načrtovanje podiplomskega izobraževanja

Med pomembnejšimi koraki v postopku načrtovanja izvajanja, financiranja in spodbujanja izobraževanja, tudi podiplomskega, so predvsem naslednji:

- zaznavanje potreb,
- objava javnega natečaja,
- prijava zaposlenih na razpisani javni natečaj,
- izdelava načrta izobraževanja.

1. Zaznavanje potreb:

Tako kot v vsaki organizaciji, je tudi v državnih organih ugotavljanje izobraževalnih potreb najpomembnejša faza v procesu izobraževanja, saj z njo na podlagi analiz ugotovimo, kdaj, koliko in kako usposobljene kadre potrebuje posamezen oddelek oziroma sektor znotraj državnega organa.

2. Objava javnega natečaja:

Javni natečaj (v posameznih organih ga imenujejo tudi javni razpis in javni poziv) je okrožnica, ki jo predstojnik ali kadrovska služba objavita z namenom, da lahko vsi zaposleni uveljavljajo svojo zakonsko pravico do izobraževanja. Iz pravilnikov je vidno, da se javni natečaj objavi praviloma enkrat letno, to je ob začetku koledarskega leta ali pa pred začetkom šolskega leta. Običajno se zaposleni z javnim natečajem seznani preko oglasne deske ali preko elektronske pošte. Oblika oziroma vsebina ni nikjer predpisana, večinoma pa se v okrožnicah omenja le obseg sredstev, ki so na voljo, rok za prijavo ter morebiten obrazec za prijavo.

3. Prijava zaposlenih na razpisani javni natečaj:

Zaposleni lahko uveljavljajo pravico do vseh oblik izobraževanja, za katere ocenijo, da so posredno ali neposredno povezane z delom, ki ga opravljajo oziroma z delovnim mestom, na katerega so razporejeni. Praviloma morajo zaposleni ob prijavi navesti le razloge za izobraževanje ter oceniti stroške, ki so povezani z izobraževanjem. Presoja o tem, katero izobraževanje je v interesu delodajalca in katero izobraževanje bo delodajalec v celoti ali delno podprl, je večinoma prepuščena predstojniku, ki lahko v ta namen imenuje tudi posebne komisije in druga posvetovalna telesa.

4. Izdelava načrta izobraževanja

Zadnji - četrti, zelo pomemben korak v postopku načrtovanja, je izdelava načrta izobraževanja, poimenovanega tudi »program izobraževanja«, ki ga državni organ pripravi za najmanj eno leto. Nobeden od predpisov eksplicitno ne določa niti oblike niti vsebine programa izobraževanja, saj je to prepuščeno vsakemu državnemu organu. Večinoma se v programu izobraževanja ločuje izobraževanje, ki ga državni organ financira, od tistega, ki ga le sofinancira. Praktično nikjer v načrt izobraževanja ne vključujejo tistih vrst izobraževanja, ki so zgolj v interesu zaposlenega ali ki za državni organ nimajo neposrednih finančnih posledic.

Čeprav državni organi najpogosteje načrt izobraževanja izdelajo le za eno leto, pa običajno enoletno izobraževanje ločujejo od izobraževanja, pri katerem so pravice in obveznosti delodajalca daljše kot eno šolsko oziroma proračunsko leto.

Tako pripravljen načrt ni povsem dokončen in obvezujoč. Med proračunskim letom se namreč program izobraževanja praviloma spremeni, če pride do spremenjenih finančnih zmožnosti delodajalca ali kadrovskih sprememb. Zelo pogosto si državni organi s pravilniki pridružujejo tudi pravico, da predstojnik lahko med letom, ne glede na sprejeti letni program izobraževanja, odobri katerokoli udeležbo zaposlenih v okviru posameznih izobraževalnih programov, če se pojavijo nepredvidljive okoliščine in če to omogočajo razpoložljiva finančna sredstva.

5.2. Financiranje študija

Vsako formalno izobraževanje, še toliko bolj pa to velja za podiplomsko izobraževanje, je povezano z visoki stroški. Povprečni stroški magistrskega študija znašajo okrog 3 mio SIT (od tega približno 1,2 mio SIT šolnina, do 0,35 mio SIT stroški literature in prevoza ter 1,5 mio bruto strošek študijskega dopusta, ki znaša po 10 delovnih dni za izpit ter dodatnih 30 dni za izdelavo diplomskega dela), kar znaša več kot 17 povprečnih neto plač na zaposleno osebo v Sloveniji²⁵.

V nekaterih pravilnikih najdemo določbo, ki daje posebne ugodnosti ali celo prednost posameznim kategorijam zaposlenih pri kandidiranju za izobraževanje, ki ga v celoti financira delodajalec. Mednje uvrščajo invalide, samohranilke ali druge zaposlene, ki se srečujejo s socialno šibkimi okoliščinami (kot je npr. plača, ki znaša manj kot 70 % povprečne plače v negospodarstvu ali podpovprečen dohodek na družinskega člana ipd).

Omeniti velja tudi to, da se v primerih, ko delodajalec podpre izobraževanje, ki je v interesu zaposlenega, ali izobraževanje, ki ni v neposredni povezavi z delom zaposlenega ali z delovnim področjem delodajalca, strošek šolnine v skladu z davčnimi predpisi obravnava kot boniteta.

²⁵ Kot je navedeno v Poročilu o gibanju plač za april 2005 (ki ga je Statistični urad Republike Slovenije objavil v Uradnem listu RS, št. 61/05), je aprila povprečna mesečna bruto plača na zaposleno osebo v Sloveniji znašala 271.678 SIT, povprečna mesečna neto plača na zaposleno osebo v Sloveniji pa 173.212 SIT.

Zaradi vsega navedenega je v veliki večini državnih organov večja želja po dodatnem izobraževanju na račun delodajalca kot pa dejanskih potreb in finančnih zmožnosti. V nadaljevanju prikazujem obseg finančnih ugodnosti, pravic in obveznosti, ki se v praksi pojavljajo pri izvajanju podiplomskega izobraževanja ob delu v državnih organih.

