

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Špenko

**UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V DRŽAVNI UPRAVI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Matej Špenko  
Mentor:izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

# **UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V DRŽAVNI UPRAVI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2004

## **ZAHVALA**

Za pomoč in sodelovanje pri pisanju diplomskega dela se zahvaljujem mentorju izr. prof. dr. Marjanu Brezovšku. Za vzpodbudo in podporo puncu Katji in vsem domačim.

Hvala tudi Barbari za opravljeno lektoriranje.

# KAZALO

<b>1</b>	<b>UVOD</b> .....	<b>1</b>
1.1	Oprelitev področja raziskovanja .....	1
1.2	Namen in cilji diplomskega dela .....	2
1.3	Delovna hipoteza .....	2
1.4	Struktura diplomskega dela .....	3
1.5	Uporabljena metodologija .....	3
<b>2</b>	<b>TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA</b> .....	<b>4</b>
2.1	Upravljanje kadrovskih virov.....	4
2.1.1	Oprelitev osnovnih pojmov .....	5
2.1.2	Strateški pomen kadrovskih virov .....	7
2.2	Državna uprava kot del javnega sektorja .....	9
2.2.1	Oprelitev osnovnih pojmov .....	9
2.2.2	Struktura in funkcije državne uprave .....	11
2.2.3	Reorganizacija državne uprave .....	12
2.3	Karierni razvoj v upravi.....	15
<b>3</b>	<b>UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI</b> ....	<b>17</b>
3.1	Analiza stanja kadrovskega področja državne uprave pred reformo.....	17
3.2	Reforma na področju kadrov v državni upravi .....	22
3.3	Oblikovanje modela upravljanja kadrovskih virov v državni upravi.....	24
3.4	Zakon o javnih uslužbencih – vpliv na upravljanje kadrovskih virov.....	25
3.4.1	Oprelitev temeljnih pojmov .....	26
3.4.2	Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest.....	27
3.4.3	Kadrovski načrt.....	30
3.4.4	Kadrovske evidence .....	30
3.4.5	Zaposlovanje in odpuščanje .....	31
3.4.6	Karierni razvoj in napredovanje .....	34
3.4.7	Izobraževanje in usposabljanje .....	36
3.4.8	Plačna politika in nagrajevanje .....	37
3.4.9	Mobilnost kadrov .....	39

<b>4</b>	<b>UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V MINISTRSTVU ZA ŠOLSTVO, ZNANOST IN ŠPORT .....</b>	<b>40</b>
<b>4.1</b>	<b>Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport .....</b>	<b>40</b>
4.1.1	Naloge Ministrstva za šolstvo, znanost in šport.....	40
4.1.2	Notranja organizacija ministrstva.....	41
4.1.3	Položaj in naloge službe za kadrovske zadeve.....	42
<b>4.2</b>	<b>Pridobivanje in izbor kadrov .....</b>	<b>43</b>
4.2.1	Izbirni postopek .....	45
<b>4.3</b>	<b>Karierni razvoj in napredovanje javnih uslužbencev .....</b>	<b>48</b>
4.3.1	Letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti .....	48
<b>4.4</b>	<b>Izobraževanje in usposabljanje.....</b>	<b>50</b>
4.4.1	Evalvacija uspešnosti usposabljanja .....	53
<b>4.5</b>	<b>Plačna politika in nagrajevanje .....</b>	<b>54</b>
<b>5</b>	<b>ZAKLJUČEK.....</b>	<b>56</b>
<b>6</b>	<b>LITERATURA IN VIRI .....</b>	<b>58</b>
<b>7</b>	<b>KRATICE .....</b>	<b>61</b>

# 1 UVOD

## 1.1 Opredelitev področja raziskovanja

Smisel vsake organizacije je doseganje zastavljenih ciljev. Pri tem organizacija uporablja različne vire, da bi dosegla čim boljše rezultate. Vendar prisotnost vseh nujnih virov za uspeh ni dovolj. Znano je, da tehnologije ni težko zamenjati ali spremeniti, vendar pa za ljudi, ki so zaposleni v organizaciji, ni mogoče trditi enako. Prav kadri, ki izvajajo različne dejavnosti, predstavljajo enega najpomembnejših virov organizacije. Bistvo uspešnega ravnanja s kadrovskimi viri je usmerjati kadre in njihove zmožnosti k doseganju ciljev organizacije in obenem v kar največji meri zadovoljiti potrebe zaposlenih.

Praktične izkušnje nam kažejo, da je državna uprava tog sistem, ki ga je težko voditi in upravljati. Vse to otežuje še element politike, ki je v državni upravi zelo prisoten. V nasprotju z zasebnim sektorjem se državna uprava ne ukvarja s spremembami v okolju. Njen osnovni namen je namreč izvajanje storitev, ki običajno nimajo neposrednega finančnega učinka.

Dejstvo je, da se državna uprava nenehno širi in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva, učinkov njenega delovanja pa ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potem takem pojavljajo vse pogostejše kritike delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom (Brezovšek, 2000: 265).

Razvoj sodobne družbe, hitrejše spreminjanje in razvijanje okolja ter uskladitev delovanja uprave z zahtevami Evropske unije narekujejo spremembe tudi v slovenski državni upravi. Spremembe v delovanju upravnega sistema morajo biti usmerjene k doseganju strateških ciljev razvoja in delovanja države oziroma njenih državljanov. Da bi državna uprava zmogla uspešno delovati in doseči zastavljene strateške cilje, se mora tudi sama spreminjati in razvijati.

Upravljanje kadrovskih virov je v taki ali drugačni obliki prisotno v vsaki uspešni organizaciji in je kot tako eden izmed ključnih dejavnikov uspeha. Glede na to, da vsaka država teži k učinkoviti državni upravi, mora imeti pomembno mesto tudi v njej. Vendar ima državna uprava zaradi svojih ciljev specifičen položaj.

V državni upravi ima upravljanje kadrovskih virov nekaj posebnosti, zlasti izrazito delovno intenziteto upravne dejavnosti in zahteve po etičnosti delovanja. Za menedžerje je bistvena večja omejenost njihovega odločanja glede vprašanj zaposlovanja, nagrajevanja in odpuščanja.

Med glavne razvojne cilje slovenske državne uprave spadata povečanje upravnih in upravljaljskih sposobnosti javnih uslužbencev ter vzpostavitev stalnega, pravno opredeljenega in samostojnega sistema javnih uslužbencev. Izoblikovan sistem javnih uslužbencev oziroma na novo izoblikovana struktura delovanja državne uprave sama po sebi ne bosta prinesla dosežkov. Uspeh bo mogoč le ob zavedanju, da so zaposleni najpomembnejši člen njenega delovanja.

V tem kontekstu v Sloveniji že intenzivno potekajo procesi preoblikovanja in modernizacije državne uprave. Ob tem prihaja vse bolj do spoznanja zavest, da je vzpostavitev modernega sistema delovanja državne oblasti možna le ob sočasnem reševanju kadrovskih vprašanj. Priča smo (ne)pričakovanemu dejstvu, da je v procesih reorganizacije državne uprave največ težav povezanih prav s kadri. Pri tem gre tako za nezadovoljevanje zahtev po določenih znanjih kot za neustrezno ravnanje s kadri oziroma s človeškimi potenciali.

## **1.2 Namen in cilji diplomskega dela**

Cilj diplomskega dela je opredeliti in analizirati področje upravljanja kadrovskih virov v državni upravi ter predstaviti modernejše pristope, ki prinašajo napredek na to področje. Naš namen je na primeru Ministrstva za šolstvo, znanost in šport prikazati, kako se zakonodaja s tega področja uveljavlja v praksi.

## **1.3 Delovna hipoteza**

Diplomsko nalogo bomo zasnovali na naslednjih hipotezah:

- 1) Ključna sprememba pri upravljanju kadrovskih virov je preobrat pozornosti od administriranja, spremljanja in nadzorovanja k usmerjenosti v dosežke in rezultate.
- 2) Kadrovski viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima uprava. Učinkovito ravnanje z njimi je ključ do uspeha državne uprave in njene večje učinkovitosti.

## **1.4 Struktura diplomskega dela**

Struktura diplomskega dela je prilagojena njegovemu namenu in cilju. Razdeljeno bo na tri osnovne sklope. V okviru teoretično-pojmovnih izhodišč bomo predstavili osnovne pojme, ki so ključni za razumevanje tematike, s katero se naloga ukvarja: upravljanje kadrovskih virov, državna uprava kot del javnega sektorja in karierni razvoj v upravi.

V nadaljevanju bomo analizirali model upravljanja kadrovskih virov v slovenski državni upravi. Predstavili bomo sistem javnih uslužbencev, oblikovanje modela upravljanja kadrovskih virov, analizo stanja in reformo na tem področju. Poseben poudarek bomo namenili novemu sistemskemu zakonu o javnih uslužbencih in njegovim vplivom na upravljanje kadrovskih virov v državni upravi.

Na konkretnem primeru Ministrstva za šolstvo, znanost in šport bomo analizirali ključne elemente modela upravljanja kadrovskih virov, tj. področje pridobivanja in selekcije kadrov, kariernega razvoja in napredovanja, izobraževanja in usposabljanja, plačne politike in nagrajevanja javnih uslužbencev.

## **1.5 Uporabljena metodologija**

Analiza, ki jo bomo izvedli, je po svoji funkciji aplikativna, ker se ukvarja z ožjim družbenim problemom, ocenjuje obstoječe stanje in bi lahko bila v podporo pristojnim pri predlaganju in sprejemanju ustreznih rešitev.

Pri raziskovanju bomo uporabili primarne in sekundarne vire. Z zbiranjem, analizo in interpretacijo primarnih virov (kot so ključni sistemski zakoni, podzakonski akti in interni pravilniki) ter zbiranjem, analizo in interpretacijo sekundarnih virov (kot so knjige, strokovni in časopisni članki) bomo prikazali različne vidike in mnenja različnih strokovnjakov o obravnavani temi. Kot vir potrebnih podatkov in informacij bomo poleg že omenjenih virov uporabili še internet.

Tretja metoda raziskovanja bo študija primerov, ki jo bomo uporabili pri preučevanju upravljanja kadrovskih virov v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport. Tu se bomo osredotočili predvsem na lastne izkušnje, ki smo si jih pridobili z delom v državni upravi.



## 2 TEORETIČNO – POJMOVNA IZHODIŠČA

### 2.1 Upravljanje kadrovskih virov

V strokovni literaturi je človeški dejavnik ena najpogostejših tem, pa naj gre za tayloristično literaturo, v kateri je človek obravnavan kot privesek stroja, ali za kasnejše sodobne vire, kjer prevladuje spoznanje, da uspeh organizacije ni odvisen le od tehnologije in organizacijskih preobrazb, ampak zlasti od človeških zmožnosti in motivacije (Brejc, 1997: 21).

Začetki načrtnega ukvarjanja s kadrovskimi viri segajo v konec 60-tih oziroma začetek 70-tih let v ZDA. Zaradi ekonomske krize so v številnih organizacijah pričeli iskati možnosti za preživetje in razvoj. Skrite rezerve so iskali v tehnologiji in materialu, vendar se je izkazalo, da so na teh področjih potenciali že optimalno izkoriščeni. Veliko neizkoriščenih rezerv pa so našli v kadrovskih virih.

Razmišljanje in razprave o upravljanju kadrovskih virov so oblikovale stališče, da gre za področje, ki obravnava ravnanje in obnašanje kadrov, njihove sposobnosti, znanja in veščine ter način ravnanja s kadri in vplivanja nanje.

V okviru obravnavane tematike se prepletajo raznovrstne vsebine, ki se ukvarjajo z znanjem s področja motiviranja, komuniciranja, svetovanja, vodenja, organiziranja dela, strokovnega usposabljanja, prenosa znanja, delovne psihologije in vrednotenja dela. Gre za vsebine, ki so povezane z vedenjem ljudi, načinom njihovega reagiranja, poskušanjem napovedovanja ravnanja ljudi.

Upravljanje kadrovskih virov poteka z namenom, da bi po eni strani zagotovili večjo motiviranost, kreativnost in učinkovitost posameznika pri delu, po drugi strani pa na tak način izboljšali uspešnost, učinkovitost in konkurenčno prednost organizacije ter sočasno s tem povečali zadovoljstvo zaposlenih z delom.

Vsebine, ki se obravnavajo znotraj področja upravljanja kadrovskih virov, zajemajo izkoriščanje in razvoj vseh človeških lastnosti in sposobnosti, ki jih ima vsak posameznik. Poleg navedenega je pri preučevanju kadrovskih virov treba upoštevati enkratnost vsake organizacije. Organizacijo pogojujejo ljudje in prav zaradi tega se način reševanja problematike upravljanja kadrovskih virov razlikuje od ene do druge organizacije. Razlike nastajajo največkrat prav zaradi ljudi in njihovih sposobnosti. Pri tem mislimo tudi in

predvsem na sposobnosti vodilnih kadrov, da ustrezno razvijajo in uporabljajo kadrovske vire, ki jih imajo na razpolago, ter še posebej, da poznajo in znajo uporabiti za posameznika oziroma skupino optimalne metode dela.

Metode razvoja in upravljanja kadrovskih virov je potrebno razviti za vsako organizacijo (skupino ljudi) posebej, saj modeli, ki so bili pripravljene za različne skupine (predvsem v različnih podjetjih), niso popolnoma prenosljivi v druga okolja. Še večje težave pa zaradi specifičnih lastnosti, ki jih ima uprava, nastopijo pri prenosu teh modelov na področje upravnih dejavnosti (Stare, 1997: 246–247).

### **2.1.1 Opredelitev osnovnih pojmov**

V slovenski strokovni literaturi najdemo različne prevode angleškega pojma Human Resource Management. Ne glede na razmeroma enake vsebine, ki jih pod tem izrazom razumejo posamezni avtorji, je moč najti veliko različnih pogledov na smiselnost, zmožnost in pravilnost ponujenih izrazov. Human Resource Management se najpogosteje uporablja oziroma prevaja kot ravnanje s človeškimi viri, upravljanje kadrovskih virov, ravnanje z ljudmi, upravljanje človeških potencialov, ravnanje s človeškimi zmožnostmi, menedžment kadrovskih virov, sproščanje človeških zmogljivosti, ravnateljstvo z ljudmi, ravnateljstvo s kadrovskimi viri.

Zakon o javnih uslužbencih uporablja izraz upravljanje s kadrovskimi viri. Ob upoštevanju navedenega, in da bi se izognili izrazoslovni problematiki, je tudi v diplomskem delu uporabljen izraz upravljanje kadrovskih virov (v nadaljevanju: UKV).

S kadrovskimi viri opredeljujemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanje, motiviranost, vrednote, kot tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje (Možina in drugi, 2002: 7). Kadrovske vire obsegajo posebno področje dejavnosti, s katero želimo optimizirati človeške zmogljivosti, tako da bi izpolnili osebne in organizacijske cilje.

Pri nas so se pojmi kadrovske menedžment ali upravljanje človeških (kadrovskih) virov oziroma ravnanje s človeškimi viri (zmožnostmi) začeli pojavljati po letu 1990.

Možina (2002: 8) meni, da je UKV strateški način pridobivanja, motiviranja in razvoja kadrovskih virov v organizaciji. Njegovi programi morajo ustrezati okoliščinam organizacije: njenemu namenu, tehnologiji, delovnim metodam, okolju, v katerem deluje, njeni dinamiki in

vrsti ljudi, ki jih zaposluje, ter organizacijskim odnosom. Politika kadrovskih virov vsebuje splošne smernice glede razvoja in prakse delovanja le-teh.

Upravljanje človeških virov obsega načrtovanje kadrovske politike: pripravo aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, načrtov zaposlovanj, načrtov usposabljanja, štipendiranje, zaposlovanje, motiviranje, plačno politiko, ugotavljanje delovne uspešnosti, nagrajevanje in sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje, izpopolnjevanje, izobraževanje, varstvo pri delu, vodenje uradnih evidenc in analiz itd. (Kovač, 2000: 18).

Rman (2003: 141) pod upravljanje s človeškimi viri pojmuje procese, ki pomembno določajo medsebojne odnose in vrednote, ustrezno notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, zadovoljni, lojalni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve ali proizvoda.

Ko govorimo o upravljanju človeških virov, mislimo na znanje, sposobnosti, motivacijo in na osebnostne lastnosti zaposlenih, ne pa samih zaposlenih (upravljati zaposlene bi pomenilo isto, kot manipulirati z njimi). Res pa je, da človeške vire upravljamo tako, da vzpostavljamo ustrezno vzdušje v kolektivu, omogočamo zaposlenim, da izrazijo svoje talente, nagnjenja, sposobnosti in lastnosti z ustreznim vključevanjem v delovni proces, v program dela in razvoja organa ali širše uprave, da jim omogočimo razvoj, jih ustrezno motiviramo (Bagon, 2003/b: 7).

Brejc (1997: 23) poudarja, da je upravljanje s človeškimi viri pomembna naloga vodje in vsebuje zelo raznovrstna znanja, npr. študij dela, načrtovanje človeških virov, pridobivanje, selekcijo in razporejanje ljudi, usposabljanje in razvoj zaposlenih, vključno z načrtovanjem karier, nagrajevanje in motivacijo, zdravo delovno okolje, odnose z vodstvom in podobno.

Singer (1990: 3) opredeli ravnanje s kadrovskimi viri kot posebno področje, ki skuša razviti programe, politiko in dejavnosti za pospeševanje zadovoljevanja konkretnih in splošnih potreb posameznika in organizacije.

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

- celotno vključevanje upravljanja človeških virov v vse funkcije organizacije in zagotavljanje, da postane delo z ljudmi vsakodnevna naloga vodje,
- razvijanje pripadnosti zaposlenih, indentifikacija posameznika s cilji organizacije in spodbujanje visoke stopnje učinkovitosti,
- razvijanje prožne organizacijske strukture, ki omogoča učinkovito prilagajanje vplivom iz okolja,
- pridobivanje in razvijanje kakovostnih sodelavcev.

### **2.1.2 Strateški pomen kadrovskih virov**

S politiko ravnanja s kadrovskimi viri želimo doseči povezanost s strateškim načrtovanjem. Kot smo že predhodno poudarili, so kadri najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, zato lahko pripišemo kadrovskim virom strateški pomen.

Težnja upravljanja s kadrovskimi viri gre v dve osnovni smeri: usmerjati kadre in njihove zmožnosti k povečevanju učinkovitosti ter obenem v kar največji meri zadovoljevati potrebe zaposlenih. Pri tem ne smemo pojmovati cilja organizacije in potreb zaposlenih kot ločena in izključujoča se cilja. Bistvo uspešnega ravnanja s kadrovskimi viri je združevanje obeh ciljev kot vzajemnih in medsebojno odvisnih. Uspešnost organizacije postaja tako tesno povezana z uspešnostjo posameznika, zato je potrebna povezanost med kadrovsko dejavnostjo in cilji organizacije.

Pomen ravnanja s kadrovskimi viri lahko strnemo v štiri temeljne značilnosti, in sicer (Možina in drugi, 2002: 6):

- kadrovski viri so najpomembnejši kapital organizacije, učinkovit menedžment je ključ do uspeha,
- uspeh organizacije je zagotovljen, če sta kadrovska politika in politika organizacije tesno povezani in kot taki prispevata k uresničevanju zastavljenih ciljev in strateških načrtov,
- odlični dosežki so v največji meri odvisni od organizacijske kulture in vrednot, vzdušja v organizaciji ter obnašanja vodilnih,
- potrebno je sodelovalno vzdušje – vse zaposlene združevati za doseganje skupnih ciljev.

Da bi dosegli čim večjo učinkovitost UKV je potrebno kadrovske funkcije vključiti v proces strateškega upravljanja. Pri tem se menedžerji, ki vodijo in usmerjajo zaposlene, srečujejo s štirimi zahtevami (Treven, 1998: 32):

- doseči vpliv na strateški plan organizacije,
- razpolagati z znanjem o strateških ciljih organizacije,
- poznavanje, izkušnje in spretnosti zaposlenih so potrebni za uresničevanje strateškega načrta,
- izdelati programe za pridobitev omenjenih spretnosti in vedenja zaposlenih.

**Tabela 2.1:** Povezava med strateško usmerjenostjo vodstva in strategijami upravljanja kadrovskih virov

<b>Vrsta strategije</b>	<b>Usmerjenost</b>	<b>Upravljanje kadrovskih virov</b>
<b>Razpršitev</b> Pridobivanje konkurenčnih prednosti z različnostjo storitev.	Nove storitve.	Pridobivanje in izbiranje izkušenih strokovnjakov. Spodbujanje inovativnosti. Spodbuden sistem nagrajevanja.
<b>Zagotavljanje kakovosti</b> Pridobivanje konkurenčnih prednosti z uvajanjem novih metod dela.	Kakovost, tehnološke izboljšave, nove metode dela, raziskave.	Pridobivanje in izbiranje vrhunskih strokovnjakov, raziskovalcev, nagrajevanje strokovnjakov.
<b>Usmerjenost k potrošnikom (strankam)</b> Pridobivanje konkurenčnih prednosti z upoštevanjem potrošnikovih potreb.	Storitve, ki jih želi potrošnik (stranka).	Pospeševanje zaposlovanja. Razvoj karier. Izobraževanje vseh zaposlenih, še posebej strokovnega osebja. Nagrajevanje glede na zadovoljitev potreb potrošnika.
<b>Znižanje stroškov</b> Pridobivanje konkurenčnih prednosti z nizkimi stroški.	Ekonomičnost poslovanja, nadzor nad stroški, produktivnost.	Kadrovanje glede na zahteve odjemalcev. Uvajanje merljivih načinov za ocenjevanje uspešnosti dela. Nagrajevanje glede na ekonomičnost poslovanja in inovativnost, uspešnost enote.
<b>Usmerjenost na določene trge</b> Zadovoljevanje potreb specifičnih porabnikov.	Iskanje tržnih vrzeli.	Pridobivanje in izbiranje specialistov za zadovoljevanje potreb posebnih trgov. Dodatno nagrajevanje specialistov. Neprestano izobraževanje in usposabljanje.

Vir: Možina in drugi; Management kadrovskih virov, 2002, str. 20.

## 2.2 Državna uprava kot del javnega sektorja

V diplomskem delu se bomo osredotočili le na del organizacij javnega sektorja, in sicer na državno upravo. Razlogi za to so predvsem:

Javna podjetja, četudi so lahko monopolistična, delujejo na trgu ali vsaj na kvazitrgu (njihove naloge lahko opravljajo tudi organizacije iz zasebnega sektorja). Že njihovi ustanovitveni akti so usmerjeni v gospodarno delovanje, imajo finančne vire (tudi) zunaj proračuna in opredeljene stranke (uporabnike, odjemalce).

Organizacije državne uprave opravljajo predvsem regulativne naloge, naloge pospeševanja razvoja in naloge t.i. strokovno-tehnične uprave. Določenih funkcij države kot npr. inšpekcijskega nadzorstva ni možno prenašati v izvajanje v organizacije zunaj državne uprave.

Razlog za proučevanje državne uprave je tudi v specifični urejenosti UKV v državni upravi v primerjavi z ostalim delom javnega sektorja. V tem kontekstu se bomo osredotočili na splošno predstavitev slovenske državne uprave in njenega posebnega dela, to je Ministrstva za šolstvo, znanost in šport.

### 2.2.1 Opredelitev osnovnih pojmov

Opredelitev javnega sektorja (tudi državne uprave), posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Obstaja več kriterijev definiranja, npr. viri financiranja, subjekti, status zaposlenih itd.

Po Pusiću (1995) je javni sektor skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero. Javni sektor obsega organe in organizacije državne uprave ter številne druge organizacije, ki opravljajo družbene naloge in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V širšem smislu javni sektor ne obsega samo organov centralne uprave in mreže njenih regionalnih in lokalnih izpostav, pač pa tudi celotno organizacijo lokalne in funkcionalne samouprave.

Zakon o javnih uslužbencih<sup>1</sup> in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>2</sup> določata, da javni sektor sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije,

---

<sup>1</sup> Glej 1. člen Zakona o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 110/02).

<sup>2</sup> Glej 2. člen Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03 in 126/03).

javni skladi, javni zavodi, javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javni sektor v Sloveniji sestavljajo neposredni in posredni proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje. Kot neposredni uporabniki so opredeljeni državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, kot posredni uporabniki pa javni zavodi, javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina<sup>3</sup>.

Javna uprava je sicer neenotno definiran pojem, ki vključuje državno upravo in del javnih služb, lahko pa tudi lokalno samoupravo z lokalnimi javnimi službami, torej vse organizacije teritorialnega tipa in funkcionalnega tipa, ki opravljajo naloge javnega pomena oziroma javne naloge zagotavljanja javnih dobrin (Šmidovnik, 1985: 129–130).

Javno upravo sestavljajo (Haček, 2000):

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

Državno upravo lahko definiramo skozi organizacijski vidik kot skupek organov, ki upravlja z državo, vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma družbenih koristi, temveč v smislu izvajanja te politike. Funkcionalni vidik definira državno upravo kot dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave sodi v instrumentalni del tega procesa. Za državno upravo lahko trdimo, da predstavlja tisti aparat, preko katerega država deluje in izvršuje politične odločitve (Virant, 1998: 63).

---

<sup>3</sup> Glej Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 in 110/02).

## 2.2.2 Struktura in funkcije državne uprave

Struktura uprave naj bi bila podana z osnovnim ciljem, da status sledi opredeljenim funkcijam, nalogam in zastavljenim rezultatom posamezne dejavnosti.

Z organizacijskega vidika pod pojmom državna uprava razumemo: vlado in vladne službe, ministrstva z organi v sestavi ministrstev in na teritorialnem področju upravne enote. Vsi ti organi nimajo samostojne pravne osebnosti, temveč jo ima le Republika Slovenija, katere zakoniti zastopnik je Vlada RS.

Danes si lahko sliko slovenske državne uprave predstavljamo razmeroma pregledno in z jasno prikazanimi razmerji. Organ strateškega odločanja izvršilno-upravne veje oblasti je vlada, ki jo pri nas sestavljajo ministri pri skupnem odločanju. Vlada ima po zakonu eksekutivno funkcijo izvrševanja zakonskih aktov, koordinativno in reprezentativno funkcijo. Vlada nadzoruje delo ministrstev, jim daje politične usmeritve in skrbi za izvrševanje njihovih funkcij. Ministrstvo se lahko ustanovi z zakonom za eno ali več med seboj povezanih upravnih področij po t. i. resornem načelu. Vladi daje predloge in pobude za urejanje vprašanj s svojega delovnega področja, pripravlja predloge zakonov, ki jih potrdi vlada in jih kot predlagateljica posreduje državnemu zboru v obravnavo.

Ureditev organov v sestavi se prepušča vladni uredbi. Organi v sestavi se ustanovijo za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzorstva in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog ali če je zaradi narave dela treba zagotoviti večjo stopnjo samostojnosti. Minister daje organu v sestavi usmeritve za delo, obvezna navodila ter mu naloži, da opravi določene naloge iz svoje pristojnosti.

Upravna enota se ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno. Upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih zadevah iz državne pristojnosti in opravljajo druge naloge iz državne pristojnosti, določene z zakoni. Opravljajo zadeve s svojega delovnega področja pod strokovnim vodstvom ministrstev, na katerih delovno področje sodijo. Upravno enoto vodi načelnik (upravni menedžer). Zakon o državni upravi načelniku upravne enote podeljuje pooblastila na področju kadrovskega vprašanja (imenovanje vodij oddelkov brez soglasja resornih ministrstev). Načelnikov predstojnik je minister, pristojen za upravo.



Funkcije uprave so opredeljene v Zakonu o državni upravi<sup>4</sup>. Državna uprava uresničuje svoje naloge na podlagi ustave in zakonov ter drugih predpisov in aktov, pri svojem delu pa je samostojna. Primarno načelo pri izvajanju vsake naloge državne uprave je načelo ustavnosti in zakonitosti.

Naloge državne uprave so sistemsko opredeljene kot:

- izvršilne naloge v smislu izdajanja in izvrševanja splošnih ter konkretnih upravnih aktov (izvajanje predpisov, odločanje v posameznih upravnih stvareh),
- sodelovanje pri določanju politik, torej oblikovanje alternativ za podporo upravnega odločanja ter priprava normativnih in drugih gradiv za vlado (predlogi zakonov, podzakonskih aktov in drugih aktov),
- spodbujanje in usmerjanje družbenega razvoja,
- zbiranje informacij in spremljanje stanja (analitična funkcija),
- zagotavljanje izvajanja javnih služb iz pristojnosti države (servisna funkcija),
- inšpekcijsko in upravno nadzorstvo.

### **2.2.3 Reorganizacija državne uprave**

Pravni okvir za reorganizacijo državne uprave predstavlja sprejem sistemske zakonodaje na tem področju<sup>5</sup>.

Procesi reorganizacije v upravi potekajo v dveh smereh, in sicer na področju prilagajanja novi državni ureditvi in sodobnim oblikam organiziranosti uprave ter hkrati skozi definiranje funkcij in pristojnosti uprave. Iz sprememb, ki se nanašajo na državno upravo in pomenijo vzpostavljen normativni okvir ter posledično spremenjeno organizacijsko strukturo, so se aktivnosti preusmerile na vsebinske spremembe. Dejavnosti so osredotočene na zagotavljanje večje učinkovitosti, uspešnosti in preglednosti delovanja uprave s poudarkom na namenskosti porabe proračunskih sredstev.

---

<sup>4</sup> Državni zbor Republike Slovenije je 31. 5. 2002 sprejel novi Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02, 56/03). Zakon je začel veljati 29. 6. 2002; s tem dnem sta bila razveljavljena dotedanja temeljna zakona za delo državne uprave, Zakon o upravi in Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev.

<sup>5</sup> Glavni reformni paket t. i. sistemskih zakonov vključuje: Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in 56/03), Zakon o inšpekcijskem nadzoru (Uradni list RS, št. 56/02), Zakon o javnih agencijah (Uradni list RS, št. 52/02), Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 110/02) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03 in 126/03). Vlada RS je junija 2003 sprejela več izvedbenih predpisov za izvajanje omenjenih zakonov. Med najpomembnejša uvrščamo Uredbo o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03) in Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03 in 109/03).

Postopek reorganizacije državne uprave poteka na več ravneh – od makroravni (ravni upravnih organov) do mikroravni (ravni organizacijskih enot in delovnih mest).

Na mikroravni gre za združevanje organizacijskih enot v skladu z merili, ki jih je prinesla uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03). Uredba omogoča oblikovanje preglednejše in učinkovitejše notranje organizacijske strukture organov državne uprave. Ključni načeli pri oblikovanju nove podobe organizacijske strukture znotraj ministrstev sta namreč usmerjenost v procesni način dela in racionalnejša izraba kadrovskih in drugih virov.