5.3. Pravice in obveznosti zaposlenih v zvezi z izvajanjem podiplomskega izobraževanja

Obseg pravic in obveznosti je v veliki meri odvisen od tega, za kakšno vrsto izobraževanja gre. Čeprav kolektivna pogodba loči le izobraževanje v interesu delavca od izobraževanja v interesu delodajalca, pa je iz pravilnikov posameznih državnih organov razvidno, da je posamezne vrste izobraževanja (še zlasti se sem uvršča podiplomsko) možno šteti za izobraževanje, ki je hkrati v interesu obeh, tako zaposlenega kot tudi državnega organa.

Po pregledu pravilnikov posameznih državnih organov ugotavljam, da so vrste in obseg pravic oziroma obveznosti, ki izhajajo iz morebitnega podiplomskega izobraževanja, zelo podobno urejene v vseh državnih organih. V pravilnikih državni organi niti ne širijo niti ne ožijo obsega pravic, ki jih sicer okvirno predvideva področje zakonodaje, pač pa le nekoliko bolj podrobno specificirajo vsebino pogodb ter sankcije za nereden oziroma neuspešen študij.

V zvezi s študijskimi dopusti državni organi najpogosteje sledijo kar določbi kolektivne pogodbe, ki predvideva, da imajo zaposleni, ki so vključeni v podiplomski študij, pravico do študijskega dopusta v višini:

- 10 delovnih dni za vsak izpit na podiplomskem študiju,
- 25 delovnih dni za magistrski izpit,
- 35 delovnih dni za doktorat.

Večinoma se specializacija uvršča med podiplomske študije (kar pomeni 10 dni za izpit ter 25 dni za zaključno nalogo), vendar ne vedno. V posameznih državnih organih za izhodišče vzamejo univerzitetno stopnjo izobraževanja, kar pomeni, da javnim uslužbencem pripada 5 delovnih dni za izpit ter 15 delovnih dni za zaključno nalogo.

Večinoma se te roke uporablja le v primerih, ko gre za izobraževanje v interesu delodajalca. Skorajda v vseh pravilnikih namreč najdemo določbo, da se v primerih, ko ne gre za izobraževanje, ki ga v celoti financira državni organ, zaposleni in delodajalec o dolžini dopusta dogovorita s pogodbo o izobraževanju.

Skorajda vsi državni organi ločijo vrste izobraževanja, ki so v interesu delodajalca, od izobraževanja, ki je bodisi v obojestranskem bodisi le v delojemalčevem interesu. V nadaljevanju so na kratko prikazane tipične značilnosti posamezne vrste podiplomskih izobraževanj, ki jih lahko strnemo v tri skupine:

- izobraževanje v interesu delodajalca,
- izobraževanje v obojestranskem interesu,
- izobraževanje v interesu zaposlenega.

AD 1) Podiplomsko izobraževanje v interesu delodajalca

Za izobraževanje, ki je v interesu delodajalca, je značilno predvsem to, da njegovi stroški v celoti bremenijo delodajalca. Poleg stroškov šolnine ter stroška študijskega dopusta delodajalca praviloma bremenijo tudi stroški za študijsko literaturo, stroški prevoza na fakulteto, morebitni stroški za prehrano in bivanje. V nobenem primeru obseg pravic ne more biti nižji, kot je določeno v področni zakonodaji, delodajalec pa mora zaposlenemu omogočiti tudi takšne delovne pogoje, da bo lahko izobraževanje uspešno zaključil.

Praviloma delodajalec in zaposleni podpišeta pogodbo o izobraževanju ob delu, redkeje pa delodajalec izda sklep ali odločbo o napotitvi na izobraževanje. Še redkeje se pojavljajo pogodbe o izobraževanju iz dela²⁶.

Zaposleni, ki je napoten na nadaljnje izobraževanje, 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. Ta obveznost pa ugasne, če delodajalec uradnika v šestih mesecih

²⁶ V takšnem primeru se zaposlenega oprostijo vseh delovnih obveznosti, dolžan pa je obiskovati redna predavanja, se učiti in opravljati izpite. V takšnih primerih si javni uslužbenec zasluži plačo, kakršno je imel brez dodatka na delovno uspešnost, ne pripada pa mu prehrana na delu in prevozní stroški na delo, saj ne opravlja svojega dela, temveč se izobražuje. Ker gre za pravico, ki je vezana na delovno razmerje, ima zaposleni pravico do dopusta in tudi pripadajočega regresa. Potni stroški in malica sta pravici, ki izhajata iz samega dela in ker pri izobraževanju iz dela zaposleni ne opravlja konkretnega dela, ni upravičen do teh dveh dodatkov.

ne imenuje v naziv oziroma premesti na delovno mesto, za katerega je predpisana izobrazba, ki jo je uradnik pridobil.

V primeru, da zaposleni študija ne konča v dogovorjenem roku, je delodajalcu dolžan povrniti vse stroške, ki jih je delodajalec imel z njegovim študijem (najpogosteje gre za revalorizirane stroške šolnine ter bruto znesek študijskega dopusta, ki ga je zaposleni koristil).

AD 2) Podiplomsko izobraževanje v obojestranskem interesu

Pri izobraževanju, ki je v obojestranskem interesu, javni uslužbenec ponavadi sklene z delodajalcem pogodbo o izobraževanju, s katero se obe pogodbeni stranki dogovorita najmanj glede koriščenja študijskega dopusta, plačila šolnine ter obveznosti po končanem študiju. Dogovoriti se je potrebno tudi o višini povrnitve morebitnih stroškov za prevoz, strokovno literaturo, prehrano, bivanje in podobno. Niso redke pogodbe, ko delodajalec plača le šolnino, javni uslužbenec pa ima pravico do odsotnosti z dela zgolj ob dnevih, ko prvič opravlja izpit. V mnogih pravilnikih je tudi določeno, da se delodajalec ter zaposleni v takšnih primerih lahko dogovorita le za delno (praviloma 50 in več odstotno) plačilo vseh stroškov, pa tudi število dni študijskega dopusta se praviloma določi v manjšem obsegu kot pri izobraževanju, ki je v interesu delodajalca.

V primeru, da zaposleni študija ne konča v dogovorjenem roku, je delodajalcu dolžan povrniti vse stroške, ki jih je delodajalec imel z njegovim študijem (najpogosteje gre za revalorizirane stroške šolnine ter bruto znesek študijskega dopusta, ki ga je koristil).

AD 3) Podiplomsko izobraževanje v interesu zaposlenega

Kot izhaja iz internih pravilnikov, se za podiplomsko izobraževanje v interesu zaposlenega štejejo zlasti:

- tiste oblike izobraževanja, ki so z delom ali delovnim mestom povezane zgolj posredno ali sploh niso povezane (če bi npr. zaposleni, ki opravlja dela v finančni službi državnega organa, želel vpisati specializacijo oziroma podiplomski študij iz psihologije ali morda celo naravoslovne usmeritve);
- pridobitev akademskega naziva ne zagotavlja, da bo po končanem študiju lahko razporejen na ustrezno ali zaželeno delovno mesto.

Glede na določbe ZJU zaposleni lahko tudi v takšnih okoliščinah vloži vlogo za (so)financiranje študija, ne more pa zahtevati od državnega organa, da mu ga omogoči.

Omeniti velja tudi to, da se v primeru, ko delodajalec v celoti ali delno pokrije stroške izobraževanja delojemalca ali njegovega družinskega člana²⁷, znesek šolnine z vidika zakona, ki ureja obdavčitev državljanov, šteje za obdavčljiv prihodek. Zakon o dohodnini namreč v 27. členu določa, da so neobdavčena le tista »plačila delodajalca za dopolnilno izobraževanje in usposabljanje delojemalcev, ki so v zvezi s poslovanjem delodajalca.« Praktično to pomeni, da mora zaposleni, ki prejema povprečno slovensko plačo in mu delodajalec plača šolnino v skupni višini 1.000.000 SIT, zaradi tega (do)plačati 370.000 dohodnine (če upoštevamo 37% davčno stopnjo, kamor se navadno uvrščajo tisti, ki imajo povprečno slovensko plačo).

V zvezi s pravicami, ki jih ima zaposleni, ki se odloči za izobraževanje v lastnem interesu, pa velja omeniti predvsem pravico do dopusta. Tako po zakonu, ki ureja delovna razmerja, kot tudi v skladu z določbami kolektivne pogodbi za negospodarske dejavnosti, ima namreč vsak zaposleni pravico do odsotnosti z dela ob dnevih, ko prvič opravlja izpite, delodajalec pa mora tudi sicer tem posameznikom omogočiti izobraževanje »v skladu s svojimi zmožnostmi«.

5.4. Izvajanje podiplomskega izobraževanja v državnih organih

Kot izhaja iz prejetih odgovorov na vprašalnik, ima na dan 01.01.2005 1,9 odstotka javnih uslužbencev pogodbo o financiranju podiplomskega izobraževanja z delodajalcem (371 od 19.425 zaposlenih). V zadnjih treh letih je po zbranih podatkih 1,1 odstotek (221) zaposlenih pridobilo akademski naziv, od tega je študij dobri polovici (123-im zaposlenim) to omogočil delodajalec.

Omenjeni podatki v primerjavi s podatki iz Statističnega letopisa o prebivalstvu, starem 15 let in več, ki se izobražujejo, kažejo, da je podiplomsko izobraževanje v državnih organih

²⁷ Iz nobenega od prejetih pravilnikov ter iz nobenega od predpisov, ki omenjajo izobraževanje v javnem sektorju, ni razvidno, da bi obstajala omenjena možnost, da bi se v breme državnega organa vključevalo plačilo šolanja družinskih članov zaposlenih.

bistveno bolj razširjeno kot znaša slovensko povprečje. Iz priloge F namreč izhaja, da je bilo v letu 2002 v podiplomsko izobraževanje vključenih 14.498 prebivalcev od skupno 1.663.869, kar pomeni le 0,87%.

5.5. Prednosti in slabosti spodbujanja podiplomskega izobraževanja z vidika delodajalca

Glavna razloga, da se delodajalci odločajo za spodbujanje podiplomskega izobraževanja, sta dva. Prvi je predvsem ta, da se določenega javnega uslužbenca, katerega delovno mesto ima vnaprej določeno plačo, na nek način nagradi in motivira, da še naprej ostane v delovnem razmerju pri delodajalcu. Drugi razlog je v tem, da se javne uslužbenke motivira, da pridobivajo nova znanja in jih tudi aplicirajo v prakso in delovanje državnega organa. Zato je vedno več podiplomskega izobraževanja izrazito prirejenega za usposabljanje javnih uslužbencev. Nemalokrat se državni organi odločijo za pokrivanje stroškov podiplomskega izobraževanja tudi zaradi povsem praktičnega razloga, saj imajo v svojih finančnih načrtih predviden določen obseg sredstev, ki ga morajo nameniti za izobraževanje zaposlenih. Glede na to, da se v zadnjem času izrazito povečuje interes uslužbencev za podiplomsko izobraževanje, se neredko zgodi, da se na javni natečaj za izobraževanje prijavijo le tisti uslužbenci, ki bi želeli pridobiti magistrski ali doktorski naziv, delodajalcu pa tako ne preostane drugega, kot da se odloči, katere od teh bo finančno pokril ali pa sredstva ostanejo neporabljena. Med prednostmi, ki so jih še omenjali državni organi, velja omeniti tudi notranje zadovoljstvo uslužbencev, ki se izobražujejo, in se kaže predvsem kot pozitiven odnos do službe, sodelavcev in delovnega okolja.

Med slabostmi, ki marsikdaj katerega od delodajalcev odvrnejo od tega, da bi zaposlenemu plačali podiplomsko izobraževanje, so na prvem mestu prav gotovo finančne posledice. Poleg že tako visokih stroškov študija je namreč delodajalec vsem zaposlenim, ki končajo podiplomsko izobraževanje, dolžan plačevati obvezen dodatek k plači (le-ta pa ne pripada funkcionarjem). V 18. členu Uredbe o količnikih za določitev osnovne plače in dodatkih zaposlenim v službah Vlade Republike Slovenije, ki velja do sklenitve nove kolektivne pogodbe za javni sektor, so določeni naslednji dodatki za strokoven ali znanstveni naziv, ki ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, na katerega je delavec razporejen:

- 0,20 količnika za specializacijo, kar znaša 10.696 SIT bruto na mesec,
- 0,30 količnika za magisterij, kar znese približno 16.043 SIT bruto na mesec,
- 0,50 količnika za doktorat, kar predstavlja približno 26.739 SIT bruto na mesec²⁸.