Vzpostavitev ustreznih kriterijev za ustanavljanje notranjih organizacijskih enot vodi k medsebojni primerljivosti teh enot med ministrstvi, hkrati pa tudi k preprečevanju pretirane razdrobljenosti notranje organizacije, ki ovira zmožnost obvladovanja dela. Za novo ureditev je značilno, da povezuje organizacijski in delovnopравни vidik. Tako je opredelitev vodij posameznih notranjih organizacijskih enot v smislu nazivov in plačnih elementov vezana na velikost te enote. Bistvo pri novi ureditvi je, da bodo sistemizacije delovnih mest v upravnih organih oblikovane kot realne, torej vključujoče le dejansko zaposlene javne uslužbenke (Kovač, 2003: 196).

Po našem mnenju je prva faza reorganizacije na mikroravni le formalna in nas bo pripeljala do preglednega izhodišča za nadaljnje korake. Prava reorganizacija seveda zahteva več časa in temeljito analizo poslovnih procesov.

Na makroravni reorganizacija zajema ukinitve nekaterih upravnih institucij (organov v sestavi ministrstev in vladnih služb). Reorganizacija organov v sestavi ministrstev temelji na konceptu, ki ga je zastavil zakon o državni upravi in po katerem se lahko organ v sestavi ministrstva oblikuje le za izvajanje implementacijskih nalog večjega obsega oziroma tudi nalog manjšega obsega, pri katerih je posebej izražena potreba po delni samostojnosti znotraj ministrstva (primer inšpekcij).

V zakonu o državni upravi organi v sestavi niso več določeni. Samo vlada bo lahko sprejemala odločitve o ustanovitvi organa v sestavi oziroma o ustanovitvi agencije na pretehtan in odgovoren predlog ministra. S tem se na vlado prenaša pomembna pristojnost, namreč odločanje o svoji lastni organizaciji, kar je edino smiselno v razmerah, ko ima polno odgovornost za izvajanje svojih nalog (Bohinc, 2001: 47).

Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03) ohranja 43 izmed 53 organov v sestavi. S 1. 1. 2004 je prenehalo delovati deset organov v sestavi ministrstev<sup>6</sup>. V sestavi so ostali le tisti organi, ki jih je v prehodnem obdobju z uredbo ustanovila vlada, npr. Policija, CURS, DURS, Generalštab slovenske vojske itd.

Skupne službe za organe v sestavi mora organizirati in izvajati ministrstvo, v katerega sestavo spadajo. To naj bi preprečilo neracionalno podvajanje strokovnih služb na več ravneh. Hkrati to omogoča boljši nadzor nad učinkovitostjo notranje organizacije organov državne uprave.

Reorganizacija vladnih služb temelji na dveh ugotovljenih pomanjkljivostih njihovega dosedanjega statusa v centru vlade: prvič, nesmotrnost obstoja tako majhnih institucij kot samostojnih upravnih organov in proračunskih uporabnikov, in drugič, politične nemoči in neodgovornosti, ki zmanjšuje učinek njihovega strokovnega dela (Virant, 2003: 417).

Izhajajoč iz načela, da naj kot vladne službe delujejo le tiste, ki opravljajo strokovno-tehnične naloge za vlado, in tiste, ki zagotavljajo strokovno podporo koordinativni moči centra vlade (predsednika in ministra/-ov brez resorja, odgovornih za koordinacijo politik), je Vlada Republike Slovenije s 12. 6. 2003 sprejela izhodišča o preoblikovanju 5<sup>7</sup> od 22 vladnih služb in o preučitvi možnosti o preoblikovanju nadaljnjih 5<sup>8</sup> vladnih služb. Te službe imajo izrazito majhno število zaposlenih (od 3 do 5), kar ne upravičuje statusa samostojnega organa z vsemi pristojnostmi ter samostojnim finančnim načrtom (proračunom) in kadrovskim načrtom. Reorganizacija vladnih služb torej prinaša racionalizacijo uprave in okrepitev koordinacije na posameznih področjih, ki so medresorske narave (Kovač, 2003: 201).

Tretji pomemben element reorganizacije so spremembe v upravnih enotah. Tu je spomladi letos predvidena koncentracija menedžerskih in režijskih vlog v osmih do dvanajstih (v času pisanja diplomskega dela je to še odprto vprašanje) upravnih enotah (t. i. regijskih središčih), ob hkratni ohranitvi izvajanja upravnih storitev v izpostavah na lokacijah današnjih upravnih enot. Reorganizacija ne bo prizadela zaposlenih na upravnih enotah, saj bo zmanjšanje

---

<sup>6</sup> Organi in organizacije v sestavi se ne ukinjajo v pravem pomenu besede, temveč gre le za reorganizacijo zaradi večje prilagodljivosti organizacije. Ukinjeni organi od 1. 1. 2004 dalje delujejo kot notranje organizacije enote ministrstev.

<sup>7</sup> Urad za javna naročila (v Ministrstvo za finance), Urad Vlade RS za droge (v Ministrstvo za zdravje RS), Urad Vlade RS za slovenski jezik (v Ministrstvo za kulturo RS), Urad za priseljence in begunce (v Ministrstvo za notranje zadeve), Urad Vlade RS za invalide in bolnike (v Ministrstvo za delo, družino in socialane zadeve RS in v Ministrstvo za zdravje RS).

<sup>8</sup> Urad za enake možnosti, Urad za narodnosti, Urad za preprečevanje korupcije, Urad za varovanje tajnih podatkov in Urad za verske skupnosti.

števila zaposlenih izvedeno postopno, tako da se odhodi iz državne uprave ne bodo nadomeščali (Virant, 2003: 417).

Vse navedene reorganizacijske rešitve imajo skupni cilj: racionalizacija z boljšo izrabo kadrovskih virov in zmanjšanjem števila zaposlenih. Vlada je odločila, da je treba zmanjšati število zaposlenih v državni upravi v letih 2004 in 2005, vsako leto za en odstotek. Zmanjšanje bo prineslo letni prihranek okoli milijarde tolarjev, predvsem pa je pomemben simbolni pomen, saj bo po letu 1990 prvič prišlo do upada števila zaposlenih v državni upravi.

### **2.3 Karierni razvoj v upravi**

Karierni razvoj je mnogo več kot napredovanje. Je strokovni in osebni razvoj na nekem delovnem področju, praviloma usmerjen z načinom dela, ki posameznika privlači. V organizacijskem pogledu mora imeti jasno predstavo, pogled o kariernih poteh, ki se odpirajo posamezniku v organu, v vsej državni upravi in tudi v širšem prostoru.

Predvideva se, da bo usmerjeno vodenje kariere namenjeno mlajšim in bolj nadarjenim posameznikom, ki bodo kasneje prevzeli najvišje položaje v državni upravi – vodilna kariera. Poleg te imamo v upravi tudi strokovno kariero, ko se posameznik razvija, tako da pogloblja in izpopolnjuje znanje na strokovnem področju.

Pogoj, da se sploh lahko vsebinsko ukvarjamo s karierami, je poznavanje dveh med seboj povezanih področij: potrebna strokovna usposobljenost za neko delo (raven delovnega mesta, nalog) ter predvidene dejavnosti organov, uprave, opredeljene v poslanstvu in delovnem področju organa ter v njegovih dolgoročnih in kratkoročnih ciljih (Bagon, 2003/a: 12).

Strokovna literatura ponuja veliko različnih interpretacij pojma kariera. Tako so v sedemdesetih letih pojmovali kariero kot dolgoročen večletni napredek, razvoj posameznika, ki se je izražal v čedalje odgovornejšem delu. V osemdesetih letih je prevladovalo pojmovanje kariere v tesni povezavi z osebnim prizadevanjem in razvojem. Danes številni avtorji pristajajo na načrtovano kariero kot sredstvo za zadovoljevanje osebnih delovnih ambicij.

Holt (2000: 104) definira nov koncept kariere kot celoten vzorec trajnega razvoja, pri katerem je posameznik v medsebojnem in neodvisnem razmerju z organizacijskim okoljem. Razvijajoča se kariera vključuje spremembe, ki so vidne drugim (neosebna kariera) in spremembe na individualnem zaznavanju posameznikovih dejavnosti in identitete (osebna kariera). Oba vidika postajata neločljiva.

Potrebno je ločevati med zunanjim in notranjim vidikom kariere. Notranja kariera obsega sklop korakov in stopenj, ki sestavljajo posameznikov lastni koncept napredovanja znotraj poklica. Zunanja kariera se nanaša na objektivne kategorije, ki jih družba in organizacija uporabljata za označitev napredovanja po lestvici v danem poklicu (Bagon, 2003: spletna stran KSV).

Pri načrtovanju osebnega razvoja uslužbencev ne moremo mimo treh osnovnih komponent – strokovnega, osebnostnega in delovnega razvoja (Bagon, 2003: spletna stran KSV):

- Strokovni razvoj: gre za posameznikovo oblikovanje z izobraževanjem, z izbiro poklica, z usposabljanjem in strokovnim izpopolnjevanjem, ki zagotavlja njegovo napredovanje pri delu.
- Osebnostni razvoj: definiramo ga kot razvoj osebnostnih lastnosti posameznika v širšem smislu. Ta razvoj zajema splet vrednot, nagnenj, motivov, stališč in interesov, ki skupaj s posameznikovimi sposobnostmi in znanjem ter delovnimi dosežki oblikujejo celovito osebnost.
- Delovni razvoj: pomeni uveljavitev in uspeh posameznika na nekem področju delovanja. Včasih temu razvoju pravimo tudi delovna kariera. Ta komponenta razvoja kadrov je povezana z neposrednim delom in s samim delovnim okoljem.

Načrtovanje kariere je proces, v katerem posameznik sam ali s pomočjo organizacije analizira sebe in okolje, si na delovnem področju zastavi neke cilje ter napravi načrt za njihovo doseg. Načrtovanje kariere koristi tako posamezniku kot organizaciji. Zaposleni bolje spoznajo svoje sposobnosti ter pridobijo možnosti za njihovo načrtno izpopolnjevanje, kar vodi k večjemu osebnemu zadovoljstvu. Z vidika organizacije pa načrtovanje karier pomaga predvsem pri odkrivanju in zagotavljanju strokovnega potenciala (Možina, 2002: 73–75).

Upravljanje kariere (angl. Career Management) je proces, s katerim si organizacija prizadeva uskladiti karierne cilje in sposobnosti zaposlenih s kadrovskimi potrebami v organizaciji. To je

mogoče doseči s pomočjo zaposlenim pri planiranju njihovih karier in razvojnih dejavnosti, tako da so njihovi načrti karier realne opcije znotraj organizacije.

Sistem za razvijanje kariere (ang. Career Development System) je danes široko uporabljen pojem in ga opredeljujejo kot organizirano, formalizirano in planirano prizadevanje za doseg ravnotežja med posameznikovimi kariernimi potrebami in zahtevami organizacije po določeni delovni sili. Povezuje aktivnosti zaposlenih in menedžerjev s politiko in postopki organizacije (Bagon, 2003: spletna stran KSV).

Zakon o javnih uslužbencih v 29. členu govori o kariernem razvoju uradnikov. Uradniku je omogočena kariera z napredovanjem in je odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitete ter od rezultatov dela.

### **3 UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI**

#### **3.1 Analiza stanja kadrovskega področja državne uprave pred reformo**

Ravnanje z zaposlenimi je pred uporabo novega Zakona o javnih uslužbencih v državni upravi urejalo okoli 40 različnih predpisov. Med pomembnejše spadajo: Zakon o delavcih v državnih organih (Ur.l. RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 87/97 in 38/99; v nadaljevanju: ZDDO), Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96), Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02) in Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave (Uradni list RS, št. 24/98, 29/00 in 59/00).

Slovenija je imela pred reformo do neke mere zgrajen uslužbenski sistem v državni upravi, saj je ZDDO urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje ter nekatere druge pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in v organih lokalnih skupnosti. Navedenega uslužbenskega sistema ni bilo potrebno graditi povsem na novo, temveč ga je bilo treba z novim zakonom dograditi, dopolniti in izboljšati.

## **Zaposlovanje in odpuščanje**

Ustava v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. Javni natečaj zagotavlja enakopraven dostop do vseh služb v upravi pod enakimi pogoji, zmanjšuje obseg pojavov t. i. družbenega parazitizma (zveze, poznanstva, politično kadrovanje, korupcija) in zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih kadrov.

ZDDO je sicer poznal institut javnega natečaja, vendar ta ni bil izpeljan do konca – neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni bilo podvrženo sankcijam.

V Sloveniji smo imeli relativno odprt sistem zaposlovanja (in ne togega, zaprtega kariernega sistema), kar je bilo glede na majhnost države primerno. Pomanjkljivost ZDDO je bila v tem, da ni zagotavljal ustreznega sistema strokovnih izpitov kot "filtra" za vstop v upravo. Opravljen strokovni izpit je bil obvezen le za tiste, ki so v upravi opravljali pripravništvo, za ostale, ki so se prvič zaposlili v upravi, pa ne. Poleg tega je bil program strokovnega izpita neprimeren, izvajanje pa na ne dovolj visoki ravni zahtevnosti.

## **Politika v državni upravi**

Državna uprava je upravljana s strani političnega vodstva države. Z vidika strokovnosti je smiselno, da se politika čim manj vpleta v strokovno delovanje državne uprave, vendar v realnem svetu večinoma ni tako.

V državni upravi ni bila izvedena ustrezna ločitev med nivojem političnih funkcij in ostalimi delovnimi mesti. V izvršilni veji oblasti opravljajo naloge upravnega vodenja (menedžmenta) osebe, ki so vsaj formalno imenovane kot politični funkcionarji (državni sekretarji, predstojniki organov v sestavi in predstojniki vladnih služb) in ne strokovno usposobljeni uradniki.

Praksa kadrovanja na te položaje je bila v preteklosti različna. Teoretično je bilo mogoče in celo pravno dopustno, da je lahko delovno mesto funkcionarja, imenovanega po politični liniji, zasedel nekdo brez ustrezne izobrazbe in delovnih izkušenj.

## Napredovanje

Področje napredovanja zaposlenih v državni upravi je bilo do začetka uporabe zakona o javnih uslužbencih urejeno v različnih zakonih in drugih predpisih. Zakonodaja je poznala dvoje vrste napredovanj:

- vertikalno napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto,
- horizontalno napredovanje v višji plačilni razred na istem delovnem mestu.

Napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto ima osnovo v ZDDO. Za vertikalno napredovanje je bil eden osnovnih pogojev prazno delovno mesto, stopnja strokovne izobrazbe in ustrezno število let delovnih izkušenj. Problem vertikalnih napredovanj je bil v tem, da so se ustvarjala zahtevnejša delovna mesta. Tako so zaposleni formalno napredovali na višje delovno mesto, čeprav so dejansko še naprej opravljali enake naloge kot pred napredovanjem.

Ena večjih pomanjkljivosti prejšnje ureditve je bila izenačitev delovnih mest in nazivov. Tako je ureditev poznala samo sistem delovnih mest, le-ta pa so bila imenovana z nazivi. V praksi se je sistemizacija delovnih mest pogosto prilagajala željam posameznikov po napredovanju in ne zahtevam delovnega procesa. Poleg navedenih pomanjkljivosti v preteklosti niso bila jasno določena pravila kadrovskega poslovanja in odgovornosti za sprejemanje odločitev (npr. napredovanja brez izpolnjevanja pogojev).

Sistem horizontalnega napredovanja v času pisanja diplomskega dela še vedno urejata pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi in zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti.