Z vidika delodajalca so v okviru razgovorov, ki sem jih opravila s posameznimi vodji kadrovskih služb, delodajalci izpostavljali tudi naslednje slabosti:

- velika odsotnost zaposlenih zaradi študijskega dopusta,
- povečana nesoglasja in spori med zaposlenimi, saj gre pri podiplomskem izobraževanju za drago, »nadstandardno« izobraževanje, za katerega je interes vsako leto večji,
- zahtevnost študija, zaradi katerega je v času celotnega študija pogosto opaziti zmanjšan interes zaposlenega za opravljanje dela v službi,
- nasprotovanje neposrednih nadrejenih, ki imajo večinoma univerzitetno izobrazbo, saj se ne strinjajo s tem, da bi imeli podrejeni višjo stopnjo izobrazbe, kot jo imajo sami,
- povečana fluktuacija, saj se zaposleni po končanem podiplomskem študiju pogosto odločijo za zamenjavo službe, še zlasti, če jih delodajalec ne »nagradi« s premestitvijo na bolj zahtevno ali bolje plačano delovno mesto.

Očitno pa še vedno prevladujejo prednosti pred slabostmi, saj se, kot je bilo prikazano v okviru poglavja 4.2. te naloge, delež zaposlenih, ki imajo uspešno zaključeno podiplomsko izobraževanje, iz leta v leto povečuje.

²⁸ Višina dodatka je veljala na dan 31.05.2005, ko je osnovni količnik za določitev osnovne plače I. tarifnega razreda za negospodarstvo znašal 53.748 SIT.

6. SKLEPNE UGOTOVITVE

Kljub specifičnemu položaju, ki izvira zlasti iz sistemsko zagotovljenih javnih virov za opravljanje načrtovanih nalog, je tudi javna uprava - predvsem zaradi dinamičnega ekonomskega in drugega družbenega okolja - prisiljena spreminjati tradicionalne vzorce upravljanja svojih virov. Med najpomembnejše vire vsekakor sodijo ljudje, ki lahko edini izvajajo prilagoditve in spremembe. Učinkovito in k uporabnikom javnih storitev naravnano javno upravo lahko zato v Sloveniji oblikujemo le ob sprotnem in učinkovitem izobraževanju javnih uslužbencev, ki jih je bilo konec leta 2004 več kot 34.000. Glede na to, da za državne organe veljajo nekatere drugačne predpostavke ter pristop k izobraževanju zaposlenih kot v gospodarstvu, sem želela na enem mestu predstaviti vse značilnosti in posebnosti vlaganja v človeške vire, katerih vir je državni proračun.

Ob tem sem se srečevala z večjimi in manjšimi težavami. Tako na primer nisem dobila podatkov za vse državne organe, pač pa za večino od njih. Državni organi tudi ne uporabljajo enotnega izrazoslovja, saj je pri posameznih državnih organih za podiplomsko izobraževanje šteto vsako izobraževanje, ki ga opravijo uslužbenci, ki že imajo diplomu (prve ali druge stopnje). Pri nekaterih organih s tem izrazom razumejo vse vrste izobraževanja, za katere je pogoj dosežena diploma, pri veliki večini organov pa je pomen tak, kot ga predvideva ta naloga. Kljub tem in še nekaterim drugim metodološkim, vsebinskim in procesnim težavam lahko zagotovim, da te omejitve na morebitno zmanjšanje kvalitete ali posplošitev zaključkov in dejstev, predstavljenih v tej nalogi, niso bistveno vplivale.

Na podlagi lastnih izkušenj, praktičnega spoznavanja, številnih tematskih razgovorov ter pojasnil, ki sem jih dobila od predstavnikov državnih organov, lahko ob sočasnem proučevanju teoretičnega pomena izobraževanja oziroma vlaganja v človeški kapital zaključim, da je izobraževanje v slovenski državni upravi urejeno na način, ki zagotavlja ustrezno kadrovske politiko oziroma pozitivno vpliva na učinkovitost poslovanja v državni upravi.

Obstajajo sicer nekatere manjše razlike pri uresničevanju pravic zaposlenih v zvezi z izvajanjem izobraževanja v primerjavi z gospodarstvom, ki pa so povezane oziroma pogojene predvsem s pravilom stroge formalnosti (predvsem podrobna urejenost področja

izobraževanja s številnimi predpisi ter omejenost z razpoložljivi sredstvi, ki morajo biti v ta namen zagotovljena v finančnem načrtu državnega organa), ki je značilno za javni sektor. Glede na razpoložljive podatke lahko trdim, da se za podiplomsko izobraževanje odloča celo relativno več zaposlenih kot v gospodarstvu, kar je posledično najbrž povezano tudi z bolj darežljivim financiranjem. Če je iz statističnih podatkov jasno, da se za izobraževanje odloča le slabe tri četrtine podjetij, pa na podlagi vprašalnikov lahko ugotovimo, da je ta delež pri državnih organih občutno višji, približuje se 100%. To gre deloma na račun višje povprečne izobrazbe zaposlenih. Le izjemoma se državni organi v posameznem proračunskem letu ne odločijo za financiranje izobraževanja, pa še to le v primerih, ko med zaposlenimi ni nobenega interesa. Tudi v zvezi s samim podiplomskim izobraževanjem v državnih organih lahko ugotovimo, da so državni organi večinoma temu naklonjeni, saj je v podiplomske izobraževalne programe vključenih 1,8% zaposlenih, medtem ko je povprečje v Republiki Sloveniji (podatek je za leto 2002) znašalo 0,87%. Če upoštevamo navedeno, ne preseneča dejstvo, da je bilo v državnih organih na dan 31.12.2004 skoraj 3% oziroma 1.220 zaposlenih, ki že imajo zaključeno podiplomsko izobraževanje (od tega 214 doktorjev znanosti), kar je ponovno več, kot znaša slovensko povprečje. S popisom leta 2002 je bilo namreč ugotovljeno, da je v Republiki Sloveniji le 0,98% prebivalcev nad 15 let, ki imajo končano podiplomsko izobraževanje, kar je tudi manj, kot znaša povprečje Evropske unije.

Za nobeno uradniško delovno mesto v državnem organu se sicer ne zahteva več kot univerzitetna stopnja izobrazbe, pa kljub temu lahko ugotovimo tudi to, da se je po zadnji reformi javne uprave, ki je vpeljala sistem kariernih razredov ter dokaj fleksibilen plačni sistem, zanimanje javnih uslužbencev za izobraževanje precej povečalo, kar še zlasti velja za podiplomsko izobraževanje. Obstoječi sistem je spodbuden tudi zato, ker lahko javni uslužbenec, ki svoje delo opravlja v okviru tretjega kariernega razreda in ima visoko strokovno izobrazbo, ob uspešnem zaključku podiplomskega izobraževanja (specializacije ali magisterija), kandidira za imenovanje v naziv prvega kariernega razreda. Ravno zato se za podiplomsko izobraževanje odloča veliko javnih uslužbencev in le malo funkcionarjev. Za opravljanje funkcije namreč formalna stopnja izobrazbe ni pomembna, kar v praksi pomeni, da ima minister lahko doktorski naziv ali pa zgolj dokončano osnovno šolo. Za karierne javne uslužbenke je položaj bistveno drugačen.

Problemov, s katerimi se ob tem srečujejo tako zaposleni kot državni organi, tudi ni malo. Naloga vodstva slednjih je, da ugotovi, v čem je nekdo res dober, ter da izobražuje tiste

zaposlene, ki bodo po izobraževanju še boljši delavci. To ni vedno enostavno, povezano je s tveganji. Dejstvo je, da državni organ po končanem podiplomskem izobraževanju uslužbencem le težko ponudi občutno višjo plačo ter bistveno bolj zahtevno delovno mesto. Marsikomu se zakonsko obvezen dodatek na višji akademski naziv (do 27.000 SIT bruto mesečno) ne zdi dovolj velika vzpodbuda, da bi vztrajal pri delodajalcu dlje, kot ga zavezuje pogodba. Prav zaradi tega je v javnem sektorju toliko bolj pomembno, da se proces podiplomskega izobraževanja ne konča zgolj pri pridobitvi znanstvenega naziva, pač pa se zaposlenega še naprej na razne načine spodbuja in usmerja k dopolnjevanju in nadgrajevanju znanja, predvsem pa k apliciranju teoretičnih znanj v prakso, predvsem preko usmerjanja na projekte, kjer bodo pridobljena podiplomska znanja in sposobnosti kar najbolj izkoriščeni.

Glavno hipotezo te naloge, da se podiplomsko izobraževanje v državni upravi iz leta v leto povečuje ter da znotraj državne uprave z upravljanjem s človeškimi viri spodbujajo podiplomsko izobraževanje, lahko potrdimo.

Zaključim lahko, da se mi zdi prav in potrebno, da se v državnih organih in v celotni javni upravi še naprej spodbuja podiplomsko izobraževanje, saj je nenazadnje vsako izobraževanje bistvenega pomena tako za razvoj posameznika – javnega uslužbenca, kot tudi družbe – javne uprave.

LITERATURA IN VIRI

Literatura:

- Bevc, Milena (1999): *Financiranje, učinkovitost in razvoj izobraževanja*. Radovljica: Založba Didakta.
- Brejc, Miha (2002): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Bugarič, Bojan, Tone Jerovšek, Erik Kerševan, Roman Kladošek, Štefka Korade Purg, Polona Kovač, Rajko Pirnat, Senko Pličanič, Natalija Sajevec Plavčak, Gorazd Trpin, Grega Virant (2004): *Komentar zakonov s področja uprave*. Ljubljana: Inštitut za javno upravo pri Pravni fakulteti.
- Carter, Niel, Rudolf Klein in Patricia Day (1992): *How organisations measure success: the use of performance indicators in goverment*. London, New York: Routledge.
- Čebular, Alenka, ur. in Urška Grahek, ur. (2003): *Slovenija v Evropski uniji? (178 odgovorov o vključevanju Slovenije v EU)*. Ljubljana : Urad vlade za informiranje.
- Černigoj Sadar, Nevenka, Miroljub Ignjatović, Branko Ilič, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Anton Kramberger, Matej Markovič, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Klement Podnar, Miroslav Stanojević, Ivan Svetlik, Janez Štebe, Martina Trbanc in Petra Vladimirov (2004): *Razpoke v zgodbi o uspehu*. Ljubljana: Založba Sophia.
- Delors, Jacques, In'am Al Mufti, Isao Amagi, Roberto Carneiro, Fay Chung, Bronislav Geremek, William Gorham, Aleksandra Kornhauser, Michael Manley, Marisela Padron Quero, Marie-Angelique Savane, Karan Singh, Rodolfo Stavehagen, Myong Won, Zhou Nanzhao (1996): *Učenje: skriti zaklad: poročilo Mednarodne komisije o izobraževanju za enaindvajseto stoletje, pripravljeno za UNESCO* : Ljubljana : Ministrstvo za šolstvo in šport.
- Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ganzeboom, Harry B. G., Anton Kramberger in Paul Nieuwbeerta (2000): The parental effect on educational and occupational attainment in Slovenia during the 20th centuri. *Družboslovne razprave* 16, št. 32/33, 9-54.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hrapot, Barbara (2004): Viri financiranja izobraževanja odraslih. *Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Ignjatović, Miroljub (2000): Some characteristics of European (flexible) labour markets. *Družboslovne razprave* 16, št. 32/33, 126-140.