Zaposleni lahko napreduje v višji plačilni razred na delovnem mestu praviloma vsaka tri leta, če izpolnjuje predpisane pogoje.

Pogoji napredovanja na delovnem mestu v višji plačilni razred so:

- zahtevana stopnja strokovne izobrazbe na delovnem mestu, na katerega je zaposleni razporejen,
- ustrezna delovna doba in drugi pogoji, določeni v sistemizaciji delovnih mest,



- dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v napreduvalnem obdobju.

Praksa je pokazala vrsto pomanjkljivosti sistema horizontalnega napredovanja. Izkazalo se je, da formalni pogoji za napredovanje upoštevajo različne formalne dokaze o usposobljenosti zaposlenih, premalo pa se vrednoti njihovo dejansko delo.

### **Plačna politika in nagrajevanje**

Plače zaposlenih v državni upravi je urejal ZDDO in še vedno veljavni zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94, 36/95; v nadaljevanju: ZRPJZ)<sup>9</sup>.

Pri urejanju plačnega sistema se izhaja iz klasifikacije delovnih mest. Plača zaposlenega je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnova za obračun plače je izhodiščna plača za 1. tarifni razred, dogovorjena s kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti. Količniki za določitev osnovnih plač so odvisni od zahtevnosti delovnega mesta. Določeni so z ZRPJZ in uvrščeni v devet tarifnih skupin v razponu od 1.10 do 9.00. Znotraj tarifnih skupin se količniki razvrščajo v plačilne razrede.

Del plače za delovno uspešnost zaposlenega lahko znaša največ 20 % njegove osnovne plače. Institut variabilnega dela plače, ki ga je uvedel ZRPJZ, je sicer ustrezen in primeren, neustrezna pa je zakonska določba, da obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti lahko znaša največ 3 % sredstev za plače v državnem organu. Tako majhen obseg sredstev onemogoča stimulatивно nagrajevanje nadpovprečno uspešnih uslužbencev.

Dejstvo je, da so razlike med plačilnimi razredi, ki jih določa ZRPJZ, zelo majhne, poleg tega pa niso v vseh tarifnih skupinah odstotkovno enake. Zaradi majhne razlike med plačilnimi razredi (predvsem v tarifnih razredih I–VI) tudi napredovanje v plačilni razred zvedeni, učinek napredovanja, ki se kaže v višji plači, pa je po našem mnenju premajhen.

Posebnost pri določitvi plače v državni upravi je predstavljal prvi odstavek 65. člena ZDDO. Navedeni člen določa, da se za posamezna delovna mesta, ki zahtevajo specifična

---

<sup>9</sup> Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti bo v veljavi do 1. 7. 2004, torej do uveljavitve Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

strokovna znanja in posebno izurjenost, oziroma delovna mesta, ki zaradi zahtevnosti in izpostavljenosti, ter za tista delovna mesta, ki jih je nujno potrebno zasesti zaradi nemotene in učinkovitega delovanja države, lahko vlada izjemoma določi višji količnik, kot je določeno v zakonu.

V praksi je prihajalo do zlorab omenjene zakonske izjeme, saj se je zaposlenim, ki niso izpolnjevali pogojev za zasedbo delovnega mesta, določil količnik po prvem odstavku 65. člena ZDDO<sup>10</sup>. Tak način dodeljevanja plač posameznim zaposlenim je pomenil nemotiviranost za vse tiste, ki so napredovali v skladu z zakonodajo in s finančnimi zmoglostmi posameznega organa.

Za konec lahko strnemo, da obstoječi plačni sistem zaposlenim v državni upravi ne zagotavlja stimulacije za uspešno delo. Izven plačnega sistema (ki je že sam po sebi nestimulativen) ni nobenih mehanizmov za ustvarjanje zadovoljstva pri javnih uslužbencih in za nagrajevanje odličnosti.

### **Usposabljanje in izpopolnjevanje**

Temeljna pomanjkljivost na področju usposabljanja javnih uslužbencev je bila v tem, da ni bil predviden horizontalni program usposabljanja in izpopolnjevanja, s katerim bi vlada lahko vodila enovito politiko usposabljanja in izpopolnjevanja kot del politike UKV.

Sistem usposabljanja in izpopolnjevanja je bil popolnoma decentraliziran, kar pomeni, da so bili programi razpršeni po upravnih organih, centralna institucija na tem področju (Upravna akademija) pa je nastopala kot ponudnica storitev, namesto da bi opravljala funkcijo pripravjalca in izvajalca vladne politike na področjih, kjer je usposabljanje potrebno za celotno upravo.

Po našem mnenju se v državni upravi pojavljajo tudi težave s prenosom in vključevanjem novega znanja v delovne procese. Eden izmed razlogov je gotovo razlika med učnim okoljem in okoljem uprave. Dejstvo je, da je okolje v upravi preveč togo, birokratsko in regulirano s predpisi, ki strogo opredeljujejo postopke ravnanj.

---

<sup>10</sup>Z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih, ki se je začel uporabljati 28. 6. 2003, so prenehale veljati določbe ZDDO, kar posledično pomeni, da določitev plače po prvem odstavku 65. člena ZDDO ni več mogoča.

V praksi se ni izoblikoval institut, ki bi omogočal preverjanje, kako so zaposleni znanje, pridobljeno z dodatnim usposabljanjem, znali uporabiti pri svojem delu in ali sta se zaradi tega učinkovitost in delo zaposlenega resnično izboljšala.

### **Mobilnost zaposlenih**

Mobilnost javnih uslužbencev znotraj sistema državnih organov in organov lokalnih skupnosti je relativno majhna in se ne obravnava s pozitivnim vrednostnim predznakom. Premeščanje po želji javnega uslužbenca je redkost, premeščanje zaradi delovnih potreb pa je vezano na dogovor predstojnikov organov. Vsaj v okviru državne uprave bi morali omogočiti fleksibilnejšo ureditev prehajanja javnih uslužbencev iz organa v organ, seveda upoštevaje potrebe poslovanja obeh organov.

### **3.2 Reforma na področju kadrov v državni upravi**

Cilj reforme slovenske državne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem je približevanje sodobni državni upravi, ki je učinkovita, strokovna in politično nevtralna ter omogoča hitre javne storitve. Ukrepi za zmanjšanje stroškov so postali v javnem sektorju stalnica, hkrati pa se zahteva dvig kakovosti storitev, kar se doseže z večjo učinkovitostjo, usmerjenostjo k uporabniku ter tržnimi razmerji (Brezovšek, Haček, 2002: 696).

V okviru približevanja EU je bila Slovenija zavezana spoštovati določbe Evropskega sporazuma o pridružitvi in predpise EU, ki se nanašajo na področje javnih uslužbencev. Pri tem je potrebno ugotoviti, da za navedeno področje v Evropskem sporazumu o pridružitvi ne obstajajo splošno zavezujoče določbe pravnega reda EU (*acquis communautaire*). Namesto poenotene pravne ureditve so razviti določeni standardi, ki jih države članice EU upoštevajo pri izkazovanju učinkovitosti in oblikovanju pravnih ureditev javnih uslužbencev. Ti standardi se državam kandidatkam za vstop predstavljajo preko sodelovanja z organizacijo SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries).

V okviru reforme državne uprave v povezavi s prilagajanjem pravnemu redu EU je bila ves čas poudarjena tudi reforma uslužbenskega sistema, ki je svoj normativni okvir dobila s sprejemom zakona o javnih uslužbencih. Zakon uvaja v upravo upravljanje kadrovskih virov.

Cilji strategije razvoja uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja kadrovskih virov so (Virant, 2003: 421–422):

- uslužbenki sistem v javni upravi, ki bi temeljil na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost,
- zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskih virov,
- uvedba strateškega kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe,
- večja mobilnost kadrov med organi javne uprave in večja fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela,
- večja možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost,
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju (povezava napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika),
- povečanje motivacije menedžerskih struktur za racionalizacijo poslovanja,
- stalno usposabljanje javnih uslužbencev v upravi s posebnim poudarkom na razvoju menedžerskih struktur,
- razvoj organizacijske kulture, ki bo vključevala zavest o poslanstvu uprave in o njeni vlogi v družbi,
- jasna opredelitev in povečanje strokovnosti in odgovornosti javnih uslužbencev,
- povečanje zadovoljstva in motiviranosti javnih uslužbencev za delo itd.

Tudi sicer novi predpisi prinašajo vrsto vsebinskih sprememb na področju organizacije in upravljanja kadrovskih virov. Naj naštejemo samo nekaj pomembnejših sprememb:

- poenotenje nazivov za primerljive vodstvene položaje na posameznih ravneh,
- poenostavitev postopkov za spreminjanje sistemizacij (vladno soglasje bo potrebno le za obsežne spremembe),
- določitev tipičnih uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest,
- ustrežnejša razmerja plač na položajih direktorjev,
- ureditev internega trga dela (interni javni natečaji),
- standardizacija postopkov ugotavljanja nesposobnosti in disciplinskih postopkov,
- dvig standarda strokovnih izpitov ob hkratni tehnični poenostavitvi izvedbe,
- transparenten postopek zaposlovanja z vnaprej določenimi pravili,
- pregledno napredovanje v višji naziv na podlagi ocene delovne uspešnosti,
- obveznost letnega razgovora s sodelavcem in letnega ocenjevanja.

Pri tem velja opozoriti, da bodo navedene spremembe v praksi toliko učinkovitejše, kolikor več časa in truda bo državna uprava vložila v usposabljanje za njihovo izvajanje in v samo izvajanje.

Nekateri avtorji npr. Brejc (1997: 22–23) poudarjajo, da pri tovrstnih reformnih prizadevanjih sprememba zakonodaje ni dovolj, ampak je potrebno še veliko več. Gre za novo filozofijo ravnanja z ljudmi, ki izpostavlja pomen človeka v upravi.

### **3.3 Oblikovanje modela upravljanja kadrovskih virov v državni upravi**

Vzporedno s pripravami na sprejem systemske zakonodaje se je pričelo tudi iskanje strokovnih, vsebinskih in postopkovnih podlag ter organizacijskih ukrepov za vpeljavo enotnega sistema UKV v državni upravi. V ta namen je vlada decembra 2001 sprejela sklep o ustanovitvi delovne skupine za izvedbo projekta.

Model UKV mora temeljiti na (Stare, 2003: 392):

- profesionalnosti (ključni kriterij delovanja mora postati profesionalnost posameznika, posamezna ravnanja pa morajo biti strokovno utemeljena);
- skladnosti (delovanje na področju UKV mora biti tako na ravni sistema (uprave) kot posameznih elementov sistema (med vodjo in zaposlenimi, med sodelavci) usklajeno z načrtano strategijo UKV);
- skupinskem duhu (delovanje mora spodbujati navezanost zaposlenih na sodelavce, delovno skupino in upravno organizacijo, vsak posameznik je poklican k oblikovanju sodobne organizacije in njenemu predstavljanju navzven in navznoter);
- ustvarjalnosti in razvoju (model UKV mora spodbujati inovativnost in razvoj zaposlenih, saj je ključ do razvoja in uspeha uprave in njenega delovanja);
- gospodarnosti (model in politika UKV morata biti stroškovno učinkovita, delovanje pa ekonomsko upravičeno in uspešno).

Model mora torej zagotoviti organizacijsko, sociološko, psihološko, razvojno in ekonomsko vizijo UKV, pri tem pa tudi strokovnost delovanja v odnosu do posameznih delovnih partnerjev (vodij, sodelavcev, strank itd). Le tako bo mogoče zagotoviti ustrezne podlage za uspešno izvajanje zakonodaje in spodbujanje pozitivnih sprememb v upravi.

Delovna skupina za uvedbo UKV v upravo je maja 2003 oblikovala model UKV v upravi. Vsebinsko je model razdeljen na štiri področja:

- kadrovsko načrtovanje, kadrovanje, izbor in uvajanje novega sodelavca,
- razvoj kadrovskih virov v upravi,
- letni razgovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti,
- organizacija UKV v upravi in profil kadrovskega specialista.

Posamezna področja modela bomo podrobneje predstavili v nadaljevanju, in sicer v kontekstu določb zakona o javnih uslužbencih.

Uspešno uresničevanje predstavljenega modela zahteva spremembe predvsem v načinu razmišljanja na področju organizacijske kulture in široko podporo (predvsem upravnega menedžmenta). Lahko celo rečemo, da bo podpora ljudi ključna za uvajanje nove paradigme razmišljanja.

Poudariti pa moramo, da oblikovanje modela UKV v upravi še ni dokončano. Predloženi model terja strokovno proučitev in verifikacijo. To pomeni, da je treba za oblikovanje modela pridobiti strokovno in politično podporo, šele nato pa začeti izpopolnjevati posamezne instrumente, izdelovati programe izobraževanja in uvajati model predvidenih postopkov. Le na tak način lahko pričakujemo delovanje modela kot celote. Dokončno oblikovanje modela zahteva usklajenost med sodelujočimi, njegovo stalno spremljanje, preverjanje in izboljševanje (Stare, 2003: 389–402).

### **3.4 Zakon o javnih uslužbencih – vpliv na upravljanje kadrovskih virov**

Zakon o javnih uslužbencih<sup>11</sup> (v nadaljevanju: ZJU) celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih, organih lokalnih skupnosti, javnih skladih in javnih agencijah.

ZJU je torej področje javnih uslužbencev uredil sistemsko, uvedel je kar nekaj novosti, predvsem pa je postavil temelje UKV. V prvi vrsti gre za graditev in dograditev strukture, katere temelj je ZJU, in za oblikovanje upravne (organizacijske) kulture, ki bo vplivala doseganje zastavljenih ciljev. Glede na to, da se je zakon konec junija 2003 začel uporabljati

---

<sup>11</sup> Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št 56/02 in 110/02) je Državni zbor Republike Slovenije sprejel 28. 6. 2002, veljati je začel 13. 7. 2002, uporabljati pa se je začel 28. 6. 2003.

v praksi, je treba izvesti številne dejavnosti za prilagoditev dejanskega stanja rešitvam, ki jih zakon vsebuje.

Z vidika UKV prinaša zakon napredek zlasti na področja načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, kadrovski načrt, kadrovske evidence, karierni razvoj), zaposlovanja, plačne politike, nagrajevanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, mobilnosti kadrov itd.

### **3.4.1 Opredelitev temeljnih pojmov**

Preden začnemo s predstavitvijo novega ZJU moramo opredeliti nekaj temeljnih pojmov, ki jih bomo v nadaljevanju večkrat uporabljali.

Javni uslužbenec je posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju.

Uradnik je tisti javni uslužbenec, ki opravlja naloge na uradniškem delovnem mestu.

Uradniška delovna mesta so tista delovna mesta, na katerih se opravljajo javne naloge oziroma temeljne naloge organa. Hkrati so kot uradniška delovna mesta opredeljena tudi delovna mesta, na katerih se opravljajo najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih, npr. delovna mesta vodij kadrovske, finančne, računovodske, pravne službe, vodje službe za informatiko, glavne pisarne in službe za stike z javnostjo. Prav tako so lahko kot uradniška delovna mesta opredeljena tista najzahtevnejša delovna mesta v spremljajočih dejavnostih, ki so bistvenega pomena za izvrševanje nalog organa in za katera se zahteva najmanj visoka strokovna izobrazba.

Strokovno-tehnična delovna mesta so delovna mesta, na katerih se opravljajo druga spremljajoča dela. Javni uslužbenci, ki opravljajo naloge na finančnem, kadrovskem, informacijskem in pravnem področju, so strokovno-tehnični javni uslužbenci.