- Jan, Irena in Eva Jereb (2001): Ugotavljanje izobraževalnih potreb v državni upravi. *Organizacija* 34, št. 5, 290-300.
- Jelenc, Zoran, ur. (1991): *Terminologija izobraževanja odraslih*. Ljubljana: Pedagoški inštitut pri Univerzi v Ljubljani.
- Kovač, Polonca (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33 (1), 18-25.
- Kovač, Polonca (2000): Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. *Organizacija* 33 (5), 322-327.
- Kovač, Polona (2003): Normativni vidiki reforme slovenske javne uprave. *Pravna praksa* 22 (23), 6-8.
- Krajnc, Ana (1979): *Izobraževanje ob delu*. Ljubljana: Dopisna delavska univerza Univerzum.
- Krajnc, Ana (1982): *Motivacija za izobraževanje*. Ljubljana: Delavska enostnost.
- Kramberger, Anton (1999): Mehanizmi uspešnega usposabljanja v javni upravi. V *Slovensko javno pravo na prehodu v novo tisočletje, (Izobraževanje in usposabljanje v javni upravi, 1/1999)*, 259-274. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.
- Lynn, Laurence E. (2003): Recent trends in public management. *Družboslovne razprave* 19 (42), 49-61.
- Mekinc, Janez (1999): Kadrovske resursi ob vključevanju RS v EU. *Gospodarski vestnik*, št. 16, 67.
- Miglič, Gozdana (2002): *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Upravna akademija.
- Miglič, Gozdana (2005): *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi: analiza potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
- Možina, Stane (2002): *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Možina, Tanja (2003): *Kakovost v izobraževanju: od tradicionalnih do sodobnih modelov ugotavljanja in razvijanja kakovosti v izobraževanju odraslih*. Ljubljana: Andragoški center Republike Slovenije.
- Škerl, Lucija (2003): Izobrazba in dohodek na slovenskem trgu dela. *Diplomsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Drugi viri:

- Kadrovska služba vlade (2005): *Podatki o zaposlenih v organih državne uprave*. Dostopno na <http://www.gov.si/ksv/> (10. junij 2005).
- Ministrstvo za javno upravo (2005): *Zaposlovanje in štipendiranje, zaposleni v upravi*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/> (10. junij 2005).
- Ministrstvo za javno upravo (2005): *Zaposlovanje in štipendiranje, komisija za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS*. Dostopno na <http://www.mju.gov.si/> (23. september 2005).
- *Nacionalni program visokega šolstva Republike Slovenije* (NPVS) 2002. Uradni list RS, št. 20-853/2002.
- *Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010* (ReNPIO) 2004. Uradni list RS, št. 70-3149/2004.
- Statistični urad Republike Slovenije (2002): *Rezultati popisa 2002; Slovenija: Prebivalstvo: Izobrazba*. Dostopno na <http://www.stat.si/popis2002/si/> (20. junij 2005).
- Statistični urad Republike Slovenije (2004): *Statistični letopis RS za leto 2004*. Dostopno na <http://www.stat.si/letopis/> (19. september 2005).

Pravni viri:

- *Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji* (KPND) 1991 s spremembami in dopolnitvami. Prva objava: Uradni list RS, št. 18-682/1991.
- *Sklep vlade o sofinanciranju podiplomskega študija* 2004. Uradni list RS, št. 77-3402/2004.
- *Zakon o javnih uslužbencih* 2002. Uradni list RS, št. 56-2759/2002, 23-770/2005, 62-2777/2005, 75-3364/2005.

PRILOGA A:

Preglednica št. 2
Prebivalstvo Slovenije, staro 25-64 let po izobrazbi v letu 2002

Starostne skupine (leta)	Število skupaj	Izobrazba – odstotni deleži								
		brez izobrazbe	nepopolna osnovna	osnovna	srednja			višja	visoka	
					skupaj	nižja in srednja poklicna	strokovna in splošna		dodiplo- mska	podiplo- mska
SKUPAJ										
25-29	144977	0,3	1,0	10,7	68,0	44,1	55,9	4,6	14,6	0,8
30-34	140612	0,4	1,0	15,6	62,1	49,3	50,7	6,3	12,9	1,6
35-39	153518	0,4	1,2	15,3	64,8	50,9	49,1	7,2	9,4	1,6
40-44	152142	0,4	2,8	18,7	60,2	54,1	45,9	7,6	8,8	1,5
45-49	158611	0,6	4,8	22,8	56,5	57,4	42,6	6,6	7,6	1,2
50-54	138542	0,6	6,1	23,6	54,0	55,1	44,9	7,2	7,1	1,4
55-59	105161	0,7	8,2	23,4	52,9	57,1	42,9	7,4	6,1	1,2
60-64	103609	0,9	12,5	28,0	46,5	60,2	39,8	5,6	5,4	1,0
SKUPAJ	1097172	0,5	4,3	19,3	58,8	52,7	47,3	6,6	9,2	1,3
Skupaj srednja izobrazba in več					75,9					

Vir: Statistični urad Republike Slovenije, Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj, 2002

Vir preglednice: Resolucija o nacionalnem programu izobraževanja odraslih v Republiki Sloveniji do leta 2010 (RenPIO) - Uradni list RS, št. 70/2004

PRILOGA B:

VPRAŠALNIK ZA POTREBE IZDELAVE DIPLOMSKEGA DELA

NAZIV DRŽAVNEGA ORGANA:

NASLOV:

KONTAKTNA OSEBA:
(IME, PRIIMEK, TELEFON IN/ALI ELEKTRONSKI NASLOV)

1. Podatki o številu zaposlenih na dan 01.01.2005:

	Število vseh zaposlenih	Št. zaposlenih z doseženo VII. stopnjo izobrazbe	Št. zaposlenih z magistrskim nazivom	Št. zaposlenih z doktorskim nazivom
Moški				
Ženske				
SKUPAJ				

2. Koliko zaposlenih je imelo na dan 01.01.2005 z delodajalcem podpisano veljavno pogodbo za kakršnokoli formalno obliko izobraževanja z namenom pridobivanja višje strokovne izobrazbe?

.....

- ☐ Je to *več* *manj* ali *enako* kot leto pred tem (obkrožiti)?
- ☐ Koliko od teh jih je na dan 01.01.2005 imelo status uradnika?
- ☐ Koliko od teh jih je na dan 01.01.2005 imelo status funkcionarja?

3. Koliko zaposlenih iz točke 2 je (ob podpisu pogodbe z delodajalcem) že imelo doseženo VII. stopnjo strokovne izobrazbe?

.....

- ☐ Koliko od teh je vključenih v specialistične študije?
- ☐ Koliko od teh je vključenih v magistrske študije?
- ☐ Koliko od teh je vključenih v doktorske študije?

4. Koliko zaposlenih je v zadnjih treh letih pridobilo specialistični oz. akademski naziv?

ZAKLJUČENA SPECIALIZACIJA:

ZAKLJUČEN MAGISTRSKI ŠTUDIJ:

ZAKLJUČEN DOKTORSKI ŠTUDIJ:

- ☐ Koliko od teh jih je imelo sklenjeno pogodbo z delodajalcem za (so)financiranje stroškov študija?

.....