Nazivi so pomembna novost v uradniškem sistemu. Zakon namreč določa, da uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, ki je vezan na posameznika, torej na njegov osebni status. Uradnik pridobi naziv z imenovanjem, če je izbran na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Naziv je seveda tesno povezan z delovnim mestom. Uradnik namreč lahko naloge delovnega mesta opravlja le v nazivu na uradniškem delovnem mestu.

Položaj je uradniško delovno mesto z vodstvenimi pooblastili in odgovornostmi. Upravni menedžerji bodo vodili strokovna področja dela, notranje organizacijske enote, skrbeli bodo za nemoteno delovanje organov in služb v celoti. Položaji so generalni direktor, generalni sekretar, vodje organizacijskih enot v ministrstvu in v organu v sestavi ministrstva, direktor organa v sestavi, načelnik upravne enote itd.

### **3.4.2 Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest**

Organizacijske spremembe in spremembe sistemizacije delovnih mest v organih državne uprave so sicer precej pogoste, saj je treba organiziranost in tudi sestavo, zahtevnost ter število delovnih mest nenehno prilagajati delovnim procesom in spremembam vsebine in obsega nalog. Hkrati pa so lahko organizacijske spremembe vedno znova izziv in možnost za posege v kadrovsko strukturo ter ukrepe racionalizacije pri številu zaposlenih ter tudi obsegu sredstev, potrebnih za plače zaposlenih (Korade-Purg: 2003/a, 19).

Prilagoditev organizacije in sistemizacije delovnih mest stanju, ki je nastalo z uveljavitvijo ZJU, bo zahtevna naloga. Upoštevati je treba vse novosti, ki jih prinaša zakon, ter seveda tudi novosti, ki so določene v podzakonskih predpisih. Med slednjimi je posebej pomembna uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>12</sup> (v nadaljevanju: uredba).

Notranja organizacija in sistemizacija delovnih mest mora zagotavljati strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog, usmeritev organa k uporabnikom njegovih storitev in učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami.

Z notranjo organizacijo organov državne uprave se določijo (8. člen uredbe):

- notranje organizacijske enote (npr. kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor itd.), njihova delovna področja in njihova medsebojna razmerja,
- način vodenja notranjih organizacijskih enot,
- naloge, pooblastila in odgovornosti vodij notranjih organizacijskih enot in
- način sodelovanja z drugimi organi in institucijami.

---

<sup>12</sup> Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03 in 109/03) je začela veljati 19. 6. 2003, uporabljati pa se je začela 28. 6. 2003.



Osnovna enota ministrstva je direktorat, ki se oblikuje za izvajanje nalog na zaokroženem delovnem področju ministrstva. Direktorate vodijo uradniki na položajih, to so generalni direktorji<sup>13</sup>. Generalni sekretar vodi strokovno delo v sekretariatu, na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri, in pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva.

Druge notranje organizacijske oblike so sektorji in oddelki. To vodi v ploščenje organizacije in posledično v nižanje števila organizacijskih ravni. Posamezne službe ali sektorji morajo zaradi narave dejavnosti delovati v neposrednem stiku z ministrom (npr. služba za notranjo revizijo).

Bistvena novost v novi ureditvi je dvig ločnice med politično in upravno strukturo, ki omogoča oblikovanje uradniške elite. Takoj za ministrom in državnim sekretarjem kot njegovim namestnikom sledi raven vrhunskih upravnih menedžerjev (generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev in vodij kabineta). Krog političnih funkcionarjev v izvršilni veji oblasti se bo tako zmanjšal na predsednika vlade, ministre, generalnega sekretarja vlade in na manjše število državnih sekretarjev.

Sistemizacijo delovnih mest ZJU določa v členih 21, 40 in 41, uredba pa podrobno ureja postopek sprejemanja in spreminjanja akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, vsebino akta, razvrstitev uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest itd.

Zakon določa, da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog, pogoji za zasedbo delovnega mesta (stopnja in smer izobrazbe, delovne izkušnje, funkcionalna znanja, državni izpit iz javne uprave itd).

Opis nalog, določen v katalogu uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest (priloga uredbi), je precej splošen. Če so za delovno mesto zahtevane specifične vsebine nalog, se lahko dodajo dodatna poimenovanja in dodatni pogoji ter se prilagodi opis nalog.

S to rešitvijo se strinja tudi Brejc (1997: 21–24), saj meni, da moderen in dinamičen ustroj državne uprave ne dopušča več togih sistemizacij s podrobnimi opisi nalog. Za naloge, ki so

---

<sup>13</sup> V 14 ministrstvih bo skupno 44 direktorats in s tem 44 generalnih direktorjev, ki bodo nadomestili sedanje državne sekretarje.

stalne narave, je mogoče dovolj natančno določiti pogoje za opravljanje dela. Drugi del nalog pa se spreminja in zahteva od izvajalcev, da vedno znova iščejo boljši način dela. V takem primeru težko podrobneje določimo opis delovnega mesta, zato je tudi smiselno, da sistemizacije niso togi, birokratski akti, ampak resnični pripomočki vodjem pri izvajanju njihove vloge. Z dinamično zasnovanimi sistemizacijami lahko ublažimo tudi stalne zahteve po zaposlovanju novih uslužbencev v upravi. Vedno večje potrebe po zaposlovanju niso vedno posledica novih vsebin in nalog, ki izhajajo iz novih predpisov. Del novih nalog je mogoče opraviti z drugačno razporeditvijo dela in z boljšim izkoristkom zmožnosti javnih uslužbencev.

Pomembna novost uredbe je, da mora biti sistemizacija v skladu z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu predvidena za plače in za druge prejemke, ki jih izplačuje delodajalec. Prav tako mora biti sistemizacija v skladu s kadrovskim načrtom, tako da število delovnih mest ne presega načrtovanega števila<sup>14</sup>. S tem je vlada odpravila pomanjkljivost prejšnje ureditve, kjer so bila v sistemizacije vključena prosta delovna mesta, na katera so lahko vertikalno napredovali javni uslužbenci, čeprav se zahtevnost njihovega dela ni povečala.

Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik, v organu v sestavi ministrstva pa minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Ne glede na spremenjen status organov v sestavi je taka določba smiselna, saj predstojnik organa v sestavi odgovarja za delo le-tega, torej mora imeti tudi možnost vplivanja na organizacijo dela v organu in na upravljanje kadrovskih virov.

Zakon določa, da je treba k aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest pridobiti soglasje vlade. S tem vlada kot najvišji organ državne uprave zagotavlja enotno delovanje uprave. Uredba med ostalim določa rok 30 dni, v katerem je treba soglasje podati, prav tako pa določa izjemo, po kateri k manjšim spremembam sistemizacije soglasje vlade ni potrebno. S tem je omogočeno nemoteno poslovanje in hitrejša prilagajanja sistemizacije. V vsakem primeru pa ostaja nadzor nad spreminjanjem sistemizacije, saj je tudi manjše spremembe treba posredovati vladi oziroma pristojni službi, ki lahko v primeru nepravilnosti ukrepa (Korade-Purg, 2003/b: 191).

---

<sup>14</sup> Kljub strogim določbam o usklajenosti sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta uredba dopušča nekaj izjem. Odstopanja so možna, tako da se določi večje število pripravnikov, lahko pa se tudi sistemizira do 5 % več uradnikov v posameznem kariernem razredu in do 5 % več strokovno-tehničnih javnih uslužbencev v posameznem tarifnem razredu.

### **3.4.3 Kadrovski načrt**

Izhodišča kadrovskega načrtovanja so naloge, ki izhajajo iz poslanstva državnih organov. Te so praviloma določene z zakonskimi predpisi in so podlaga za oblikovanje jasne vizije posameznega organa in za opredelitev ciljev, ki se izrazijo v kratkoročnih delovnih programih organa (Stare, 2003: 396).

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

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

Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna, saj mora biti usklajen s proračunom. Predlog kadrovskega načrta za upravne enote poda minister, pristojen za upravo, na predlog načelnikov upravnih enot. Predlog kadrovskega načrta za organ v sestavi poda minister, pod okrilje katerega spada organ v sestavi (ZJU: 43. člen).

Predstojnik državnega organa sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Skupni načrt za organe državne uprave sprejme vlada (ZJU: 44. člen).

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

### **3.4.4 Kadrovske evidence**

Zakon določa, da se za posamezna področja javnega sektorja za potrebe kakovostnega upravljanja kadrovskih virov in spremljanja stanja na tem področju vzpostavijo kadrovske evidence.

Kadrovska evidenca se vodi za izvajanje politike UKV v organih državne uprave, za obračun plač in za izvajanje drugih obveznosti delodajalca, za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij. Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov, upravlja pa jo Kadrovska služba Vlade RS.

Kadrovska služba Vlade RS vodi evidenco internega trga dela v državni upravi. V tej evidenci se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah ter podatki o javnih uslužbencih, ki želijo biti trajno ali začasno premeščeni oziroma njihovi predstojniki predlagajo takšno premestitev.

### **3.4.5 Zaposlovanje in odpuščanje**

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

#### **Zaposlovanje**

ZJU uvaja načelo javnega natečaja, dati priložnost najboljšim in dodeliti delo najbolj usposobljenim. Javni uslužbenci – uradniki se izbirajo na javnem ali internem natečaju. Izbira kandidata se opravi na podlagi izkazane boljše strokovne usposobljenosti.

Zaposlitev javnih uslužbencev na strokovno-tehničnih delovnih mestih poteka v skladu s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in v skladu s kolektivno pogodbo<sup>15</sup>. Zaposlitev se izvede na podlagi javnega razpisa, ki se objavi na Zavodu za zaposlovanje RS oziroma v dnevnem časopisju.

O zaposlitvi novega javnega uslužbenca odloča predstojnik organa. Odločitev o zaposlitvi se sprejme, če so izpolnjeni pogoji: trajno ali začasno povečan obseg dela, ki ga ni mogoče opraviti z obstoječim številom javnih uslužbencev, prosto delovno mesto, če ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev, če je delovno mesto določeno v sistemizaciji (razen za pripravnike in za zaposlitev za določen čas) in če je zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom (ZJU: 56. člen).

---

<sup>15</sup> Glej Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02) in Kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 13/93, 12/94, 14/94, 18/94, 27/94, 59/94, 80/94 in dopolnitve).

Zakon določa postopek pred novo zaposlitvijo, ki poteka tako, da predstojnik preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa (ZJU: 57/1 člen) ali s premestitvijo iz drugega organa (v tem primeru se izvede interni natečaj – ZJU: 57/2 člen). Z internim natečajem bo zaposlenim omogočeno, da glede na svojo usposobljenost in interese napredujejo oz. razvijajo svojo kariero, organom pa pridobitev uslužbencev z izkušnjami in poznavanjem dela v upravi.

Interni natečaj v organih državne uprave se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti. Če premestitev javnega uslužbenca na prosto delovno mesto iz istega oziroma drugega organa ni mogoča, se začne postopek za novo zaposlitev (javni natečaj).

Javni natečaj se objavi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisju ter pri Zavodu za zaposlovanje RS. Objava javnega natečaja mora vsebovati podatke o organu in o kraju opravljanja dela, o vrsti uradniškega delovnega mesta, o nazivih, v katerih se lahko opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, o pogojih za opravljanje dela, o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi, o roku za prijavo in obveščanje o izbiri in o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja (ZJU: 59 člen).

Izmed prijavljenih kandidatov se uvrstijo v ožji izbor tisti, ki na podlagi predloženih dokazil izpolnjujejo natečajne pogoje.

Za izvedbo izbirnega postopka se v ministrstvu imenuje natečajna komisija. Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet (ZJU: 60. člen).

Izbirni postopek se opravi s pomočjo preverjanja strokovne usposobljenosti, na podlagi priložene dokumentacije, s pisnim preizkusom usposobljenosti in z ustnim razgovorom. Zelo zaželena je uporaba sodobnih metod in tehnik izbire (testiranje potenciala, ocenjevalni centri itd). Pomembno je natančno opredeliti kriterije izbire, zato je treba poznati zahteve delovnega mesta (predvsem, kaj se od uslužbenca pričakuje in za kaj bo pristojen).

Natečajna komisija izbere kandidata, ki se je v postopku izkazal kot strokovno najbolj usposobljen za uradniško delovno mesto. Izbranemu kandidatu se izda upravna odločba, drugim kandidatom pa se vroči sklep, da niso bili izbrani.

Izbranega kandidata se imenuje v naziv najkasneje v osmih dneh po dokončnosti odločbe o izbiri in se mu najkasneje v nadaljnjih osmih dneh ponudi sklenitev pogodbe o zaposlitvi. Predstojnik organa lahko odloči, da se delovno razmerje sklene pod pogojem, da javni uslužbenec uspešno opravi poskusno delo, ki lahko traja največ šest mesecev.

Pomemben del uvajanja v delo je socializacija, ko se mora novi uslužbenec prilagajati organizacijskemu okolju, delu, sodelavcem in vodji, fizičnemu okolju ter se seznaniti s sistemom plač in možnostmi razvoja. V zvezi s tem je treba opredeliti pomen in vlogo mentorjev za pripravnike in nove sodelavce ter izvesti izobraževanje mentorjev (Stare, 2003: 397).

Za izvajanje izbire uradnikov na položajih generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot skrbi uradniški svet z določanjem standardov strokovne usposobljenosti, meril za izbiro in metod preverjanja usposobljenosti. Uradniški svet ima dvanajst članov. Tri člane imenuje predsednik republike med strokovnjaki s področja javnega sektorja, tri člane med seboj volijo uradniki z nazivom višji sekretar v organih državne uprave, dva člana imenuje reprezentativni sindikat v organih, preostale štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra, pristojnega za upravo. Člane se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Mandat jim lahko predčasno preneha v primeru odstopa ali razrešitve.

Uradniški svet za posamezne postopke javnih natečajev imenuje natečajne komisije. V njej lahko sodelujejo člani uradniškega sveta, strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s kadrovskimi viri in s področja, na katerem bo uradnik opravljal vodstvene naloge.

## **Odpuščanje**

Zakon določa, da se pogodba o zaposlitvi lahko razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti. O razveljavitvi na lastno pobudo ali na pobudo javnega uslužbenca, uradniškega sveta, predstojnika organa, reprezentativnega sindikata, računskega sodišča ali inšpektorja odloča komisija za pritožbe.

Disciplinski ukrep odpovedi pogodbe o zaposlitvi se lahko izreče v tudi primeru, če je javni uslužbenec storil kršitev naklepno ali iz hude malomarnosti.

Delodajalec lahko javnemu uslužbencu, za katerega ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto, odpove pogodbo o zaposlitvi, če ga v treh mesecih ni mogoče premestiti na ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje (ZJU: 142/1 člen).

Odpoved pogodbe o zaposlitvi nastopi tudi, če javnega uslužbenca ni mogoče premestiti v skladu z zakonom in je postalo njegovo delo nepotrebno iz poslovnega razloga, če ni uspešno opravil poskusnega dela, če je bil neupravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni in z izrekom disciplinskega ukrepa.

Če je uradnik s pravnomočno sodbo obsojen za kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev, se mu prav tako lahko odpove pogodba o zaposlitvi.

#### **3.4.6 Karierni razvoj in napredovanje**

Kariere je možno voditi samo v sistemih, ki imajo jasno opredeljeno razvojno vizijo, cilje in potrebe ter na tem zgrajen sistem spodbujanja pridobivanja znanja, usposobljenosti in kompetentnosti zaposlenih. Za načrtno vodenje kariere je treba vzpostaviti projekt evidentiranja, spremljanja in vodenja razvoja potencialnih članov kariernega razvoja. V okviru projekta bi po ministrstvih in vladnih službah zajeli potencialne kandidate za karierni razvoj v vodstveni in strokovni smeri. Potrebno bi bilo izdelati vprašalnik, s katerim bi pridobili bazo podatkov o potencialnih kandidatih, in usposobiti vodje, da bodo znali prepoznati njihovo nadarjenost, usmerjenost in uspešnost (Stare, 2003: 398).

Možnost kariere pomeni motivacijski učinek, saj uspešnim in strokovno usposobljenim uradnikom omogoča, da nadaljujejo uradniško kariero na svojem delovnem mestu. Tak način pomeni dvostransko obveznost, tako za uradnika kot za njegovega nadrejenega. Uradnik se mora dokazovati z rezultati dela, nadrejeni pa mora njegovo delo spremljati. Načelo kariere ni namenjeno samo že zaposlenim javnim uslužbencem. Z možnostjo napredovanja namreč ustvarja podlago, da v upravo vstopajo tudi sposobni in uspešni posamezniki, ki v njej vidijo možnost za uradniško kariero (Korade-Purg, 2003/b: 183).

Ocenjevanje delovne uspešnosti uradnikov je pomemben element spodbujanja kariere in pravičnega odločanja o njihovem napredku. To je pomemben del procesa vodenja za učinkovito uporabo kadrovskih virov. Vodje v procesu ocenjevanja med drugim pretvarjajo cilje organizacije v individualne cilje oz. naloge, posredujejo javnim uslužbencem svoja

pričakovanja, dajejo povratne informacije zaposlenim o njihovih dosežkih z vidika pričakovanj, vodijo in usmerjajo uslužbence, da dosegajo delovne cilje oz. zahteve, prepoznajo prednosti in slabosti podrejenih itd. (Stare, 2003: 399).

Ocenjevanje se izvaja glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitete uradnikov. Nadrejeni mora spremljati delo in kariero, tako da z vsakim uradnikom vsaj enkrat letno o tem opravi pogovor.

Ocenjujejo se (ZJU: člen 111/3): rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela itd. Ocenjevanje poteka enkrat letno (najkasneje do konca meseca januarja za preteklo leto). Uslužbenec lahko dobi oceno opravljanja dela: odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki na ocenjevalnih listih.

Uradnik, ki se z oceno ne strinja, lahko v osmih dneh po seznanitvi z oceno zahteva preizkus ocene. Preizkus se opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo nadrejeni in dva druga uradnika, ki nista sodelovala pri predhodni določitvi ocene. Odločitev komisije je dokončna.

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

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

Napredovanje uradnikov poteka glede na njihovo letno oceno dela. Tako uradniki v nazivu od drugega do petega kariernega razreda napredujejo v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat dosežejo oceno dobro ali ko trikrat dosežejo oceno odlično. Uradnik v nazivu prvega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže oceno najmanj dobro ali ko trikrat doseže oceno odlično. V naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno odlično.

Zakon dopušča tudi možnost pospešenih napredovanj v naziv zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela. Na tak način lahko v višji naziv napreduje uradnik, ki doseže oceno odlično (ZJU: 120/3 člen). Izjemoma lahko napreduje v eno ali dve



stopnji višji naziv uradnik v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, kjer se naloge lahko opravljajo samo v višjem nazivu. Pri tem lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv, v katerem se opravljajo naloge na delovnem mestu (ZJU: 120/5 člen).

Napredovanje javnega uslužbenca na delovnem mestu oziroma nazivu v višji plačni razred ureja zakon o sistemu plač v javnem sektorju. Namen zakona je bil tesneje povezati napredovanje v višji plačni razred in uspešnost pri delu.

Posebna pozornost je namenjena javnim uslužbencem na začetku delovne kariere, saj lahko ob prvem in drugem napredovanju napredujejo za dva plačna razreda hkrati. Sicer lahko javni uslužbenci po določbah zakona o sistemu plač na delovnem mestu napredujejo za deset plačnih razredov. Javni uslužbenci na uradniških delovnih mestih lahko v posameznem nazivu napredujejo za največ pet plačnih razredov.

Kot osnovno merilo oziroma pogoj za napredovanje v višji plačni razred je določena delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju. Delovna uspešnost se ocenjuje glede na: rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost in zanesljivost pri opravljanju dela ter kvaliteto sodelovanja in organiziranja dela. Ta rešitev je drugačna od do sedaj veljavne prakse, ko je bilo izpolnjevanje pogojev za napredovanje odvisno od udeležbe na različnih seminarjih in usposabljanjih ter od izpolnjevanja meril, ki niso bila vedno najbolj povezana z opravljanjem nalog.

Napredovanje v višji plačni razred bo praviloma možno vsaka tri leta, in sicer za vse javne uslužbenke pod enakimi pogoji in ob enakem postopku. Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje bo določila vlada z uredbo.

### **3.4.7 Izobraževanje in usposabljanje**

Načrtovanje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja mora potekati na več nivojih hkrati: na ravni posameznika (razvoj kariere), organa (načrti usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v organu) in na ravni uprave, ki organizira izobraževanje v skupnem interesu in za vse organe. V vseh primerih pa je nujna povezava z razvojnimi cilji uprave, organa in posameznika (Stare, 2003: 397–398).

Po zakonu ima samo uradnik pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Napotitev se izvaja po

izvedenem internem natečaju, če so zagotovljena finančna sredstva. Prednost pri napotitvi na nadaljnje izobraževanje imajo uradniki z višjim povprečjem letnih ocen v zadnjih treh letih. Glede usposabljanja in izpopolnjevanja zakon določa, da se ima uradnik pravico in dolžnost usposabljati na uradniškem delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu (ZJU: 102. člen).

Program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ določi predstojnik v skladu s finančnimi možnostmi organa. Biti mora določen najkasneje v mesecu dni po uveljavitvi državnega proračuna. Predstojnik organa mora najkasneje v treh mesecih po sprejetju programa izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja pripraviti poročilo o učinkih in izvedbi programa v preteklem letu.

Pri sistemu usposabljanja in izpopolnjevanja je potrebno poudariti, da ZJU prinaša še nekatere pomembne novosti. Strateško načrtovanje in izvajanje usposabljanja glede horizontalnih znanj in veščin se bo izvajalo centralizirano. Splošni program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, pomembne za vse organe, določi vlada. Upravni organi bodo lahko še naprej kupovali izobraževalne storitve na trgu glede na svoje potrebe.

### **3.4.8 Plačna politika in nagrajevanje**

Plačna politika je del zakonske ureditve, ki ureja splošna izhodišča določanja in oblikovanja plač. V okviru sistema plač je določena struktura plač, način izračunavanja plač ter možnost njenega poviševanja. Sistem plač določa ob enotnih elementih tudi primere fleksibilnosti pri določanju plač, bodisi način spreminjanja plač na splošni ravni, način spreminjanja plač posameznih kategorij zaposlenih (npr. spremembe osnovne plače določenih delovnih mest glede na razmere na trgu delovne sile) ter možnosti individualiziranja plače posameznika (fleksibilni del plače, ki nagrajuje delovno uspešnost posameznika).

Pregleden in primerljiv plačni sistem omogoča primerjanje plač tako znotraj javnega kot tudi v primerjavi z zasebnim sektorjem. To na eni strani omogoča prilagajanje višine plač med javnim in zasebnim sektorjem, hkrati pa omogoča obvladovanje naraščanja plač v obeh sektorjih. Vodenje plačne politike zahteva razpolaganje s čim bolj natančnimi podatki, saj prav preglednost plačnega sistema omogoča obvladljivost naraščanja plač v državni upravi.

Upošteva je dosedanje prakso in pomanjkljivosti veljavnega plačnega sistema ter seveda tuja in domača teoretična spoznanja, je bil sprejet Zakon o sistemu plač v javnem sektorju<sup>16</sup> (v nadaljevanju: ZSPJS).

Zakon uvaja plačne skupine, ki jih sestavljajo funkcije oziroma delovna mesta in nazivi, ki so značilni za posamezno dejavnost. Znotraj plačnih skupin so oblikovane plačne podskupine. Funkcije, delovna mesta in nazivi znotraj plačnih skupin in plačnih podskupin bodo razvrščeni v plačne razrede na plačni lestvici.

ZSPJS določa, da je plača javnega uslužbenca ali funkcionarja sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov.

Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema uslužbenec ali funkcionar za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. Določa se z zahtevnostjo delovnih nalog, zahtevano usposobljenostjo (zahtevana strokovna izobrazba, potrebna znanja, izkušnje), z odgovornostmi in pooblastili, z vplivom okolja ter s psihofizičnimi in umskimi napori na delovnem mestu (ZSPJS: 12/2 člen). Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice. Vrednost plačnih razredov je izražena v tolarskem znesku.

Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je pri svojem delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače se izplačuje letno in lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca. Merila za ocenjevanje delovne uspešnosti bodo podrobneje opredeljena v kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti.

Bistvene novosti zakon uvaja na področju plačila delovne uspešnosti. Sam del plače za delovno uspešnost sicer ni novost, je pa drugače urejena višina tega dela plače in njegovo izplačevanje. Zakon o razmerjih plač je določal, da znaša obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti največ 3 % sredstev za plače.

Novi ZSPJS pa določa, da znaša skupni obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti največ 5 % sredstev za osnovne plače. To bi na prvi pogled pomenilo, da bo sredstev kljub

---

<sup>16</sup> Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03, 126/03) je bil sprejet 26. 4. 2002, veljati je začel 13. 7. 2002, uporabljati pa se bo začel 1. 7. 2004.

višjemu odstotnemu deležu manj, kar pa ne drži, saj nova osnovna plača vključuje tudi fiksne dodatke.

Dodatki so del plače javnega uslužbenca ali funkcionarja za posebne pogoje, nevarnosti in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju zahtevnosti delovnega mesta, naziva ali funkcije, to so npr. položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta oziroma funkcije in dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Zamisel novega sistema plač temelji na ideji, da se bistveno omeji število dodatkov. Višina navedenih dodatkov se za funkcionarje določi z zakonom, za javne uslužbence pa s kolektivno pogodbo za javni sektor.

V upravah držav članic EU plača posameznega uradnika postaja vse bolj odvisna od doseženih rezultatov in njegovega prispevka k ciljem organizacije, njenemu razvoju in uspehu. Plačilo za opravljeno delo naj ima vlogo motivacije v odnosu »motivacija – prizadevanje – individualni dosežki – organizacijski dosežki« (Stare, 2003: 399).

### **3.4.9 Mobilnost kadrov**

Mobilnost kadrov znotraj organa in med organi državne uprave naj bi zagotavljala povečevanje usposobljenosti kadrov, njihovo motiviranost in razvoj ter optimalno angažiranje kadrovskih virov. Prehod javnih uslužbencev med organi naj bi načrtno zagotavljal pri posamezniku karierni razvoj, v upravi pa racionalno zaposlovanje.

Zakon določa, da se javni uslužbenec lahko premesti na drugo delovno mesto zaradi delovnih potreb (brez soglasja) ali s soglasjem oziroma na lastno željo. Premestitev je lahko trajna ali začasna. Začasna premestitev lahko traja najmanj en mesec in največ eno leto. Mogoča je premestitev na ustrezno delovno mesto, za katerega javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje in ga je sposoben opravljati (ZJU: 147. člen).

Zaradi delovnih potreb se lahko javnega uslužbenca premesti, če so podani poslovni razlogi, če je ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, če predstojnik oceni, da je na ta način mogoče zagotoviti učinkovitejše delo organa, ali če se trajno spremeni obseg dela in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve (ZJU: 149. člen).

## **4 UPRAVLJANJE KADROVSKIH VIROV V MINISTRSTVU ZA ŠOLSTVO, ZNANOST IN ŠPORT**

### **4.1 Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport**

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport je tisti del državne uprave, ki ga bomo podrobneje proučili v okviru naše raziskave. V tem delu bomo predstavili poslanstvo in sestavo ministrstva in njegovo pripravljenost na UKV v skladu z novo zakonodajo.

#### **4.1.1 Naloge Ministrstva za šolstvo, znanost in šport**

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport (v nadaljevanju: MŠZŠ) je bilo ustanovljeno z zakonom o organizaciji in delovnem področju ministrstev<sup>17</sup>. Na podlagi zakona o državni upravi ministrstvo opravlja naloge na področju vzgoje in izobraževanja, mladinske politike, znanosti in raziskovanja, nacionalnega meroslovnega sistema in športa.

Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport opravlja zadeve, ki se nanašajo na:

- vzgojo in izobraževanje ter na položaj in družbeno zaščito otrok, mladostnikov in odraslih v vrtcih, osnovnih šolah, glasbenih šolah, srednjih šolah, zavodih oziroma v enotah za izobraževanje odraslih,
- visoko šolstvo, dijaške in študentske domove,
- izobraževanje pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti in Romov, izobraževanje pripadnikov slovenske manjšine v Italiji, v Avstriji in na Madžarskem,
- športno vzgojo in rekreacijo, preventivno in kolektivno športno dejavnost, vrhunski šport,
- oblikovanje informacijskega sistema za področje šolstva in športa,
- vzpostavitev bilance nepremičnin in za pripravo programa investicij in investicijskega vzdrževanja,
- mednarodno šolsko in znanstveno sodelovanje,
- usposabljanje in podiplomsko izobraževanje mladih raziskovalcev,
- področje znanstvene dejavnosti, zagotavljanje infrastrukture za raziskovalno dejavnost,
- znanstveno publicistiko, sistem znanstvenega informiranja in komuniciranja itd.

---

<sup>17</sup> Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 30/01 in 52/02).

#### 4.1.2 Notranja organizacija ministrstva

V času pisanja diplomskega dela je v pripravi nov akt o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, ki bo v celoti usklajen z novo zakonodajo. Priprava nove organizacije ministrstva je priložnost za vsebinski pregled nalog in pristojnosti, saj to posledično vpliva na organiziranost in tudi na sistemizacijo delovnih mest.

Delo ministrstva bo organizirano v naslednjih organizacijskih enotah:<sup>18</sup>

1. Kabinet .
2. Sekretariat (služba za splošne in pravne zadeve, kadrovska služba, služba za informatiko, glavna pisarna).
3. Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo (sektor za vrtce, sektor za osnovno šolstvo).
4. Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih (sektor za srednje in višje šolstvo in sektor za izobraževanje odraslih).
5. Direktorat za znanost in visoko šolstvo (sektor za znanost, sektor za visoko šolstvo).
6. Direktorat za šport.
7. Urad za UNESCO.
8. Urad za razvoj šolstva.
9. Notranja revizijska služba.
10. Finančna služba (oddelek za plan in analize in oddelek za izvrševanje finančnega načrta).
11. Služba za investicije.
12. Služba za mednarodno sodelovanje in evropske zadeve (oddelek za mednarodno sodelovanje in oddelek za evropske zadeve in strukturne sklade).
13. Služba za razvoj kadrov v šolstvu (oddelek za priznavanje izobraževanja).

Pri uresničevanju nove organiziranosti bo seveda najaktualnejše vprašanje kadrov. Pri pripravi nove sistemizacije smo upoštevali sedanje stanje in ga prilagodili zahtevam nove zakonodaje. Po našem mnenju kljub novim predpisom bistvene spremembe na tem področju kratkoročno niso mogoče.