5. Koliko zaposlenih je imelo na dan 01.01.2005 z delodajalcem sklenjeno pogodbo o napotitvi na izvajanje državnega pravosodnega izpita?

.....

6. Koliko sredstev se bo v okviru finančnega načrta v proračunskem letu 2005 namenilo za izobraževanje zaposlenih in koliko od tega za podiplomsko izobraževanje zaposlenih?

→ celoten obseg proračunskih sredstev:

→ proračunska sredstva za izobraževanje:

→ predvidena poraba za podiplomsko izobraževanje zaposlenih:

7. Ali področje izobraževanja ureja kakšen poseben interni splošni akt (pravilnik, navodilo)?

DA

NE

- ☐ Če je odgovor NE: kratko pojasnilo, kako imate urejeno izobraževanje:

.....

.....

- ☐ Če je odgovor DA: vljudno prosim za fotokopijo internega splošnega akta (pravilnik, navodilo), ki naj bo priloga temu vprašalniku.

V Ljubljani, dne

OBRAZEC IZPOLNIL(a):

.....
(podpis in žig odgovorne osebe)

PRILOGA C:

Seznam državnih organov ter njihovo število zaposlenih na dan 1.1.2005, ki so (oziroma niso) posredovali odgovore na vprašalnik za potrebe izdelave diplomskega dela

	DRŽAVNI ORGAN	ŠT. ZAPOSLENIH	OPOMBA
	1. nevladni proračunski uporabniki		
	Urad predsednika RS	(ni podatka)	brez odgovora
	Državni zbor	(ni podatka)	brez odgovora
	Državni svet	(ni podatka)	ni bilo poslano
	Republiška volilna komisija	(ni podatka)	ni bilo poslano
1	Varuh človekovih pravic	34	
2	Ustavno sodišče RS	81	
	Računsko sodišče	(ni podatka)	brez odgovora
	Agencija za revidiranje postopkov lastnin. preoblik. podjetij	(ni podatka)	brez odgovora
3	Državna revizijska komisija	18	
4	Znanstvenoraziskovalni center SAZU	295	
5	Pooblaščenec za dostop do informacij javnega značaja	8	
	Urad za preprečevanje korupcije	(ni podatka)	brez odgovora
	2. vladni proračunski uporabniki		
	2.1. vladne službe		
6	Kabinet predsednika vlade RS	31	
7	Generalni sekretariat Vlade RS	120	
8	Služba vlade RS za zakonodajo	43	
9	Služba vlade RS za evropske zadeve	116	
	Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko	(56)	brez odgovora
	Urad vlade za informiranje	(41)	brez odgovora
10	Urad za enake možnosti	10	
11	Urad za verske skupnosti	6	
12	Urad vlade RS za narodnosti	5	
13	Urad RS za makroekonomske analize in razvoj	64	
	Statistični urad RS	(394)	brez odgovora
14	Slovenska obveščevalno-varnostna agencija	360	
15	Protokol v vladi RS	23	
	Urad za varovanje tajnih podatkov	(6)	brez odgovora
	Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu	(7)	brez odgovora
	2.2. ministrstva in organi v sestavi		
16	Ministrstvo za gospodarstvo	237	
17	Urad za varstvo potrošnikov	9	
18	Urad RS za varstvo konkurence	17	
19	Agencija RS za gosp. promocijo Slovenije in tuje investicije	18	
	Tržni inšpektorat RS	(167)	brez odgovora
20	Urad RS za intelektualno lastnino	49	
	Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	(224)	brez odgovora
	Veterinarska uprava RS	(327)	brez odgovora
	Fitosanitarna uprava RS	(17)	brez odgovora
	Inšpektorat za kmetijstvo, gozdarstvo in hrano	(157)	brez odgovora
21	Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja	217	

22	Ministrstvo za promet	126	
	Direkcija RS za ceste	(98)	brez odgovora
	Uprava RS za civilno letalstvo	(33)	brez odgovora
23	Uprava RS za pomorstvo	46	
	Prometni inšpektorat	(52)	brez odgovora
	Ministrstvo za okolje in prostor	(337)	brez odgovora
24	Geodetska uprava RS	560	
25	Inšpektorat RS za okolje in prostor	218	
	Uprava RS za jedrsko varnost	(48)	brez odgovora
26	Agencija RS za okolje	434	
	Agencija RS za učinkovito rabo in obn. vire energije - se ukine	(9)	ni bilo poslano
	Ministrstvo za zdravje	(131)	brez odgovora
	Agencija RS za zdravila in medicinske pripomočke	(34)	brez odgovora
27	Urad RS za kemikalije	26	
28	Uprava RS za varstvo pred sevanji	5	
29	Zdravstveni inšpektorat RS	151	
	Ministrstvo za notranje zadeve	(483)	brez odgovora
30	Policija	9631	
	Inšpektorat RS za notranje zadeve	(10)	ni bilo poslano
31	Ministrstvo za finance	497	
32	Davčna uprava RS	2690	
33	Carinska uprava RS	1800	
	Urad RS za preprečevanje pranja denarja	(16)	brez odgovora
	Devizni inšpektorat RS	(13)	brez odgovora
	Urad RS za nadzor prirejanja iger na srečo	(24)	brez odgovora
	Uprava RS za javna plačila	(235)	ni bilo poslano
	Urad RS za nadzor proračuna	(26)	ni bilo poslano
	Ministrstvo za obrambo	(1160)	brez odgovora
34	Uprava RS za zaščito in reševanje	338	
35	Inšpektorat RS za varstvo pred naravnimi in dr. nesrečami	67	
	Generalštab slovenske vojske	(6938)	ni bilo poslano
	Inšpektorat RS za obrambo	(18)	ni bilo poslano
36	Ministrstvo za zunanje zadeve	548	
37	Ministrstvo za pravosodje	112	
38	Inšpektorat za varstvo osebnih podatkov	3	
	Uprava za izvrševanje kazenskih sankcij	(803)	brez odgovora
39	Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve	212	
40	Inšpektorat RS za delo	106	
	Ministrstvo za šolstvo in šport	(277)	brez odgovora
	Inšpektorat RS za šolstvo in šport	(12)	brez odgovora
41	Urad RS za mladino	9	
	Ministrstvo za kulturo	(133)	brez odgovora
42	Arhiv RS	79	
43	Inšpektorat RS za kulturo in medije	6	
	Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo	(64)	brez odgovora
	Ministrstvo za javno upravo	(243)	brez odgovora
	Upravne enote	(3008)	ni bilo poslano