---

<sup>18</sup> Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport je v postopku sprejemanja. Osnutek pravilnika je že usklajen z vodjami organizacijskih enot MŠZŠ in s sindikatom, tako da večjih sprememb ne pričakujemo.

### 4.1.3 Položaj in naloge službe za kadrovske zadeve

Organizacijo kadrovskih služb oziroma oddelkov za ravnanje s kadrovskimi viri bi lahko ločili glede na operativni in strateški vidik. Kadrovska dejavnost v operativnem smislu je mišljena kot njena logistika, to so tradicionalne kadrovske naloge, kot so zaposlovanje, razporejanje, usposabljanje, odpuščanje itd. Cilj operativne logistike je, da so posamezne naloge pravočasno opravljene in da so kadri na razpolago za določeno delo. Kadrovska dejavnost v strateškem smislu pa poudarja vse naloge, od načrtovanja kadrov do vodenja in spremljanja. Namen tega je najboljša izraba kadrovskih virov in prilagajanje organizacije okolju. S celostnim pogledom prispevajo k inovacijskim dejavnostim in uvajanju potrebnih sprememb (Možina, 2002: 24).

Kadrovska služba mora kot poslovni partner vodstva sodelovati in pomagati pri oblikovanju in presojanju različnih poslovnih strategij, ki so primerne za obstoječe kadrovske vire. Poleg tega mora predvidevati, kakšne spremembe na področju UKV so potrebne, da bo upravni organ lahko uresničeval zakonsko določene naloge ob izbrani poslovni strategiji. Pomembna je še tretja vloga, skrbnika za pravičnost in skladnost z zakonodajo (Stare, 2003: 400).

Kadrovska služba MŠZŠ pripravlja kadrovski načrt ministrstva, načrtuje sredstva za plače in druge osebne prejemke, izvaja obračun plač in drugih osebnih prejemkov, sodeluje pri izbirnih postopkih javnih uslužbencev, pripravlja individualne akte v zvezi s pravicami in obveznostmi javnih uslužbencev iz delovnega razmerja, pripravlja sistemizacijo delovnih mest, pripravlja načrt izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev, vodi kadrovske evidence, sodeluje pri vodenju disciplinskih in odškodninskih postopkov ter postopkov ugotavljanja nesposobnosti javnih uslužbencev.

V času pisanja diplomskega dela je kadrovska služba MŠZŠ organizirana v Oddelku za kadrovske zadeve, ki je podrejena organizacijska enota Službe za splošne in kadrovske zadeve. Delo oddelka vodi javni uslužbenec, na uradniškem delovnem mestu podsekretar. Pri opravljanju kadrovskih nalog sodelujejo še štirje javni uslužbenci, od tega trije na uradniških in dva na strokovno-tehničnih delovnih mestih. Z organizacijskega vidika je takšna organizacija kadrovske službe neustrezna, saj bi morala biti podrejena neposredno generalnemu sekretarju.

V novem aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest se ta pomanjkljivost odpravlja, saj se organizacijska struktura prilagaja zahtevam nove zakonodaje. Akt o notranji organizaciji predvideva umestitev javnih uslužbencev kadrovske službe v notranjo

organizacijsko enoto Kadrovska služba, ki bo neposredno podrejena generalnemu sekretarju. Tako se na organizacijski ravni vzpostavlja konsistenten sistem upravljanja kadrovskih virov.

Večji problem se pojavlja na operativni ravni, kjer kadrovska služba večinoma opravlja le klasične kadrovske funkcije. Po našem mnenju je razlogov več, ključni pa so: pomanjkanje kadrovskih specialistov<sup>19</sup>, povečan obseg operativnih nalog, povezanih s prilagajanjem novi zakonodaji, slaba obveščenost o organizacijskih in strateških načrtih in operacijah v MŠZŠ, netransparentna zakonodaja, nejasno definirani kadrovske postopki na državni ravni in neustrezna informacijska podpora kadrovskim procesom. V prihodnje bo potrebno oblikovati program usposabljanja in informiranja kadrovskih specialistov v ministrstvu. Treba bo na novo ovrednotiti potrebno zasedbo kadrovske službe ter opredeliti pristojnosti in veščine, ki so potrebne za uspešno izvajanje kadrovskih aktivnosti.

## **4.2 Pridobivanje in izbor kadrov**

Problematika pridobivanja in izbora kadrov je v slovenski državni upravi precej pereča. Deloma je to tako zaradi dejstva, da je bilo potrebno v zadnjih desetih letih upravo temeljito prevetriti z novimi močmi. Namesto, da bi pri kadrovanju prevladali strokovni kriteriji, se je dogajalo nasprotno. Pogosto je šlo za zaposlovanje kadrov, zvestih določenim političnim opcijam. Prišlo je do številnih menjav na dobro plačanih vodstvenih delovnih mestih brez doslednega upoštevanja strokovnih kriterijev.

Ob reorganizaciji zaradi združitve Ministrstva za šolstvo in šport (MŠŠ) in Ministrstva za znanost in tehnologijo (MZT) v Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport so se pokazale negativne posledice takšnega političnega zaposlovanja in kadrovanja<sup>20</sup>. Večji del uslužbencev bivšega MZT je namreč zasedal najvišja delovna mesta Svetovalcev vlade RS, pogosto brez izpolnjevanja pogojev.

Druga težava, s katero se ukvarjamo v ministrstvu, pa tudi v državni upravi nasploh, je »beg možganov«. Vedno več strokovnjakov si predvsem zaradi boljših materialnih možnosti išče službo v privatnem sektorju. Predvsem pravniki in informatiki so v podjetjih mnogo bolje

---

<sup>19</sup> Kadrovski specialist je oseba, ki opravlja samo nekatere naloge v zvezi s kadrovskimi viri, npr. izobraževanje, plačni sistem, delovno pravo (Možina, 2002: 23).

<sup>20</sup> Z 12. 1. 2001 sta se Ministrstvo za šolstvo in šport in Ministrstvo za znanost in tehnologijo združili v Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.



nagrajeni za svoje delo. Ni malo primerov, ko se na razpis ministrstva, s katerim iščemo visoko izobražen kader z deset in več leti delovnih izkušenj, ne prijavi nihče.

Vlada RS je zaradi varčevalnih ukrepov, vezanih na proračunski primankljaj, omejila zaposlovanje v državni upravi. V MŠZŠ (ožje ministrstvo brez organov v sestavi) imamo dne 31. 12. 2003 kvoto 320 dovoljenih zaposlenih javnih uslužbencev. V letu 2004 in 2005 moramo število zaposlenih zmanjšati še za en odstotek na leto.

Glavnino novo zaposlenih v zadnjem času predstavljajo pripravniki – štipendisti Vlade RS. Za njihovo zaposlitev v ministrstvu ni potrebno izvesti javnega natečaja, saj so na njem že bili izbrani, ko so se potegovali za vladno kadrovsko štipendijo. Zaposlovanje mladih in ambicioznih kadrov, ki imajo večinoma univerzitetno izobrazbo, je pozitivno tako z vidika ministrstva kot z vidika pripravnikov. Tak pristop pa lahko le deloma kompenzira odhod usposobljenih kadrov.

Pri pregledu fluktuacij v MŠZŠ je bilo ugotovljeno, da se je od 28. 6. 2003<sup>21</sup> do 31. 12. 2003 v ministrstvu zaposlilo devet javnih uslužbencev, delovno razmerje pa je prenehalo enajstim uslužbencem.

V omenjenem obdobju smo v ministrstvu uporabili naslednje metode za iskanje kandidatov: oglas v mediju (časopisi), oglas v Uradnem listu RS in oglas na Zavodu za zaposlovanje RS. Glede na mesto objave oglasa je velika razlika v številu prijavljenih kandidatov. Praksa kaže, da se največ kandidatov prijavi, če je delovno mesto objavljeno v dnevnem časopisju, sledijo prijave na podlagi oglasa na Zavodu za zaposlovanje RS, najmanj kandidatov pa se prijavi, če je delovno mesto objavljeno v Uradnem listu RS. Veliko število prijavljenih kandidatov je načeloma lahko ugodno, vendar pa tudi povečuje stroške in potreben čas za izbiro.

V prihodnosti se bo vse več zaposlovanja odvijalo z uporabo interneta. Spletno kadrovanje omogoča hiter in poceni dostop do ustreznih informacij o zaposlovanju in ne pozna geografskih ovir. Prednosti te metode so manjši strošek kadrovanja, prihranek časa in bolj usposobljeni kandidati. Oviro za uporabo interneta pri izbiranju kandidatov predstavlja določba ZJU, ki določa, da mora biti delovno mesto objavljeno v dnevnem časopisju ali v Uradnem listu RS in na Zavodu za zaposlovanje RS. Tako se pojavlja vprašanje o stroškovni smiselnosti uporabe interneta kot medija za objavo prostih delovnih mest.

---

<sup>21</sup> 28. 6. 2003 se je začel uporabljati Zakon o javnih uslužbencih. Zakon uvaja transparenten sistem zaposlovanja in odpravlja pomanjkljivosti prejšnje ureditve.

Izkušnje nam kažejo, da bi morali pri izbiranju kandidatov za najzahtevnejša delovna mesta (npr. na področju informatike, projektnega vodenja itd.) uporabljati tudi storitve zasebnih agencij za zaposlovanje. Njihove prednosti so, da so specializirane za neko vrsto kandidatov, da imajo o svojem področju dobre podatke, da lahko ponudijo tudi druge storitve, kot so intervjuvanje in testiranje, in da so pri svojem delu učinkovite. Njihova slabost je v tem, da svoje storitve zaračunajo. Navkljub temu pa menimo, da izbira dobrega kandidata odtehta tudi višje stroške izbire. Neustrezen kandidat na vodstvenem delovnem mestu namreč dolgoročno pomeni še več stroškov, razpad organizacijskih oddelkov, nezadovoljstvo med uslužbenci in uporabniki storitev državne uprave.

#### **4.2.1 Izbirni postopek**

Tako kot za večino postopkov UKV tudi za izbiranje uslužbencev velja, da je to dvosmerni proces, ki teče med organizacijo in posamezniki.

Predpogoj za pridobivanje dobrih javnih uslužbencev je, da ministrstvo za neko delovno mesto razpolaga z zadostnim številom dobrih kandidatov, med katerimi lahko izbire najbolj ustreznega. Občutljivost izbirnega postopka se kaže v tem, da moramo kandidate, za katere smo najbolj zainteresirani, tudi najbolj natančno preveriti. V splošnem pa velja, čim bolj ključno delovno mesto bo kandidat zasedel, tem več časa, prizadevanj in sredstev moramo vložiti v postopek izbire.

V prvi fazi izbirnega postopka v ministrstvu natečajna komisija pregleda pisne prijave kandidatov na razpisano delovno mesto. Pisne prijave običajno vsebujejo življenjepis, bibliografijo in posebne dosežke kandidata, pričakovanja v zvezi z delom in kariero, kandidatovo utemeljitev, zakaj je primeren za delo itd. Pisnim prijavam kandidati običajno priložijo tudi dokazila o izpolnjevanju pogojev za zaposlitev (npr. dokazila o doseženi stopnji izobrazbe, o dodatnem izobraževanju). Za zaposlitev na uradniških delovnih mestih morajo kandidati predložiti tudi potrdila o državljanstvu RS, potrdilo o nekaznovanosti in potrdilo, da kandidat ni v kazenskem postopku.

Kandidate se na podlagi prispelih vlog razvrsti na tiste, ki:

- izpolnjujejo pogoje razpisa (kandidati se uvrstijo v drugo fazo izbirnega postopka),
- ne izpolnjujejo pogojev razpisa (neustrezna smer ali stopnja izobrazbe, pomanjkanje delovnih izkušenj, prepozno prispеле vloge, kandidati ne navajajo poznavanja delovnega področja, niso priložili potrdila o znanju tujega jezika itd).

Drugo fazo izbirnega postopka predstavlja intervjuvanje kandidatov. Intervjujem oziroma pogovorom s kandidati za zaposlitev med vsemi metodami izbire v ministrstvu posvečamo največ pozornosti. V MŠZŠ uporabljamo kombinacijo nestrukturiranih, individualnih in panelnih intervjujev, odvisno od razpisanega delovnega mesta.

V večini primerov začnemo s panelnim intervjujem, kjer več spraševalcev (običajno dva ali trije) sprašuje enega kandidata. Pogovora se udeležijo referent za kadre na ministrstvu, neposredno predpostavljeni in sodelavec, ki pozna delovno področje razpisanega delovnega mesta. Prednost te metode je, da se vprašanja kandidatu ne ponavljajo. Posamezni spraševalci se lahko v skladu s prejšnjim dogovorom osredotočijo na vprašanja s svojega področja.

Literatura (Možina, 2002: 153) navaja, da tak pogovor še posebej obremenjuje kandidata, ki zato ne daje ustreznih informacij. Bolj kot pogovor je to spraševanje kandidata in ocenjevanje njegovih odgovorov.

Zaradi navedenih pomanjkljivosti panelni intervju običajno kombiniramo z individualnim intervjujem z nestrukturiranimi vprašanji. Tak pogovor je sproščen, saj kandidat ne čuti pritiska večih izpraševalcev in ga je razmeroma lahko organizirati. Spraševalec odpira različne teme pogovora in postavlja dodatna vprašanja. Slabost takšnega pogovora je v tem, da so dobljene informacije različnih kandidatov neprimerljive, zato ima tak pogovor vrednost le, če ga vodi izkušen in usposobljen izpraševalec. Individualni intervju običajno opravi vodja kadrovske službe v ministrstvu s tistimi kandidati, ki so že opravili panelni intervju in so bili uvrščeni v ožji izbor.

Po našem mnenju je najzahtevnejša stopnja priprave intervjuja izbira kazalcev posameznih lastnosti kandidatov. Gre na primer za to, da ugotovimo, kakšne motive, sposobnosti in dosežke in katere osebnostne lastnosti ima kandidat. Ali še konkretnije, kaj kaže na to, da kandidat rad dela z ljudmi, se želi izpopolnjevati, je nekonfliktna oseba itd.

Na MŠZŠ za vsako razpisano delovno mesto določimo standarde strokovne usposobljenosti. Standard določa vrsto, raven in obseg zahtev za delo na delovnem mestu. Elementi standarda so: organizacijske sposobnosti, komunikacijske sposobnosti, sposobnosti učinkovitega reševanja problemov, poznavanje delovnega področja itd. Kot smo že omenili, je metoda preverjanja običajno intervju.

Poleg standardov je potrebno določiti tudi merila za izbiro kandidatov. Na petstopenjski skali (od 1 do 5) ocenimo, koliko so pri posameznem kandidatu izražene posamezne lastnosti, kot so komunikativnost, poznavanje delovnega področja itd. Končna ocena je stopnja primernosti kandidata (primeren oz. neprimeren). Za oceno primeren mora kandidat po vseh elementih standarda dobiti oceno najmanj dobro. Za oceno primeren po standardu se komisija lahko odloči tudi, ko kandidat pri enem od elementov standarda ne doseže ocene dobro, dobi pa oceno odlično pri vsaj dveh drugih elementih. Najbolj strokovno usposobljen je tisti kandidat, ki je izmed kandidatov, ocenjenih z oceno primeren, zbral največji seštevek točk.