Vir: Prirejeno po: Ministrstvo za javno upravo, Pregled števila zaposlenih v letu 2005.
Dostopno na: <http://www.mju.gov.si/>

PRILOGA D:

**PREBIVALSTVO, STARO 15 LET ALI VEČ, PO IZOBRAZBI, STAROSTI IN SPOLU,
SLOVENIJA, POPIS 2002**

Starostne skupine (leta)	Skupaj	Izobrazba								
		brez izobrazbe	nepopol- na osnovna	osnovna	srednja			višja	visoka	
					skupaj	nižja in srednja poklicna	strokovna in splošna		dodiplom- ska	podiplom- ska
SKUPAJ										
SKUPAJ	1663869	11337	104219	433910	899341	452292	447049	84044	114630	16388
15-19	130029	530	1328	104645	23508	11628	11880	13	5	-
20-24	147687	554	1207	14400	127666	39863	87803	964	2880	16
25-29	144977	478	1465	15450	98565	43463	55102	6676	21233	1110
30-34	140612	518	1472	22005	87353	43052	44301	8799	18166	2299
35-39	153518	549	1886	23536	99462	50667	48795	11107	14490	2488
40-44	152142	673	4224	28394	91558	49537	42021	11573	13422	2298
45-49	158611	892	7639	36189	89553	51403	38150	10394	12001	1943
50-54	138542	875	8450	32718	74776	41168	33608	9936	9886	1901
55-59	105161	737	8673	24615	55675	31788	23887	7740	6411	1310
60-64	103609	908	12977	29053	48152	28990	19162	5835	5616	1068
65 +	288981	4623	54898	102905	103073	60733	42340	11007	10520	1955
MOŠKI										
SKUPAJ	804286	4092	42400	169509	487288	280373	206915	36083	55070	9844
ŽENSKE										
SKUPAJ	859583	7245	61819	264401	412053	171919	240134	47961	59560	6544

Vir: Statistični urad Republike Slovenije, Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002.
Dostopno na: http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=17.

PRILOGA E:

PREGLED NAZIVOV

- nazivi prvega kariernega razreda, ki so:
 - naziv prve stopnje: višji sekretar
 - naziv druge stopnje: sekretar
 - naziv tretje stopnje: podsekretar

- nazivi drugega kariernega razreda, ki so:
 - naziv četrte stopnje: višji svetovalec I
 - naziv pete stopnje: višji svetovalec II
 - naziv šeste stopnje: višji svetovalec III

- nazivi tretjega kariernega razreda:
 - naziv sedme stopnje: svetovalec I
 - naziv osme stopnje: svetovalec II
 - naziv devete stopnje: svetovalec III

- nazivi četrtega kariernega razreda:
 - naziv desete stopnje: višji referent I
 - naziv enajste stopnje: višji referent II
 - naziv dvanajste stopnje: višji referent III

- nazivi petega kariernega razreda:
 - naziv trinajste stopnje: referent I
 - naziv štirinajste stopnje: referent II
 - naziv petnajste stopnje: referent III
 - naziv šestnajste stopnje: referent IV

PRILOGA F:

Prebivalstvo, staro 15 let ali več, ki se izobražuje v programih za pridobitev izobrazbe, po pridobljeni izobrazbi po končanem izobraževanju, starostnih skupinah in spolu, Slovenija, popis 2002

Starostne skupine (leta)	Skupaj	Osn. izob.	Srednja izobrazba	Višja izob.	Visoka dodipl. izob.	Podiplomska izobrazba					Se ne izobr.
						Skupaj	Spec	Mag.	Dr.	Skupaj	
	1=2+3+4+5+6+11	2	3	4	5	6=7+8+9	7	8	9	10=2+3+4+5+6	11
SKUPAJ VSI	1663869	6521	130082	14453	109142	14498	2694	9645	2159	274696	1389173
15-19	130029	6207	101083	676	9375	-	-	-	-	117341	12688
20-24	147687	161	14946	4598	57862	477	90	356	31	78044	69643
25-29	144977	59	6527	3253	21523	4942	644	3795	503	36304	108673
30-34	140612	29	3686	2123	8554	3455	633	2254	568	17847	122765
35-39	153518	21	2179	1861	5893	2134	446	1347	341	12088	141430
40-44	152142	25	1059	1128	3519	1516	371	872	273	7247	144895
45-49	158611	8	453	577	1691	1104	280	611	213	3833	154778
50+	636293	11	149	237	725	870	230	410	230	1992	634301
SKUPAJ MOŠKI	804286	3781	66753	7728	47084	6753	976	4607	1170	132099	672187
15-19	66417	3581	50904	322	3867	-	-	-	-	58674	7743
20-24	76190	117	8486	2399	24195	211	35	157	19	35408	40782
25-29	74456	40	3669	1755	9949	2127	220	1649	258	17540	56916
30-34	71306	17	1871	1162	4019	1604	217	1115	272	8673	62633
35-39	77366	9	1017	1024	2423	1000	140	681	179	5473	71893
40-44	77125	9	491	592	1460	722	130	428	164	3274	73851
45-49	82023	3	227	320	750	555	108	319	128	1855	80168
50+	279403	5	88	154	421	534	126	258	150	1202	278201
SKUPAJ ŽENSKE	859583	2740	63329	6725	62058	7745	1718	5038	989	142597	716986
15-19	63612	2626	50179	354	5507	-	-	-	-	58667	4945
20-24	71497	44	6460	2199	33668	266	55	199	12	42636	28861
25-29	70521	19	2858	1498	11574	2815	424	2146	245	18764	51757
30-34	69306	12	1815	961	4535	1851	416	1139	296	9174	60132
35-39	76152	12	1162	837	3470	1134	306	666	162	6615	69537
40-44	75017	16	568	536	2059	794	241	444	109	3973	71044
45-49	76588	5	226	257	941	549	172	292	85	1978	74610
50+	356890	6	61	83	304	336	104	152	80	790	356100

Vir: Prirejeno po: Statistični urad Republike Slovenije, Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj 2002. Dostopno na: <http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/>