V prihodnje bi kazalo razmisliti o zaposlitvenih testih, po našem mnenju prav tako pomembni metodi izbora kadrov. Strokovna literatura ločuje med individualnimi in skupinskimi zaposlitvenimi testi. Med individualne teste, ki jih imenujemo tudi psihološki (Možina, 2002: 148), spadajo: inteligenčni testi, testi interesov, testi dosežkov, testi osebnosti, testi sposobnosti učenja. Kažejo na lastnosti posameznikov, na podlagi katerih lahko pričakujemo določeno vedenje pri delu. V drugo skupino sodijo skupinski testi, ki so najpogosteje oblikovani kot posebne naloge, ki od članov skupin zahtevajo odločanje, diskusije, predstavitev problemov, branjenje stališč in podobno. Ti testi najbolj neposredno kažejo vedenje posameznikov v konkretnih delovnih razmerah. Pomembno je, kako se kandidati pripravijo na testiranje, kako se razlaga testne rezultate in kakšen pomen jim pripišemo v celotnem postopku. Ministrstvo ne razpolaga z dovolj usposobljenimi kadri, ki bi takšne teste lahko izvajali, zato nas ta naloga čaka v prihodnosti.

Ob upoštevanju opisanih postopkov natečajna komisija sprejme odločitev o prihodnjem sodelavcu. Z odločitvijo o sprejemu novega uslužbenca izbirni postopek še ni končan. Zaposlitev je treba formalno potrditi s sklepom o izbiri in podpisom pogodbe o zaposlitvi. V kolikor je razpisano uradniško delovno mesto, se uradnika pred tem imenuje v ustrezen naziv.

Uslužbenca se seznanijo z delovnim okoljem, ki ga sestavljajo nadrejeni, podrejeni, sodelavci in drugi, s katerimi bo prišel v stik. In ne nazadnje, uvesti ga je treba v delo. S sistematičnim uvajanjem se zmanjša verjetnost fluktuacije in skrajša čas, v katerem uslužbenec doseže pričakovano delovno uspešnost.

Neizbranim kandidatom se vroči sklep, da niso bili izbrani. ZJU uvaja institut pritožbe, ki jo lahko vložijo neizbrani kandidati. Dosedanja praksa kaže, da pritožbe niso ravno pogoste.

### **4.3 Karierni razvoj in napredovanje javnih uslužbencev**

Napredovanje je podsistem razvoja kadrov, ki vključuje soodvisnost med delovno uspešnostjo, razvojnimi možnostmi posameznika ter njegovim strokovnim izpopolnjevanjem ali izobraževanjem na višji stopnji zahtevnosti. Na ta način se zaposleni motivira tako za učinkovitejše in produktivnejše delo (pogoj za napredovanje) kot tudi za svoj razvoj. Napredovanje je motivacijski dejavnik, ki pomeni priznanje, možnost odločanja, statusni položaj. Je mobilizator kadrovskega potenciala in spodbuja, da bi se zaposleni vedli tako, kot zahtevajo pogoji za napredovanje (Bagon, 2003: spletna stran KSV).

Hierarhične poti za napredovanje, ki jih prinaša nova zakonodaja, so jasne: uradniki napredujejo v okviru petih kariernih razredov v nazive. V vsakem kariernem razredu se lahko napreduje po tri nazive, z izjemo petega kariernega razreda, ki omogoča napredovanje v štiri nazive. Vsi uslužbenci imajo tudi možnost napredovanja v višji plačni razred na istem delovnem mestu. V obeh primerih pridobijo višjo plačo.

Napredovanje na zgoraj opisani način se v državni upravi še ne izvaja, ker še ni izdelana metodologija vodenja ocenjevanj delovne uspešnosti, ki je predpogoj za napredovanja. Ob tem pa je potrebno poudariti, da vlada še ni sprejela ustreznih podzakonskih aktov, ki so prav tako nujno potrebni za izvajanje postopkov napredovanj.

Nov in prav tako zanimiv vidik napredovanja v državni upravi je možnost prehoda javnih uslužbencev med organi državne uprave. V velikem sistemu, kot je državna uprava, se lažje najde delo, ki ustreza posameznikovim kvaliteta, interesu in ambicijam. Odprte so možnosti za pridobivanje delovnih izkušenj z različnimi nalogami, v medresorskih delovnih skupinah in podobno. S tem pa se večja delovni kapital posameznika in upravnih organov.

#### **4.3.1 Letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti**

Letni pogovor je ključni inštrument UKV. Kot tak pomeni priložnost za sistematično načrtovan pogovor med sodelavcem in njegovim vodjo o širših ciljih in rezultatih dela, posebnih težavah, ki so povezane z delovnim področjem, o vprašanju sodelovanja uslužbencev ter o pričakovanih glede razvoja uslužbenca.

Enkrat letno se sodelavec in vodja posvetita širšemu pogledu na vlogo sodelavca v organu, ugotovita njegove razvojne možnosti, določita delo in naloge v naslednjem obdobju ter predvidita izobraževanje, usposabljanje, izpopolnjevanje – vse to v kontekstu poslanstva in

delovnega programa organa in kariernega razvoja posameznika (Bagon, 2003: spletna stran KSV).

Letni pogovor s sodelavcem v državni upravi bo vsebinsko dopolnil in podprl organiziranost organov državne uprave po novih sistemizacijah, ki so sestavljene bolj shematično. Na osnovi letnih razgovorov se bodo oblikovali letni programi dela posameznika, določili se bodo cilji in pričakovani rezultati ter podlage za spremljanje dela in doseženih rezultatov.

Letne pogovore bomo v ministrstvu uvajali postopoma, od zgoraj navzdol, kar pomeni, da se bodo prvi pogovorili s svojimi sodelavci generalni direktorji, generalni sekretar in direktorji organov v sestavi ministrstva<sup>22</sup>. Izkušnje prvega kroga pogovorov bodo omogočile dopolnitev postopka, da bo mogoče pogovore opraviti dovolj kvalitetno tudi na nižjih organizacijskih ravneh.

Ker je to novost, ki bo zahtevala veliko fleksibilnosti in prilagajanja, predvsem pa dobro informirane in usposobljene sogovornike, bomo morali v ministrstvu določiti osebo, ki bo vodila in koordinirala izvajanje letnih pogovorov. Glede na občutno povečan obseg dela, ki ga nalaga nova zakonodaja, menimo, da z obstoječimi kadri ne bo mogoče pravočasno izpeljati vseh potrebnih postopkov za pripravo nanje.

Od letnega pogovora v organih državne uprave pričakujemo veliko, saj je osnova tako preverjanju delovne uspešnosti kot celotnemu UKV, zato je po našem mnenju nujno, da ga speljemo pravilno. Vsako hitenje in sledenje zgolj formalnim zahtevam lahko prinese več škode kot koristi.

Ocenjevanje delovne uspešnosti je formalni proces zagotavljanja povratnih informacij uslužbencem o njihovih dosežkih na delovnem mestu. S to povratno informacijo o izvajanju dela in rezultatih dela skuša menedžment vplivati na vedenje zaposlenega in s tem na prihodnje delovne dosežke (Bagon, 2003: spletna stran KSV).

Po ZJU in ZSPJS ločimo ocenjevanje delovne uspešnosti za tri namene:

- ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v višji naziv (ZJU: 111.–117. člen),
- ocenjevanje javnih uslužbencev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost (ZSPJS: 22. člen),

---

<sup>22</sup> Organi v sestavi ministrstva so: Urad RS za meroslovje, Urad RS za mladino in Inšpektorat RS za šolstvo in šport.

- ocenjevanje javnih uslužbencev zaradi napredovanja v višji plačni razred (ZSPJS: 17. člen).

Ocenjevalni razgovor je namenjen oceni delovnih dosežkov posameznika, opozarjanju na potrebne izboljšave ter načrtovanju dela za naprej. Z ocenjevalnim razgovorom posameznikovo delovno uspešnost primerjamo s pričakovanji in odločimo o oceni. Določena ocena delovne uspešnosti je pogoj za napredovanje v višji naziv, v višji plačni razred ali za dodelitev plače iz naslova delovne uspešnosti.

Ocenjevanje delovne uspešnosti v skladu z novo zakonodajo se v ministrstvu še ne izvaja. Razlog je v tem, da kriteriji ocenjevanja še niso podrobneje opredeljeni. Prav tako še ni mogoče ocenjevanje javnih uslužbencev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost. Zakon o sistemu plač, ki je podlaga za tovrstno izplačevanje delovne uspešnosti, se začne uporabljati šele s 1. 7. 2004.

#### **4.4 Izobraževanje in usposabljanje**

Načrta izobraževanja in usposabljanja v MŠZŠ za leto 2004 še nismo pripravili, zato se bomo osredotočili na pregled kratkoročnega načrta izobraževanja in usposabljanja za leto 2003. Z njim smo opredelili programe, nosilce in potrebna sredstva za vse aktivnosti, ki smo jih nameravali uresničiti v načrtovanem obdobju. Pomembno je poudariti, da načrt temelji na dejanskih potrebah ministrstva, potrebah delovnih mest ter zaposlenih. Analitičen pristop pri pripravi načrta je nujen, če želimo, da izobraževanje in usposabljanje nista sama sebi namen in da so sredstva, namenjena temu, v resnici investicija in ne nesmotrna poraba razpoložljivih virov.

Cilji, ki jih želimo doseči z načrtom izobraževanja in usposabljanja, so: izboljšati strukturno raven izobrazbe, zagotoviti izpolnjevanje zahtevanih pogojev na delovnem mestu, omogočiti zaposlenim, da pridobijo dodatna funkcionalna znanja, ki jih potrebujejo na delovnem mestu, in motivacija zaposlenih.

Izobraževanje je dolgotrajen in načrtan proces razvijanja posameznikovega znanja, sposobnosti in navad, ki mu omogočajo vključitev v družbo in delo. Izobraževanje vpliva na posameznikov intelektualni razvoj, pomaga odkrivati še neznane talente in zmožnosti ter izboljšuje njegovo delovanje in razmišljanje.

Glede na cilje in vsebino izobraževanje delimo na splošno in strokovno. Splošno izobraževanje je tisto, ko je temeljni cilj procesa pridobivanje znanja in sposobnosti, nujnih za življenje. Strokovno izobraževanje pa je namenjeno pridobitvi poklica. Posameznik v izobraževalnem procesu pridobiva znanje, spretnosti in navade, ki so njuni za opravljanje konkretnega poklica. Strokovno izobraževanje je torej načrten proces razvijanja posameznikovega znanja, spretnosti in navad ter pridobivanja delovnih izkušenj za strokovno izvajanje poklica. Ker je povezano z določeno dejavnostjo, je označeno s področjem, ki ga zajema (npr. tehnično, družboslovno). Obe izobraževanji se prepletata, še posebej na višjih ravneh, zato je meje med njima težko opredeliti (Miglič, 2002: 150–151).

Iz načrta izobraževanja in usposabljanja v MŠZŠ za leto 2003 je razvidno, da je trenutno sklenjenih sedemindvajset pogodb o izobraževanju ob delu. Od teh je ena pogodba za srednješolsko izobraževanje, sedemnajst pogodb za visokošolski oz. univerzitetni študij, ena pogodba za specialistični študij in osem pogodb za magistrski oz. doktorski študij.

Zelo zanimiv je podatek, da se le en zaposleni izobražuje za pridobitev višje stopnje izobrazbe, pri čemer je izobraževanje povezano z zahtevami delovnega mesta. Vsi ostali se izobražujejo na lastno pobudo (s sklenjeno pogodbo o sofinanciranju s strani ministrstva) in izobraževanje ni povezano z zahtevami delovnega mesta.

Navkljub dejstvu, da enaindvajset zaposlenih v ministrstvu ne izpolnjuje pogojev za zasedbo delovnega mesta, le-ti še niso vključeni v izobraževanje za pridobitev višje stopnje izobrazbe. Razloge za to je mogoče iskati v nezainteresiranosti zaposlenih za dodatno strokovno izobraževanje, v starosti zaposlenih (nekaj jih je pred upokojitvijo) in nalogami, ki jih uspešno opravljajo na obstoječih delovnih mestih. S tem mislimo predvsem na tiste naloge, ki so standardizirane in za katere so potrebne izkušnje in rutina, kar so si zaposleni z leti že pridobili.

Z načrtom izobraževanja in usposabljanja za leto 2003 smo se sistematično lotili usposabljanj uslužbencev na področju:

- izpitov iz pisarniškega poslovanja,
- strokovnih izpitov iz splošnega upravnega postopka,
- tečajev tujih jezikov,
- evropskih zadev,
- programov usposabljanj za vodilne in vodstvene kadre.



Izpit iz pisarniškega poslovanja morajo opraviti uslužbenci, ki delajo na vodstvenih delovnih mestih, uslužbenci v glavni pisarni ter drugi zaposleni, pooblaščenici za sprejem pošte. Devetnajst zaposlenih je bilo napotenih na seminar o poslovanju z dokumentarnim gradivom in na opravljanje izpita. V lanskem letu so se tečaja udeležili tudi vsi vodstveni kadri, ki bodo izpit opravljali v letošnjem letu.

Strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka opravljajo uslužbenci, ki so pooblaščenici za vodenje upravnih postopkov in za odločanje v upravnih stvareh. V ministrstvu mora strokovni izpit opraviti še približno petindvajset zaposlenih, kar bomo skušali realizirati v letošnjem letu. Tečaji tujih jezikov potekajo na Upravni akademiji in so organizirani v obliki tečajev splošnega programa, specializiranih tečajev in posebnih specializiranih tečajev (npr. evropske zadeve, delovanje skupnega trga EU v smislu prostega pretoka blaga, storitev, kapitala in dela). Namenjeni so zaposlenim v državni upravi in v več primerih načrtovani tako, da zadostijo delovnim in strokovnim potrebam udeležencev.

Na tečaje tujih jezikov se je prijavilo enajst uslužbencev. Glavni razlog za sorazmerno skromno zanimanje za učenje tujih jezikov je plačilo kotizacije. Ministrstvo bo udeležencem povrnilo le 50 % kotizacije. Ob predpostavki, da bi ministrstvo plačalo polno ceno tečaja, bi bila udeležba verjetno večja.

S približevanjem vstopa Slovenije v EU se področje evropskih zadev vedno bolj širi. Skoraj ni več področja delovanja upravnega sistema države, na katero EU ne bi vplivala neposredno ali vsaj posredno. Vse to kaže na nujnost temeljitega usposabljanja javnih uslužbencev na področju evropskih zadev.

V preteklem letu je Upravna akademija za to področje organizirala različne seminarje za vse ravni zaposlenih. Odziv uslužbencev MŠZŠ na seminarje z omenjeno temo je bil velik, prav tako tudi udeležba. Posebno pozornost smo namenili programu »Fast Stream«, ki je namenjen uslužbencem, ki želijo svojo poklicno pot nadaljevati v organih in institucijah EU. Na podlagi posebnega natečaja so izbrani enkrat letno. Usposabljanje poteka po posebnem programu tri leta.

Spremenjene zahteve upravnega dela in drugačen odnos do zaposlenih terjajo od vodilnih in od vodij drugačno usposobljenost. Pri tem je pomemben sistem razvoja vodilnih v državni upravi in njihovo načrtno usposabljanje. Temeljni cilj seminarjev je seznaniti, naučiti in usmeriti vodilne in vodstvene javne uslužbence k razvijanju učinkovitih veščin vodenja, z uporabo ustvarjalnosti znotraj delovnih skupin, razvijati spretnosti odločanja, ustvarjalnega

reševanja problemov ter pogajanj, zvečati občutek pripadnosti upravi, povečati kohezivnost delovnih skupin in timov. V izobraževalne programe s tega področja bomo napotili generalne direktorje in vodje organizacijskih enot MŠZŠ.

#### **4.4.1 Evalvacija uspešnosti usposabljanja**

Evalvacija kot proces določanja vrednosti in učinkovitosti usposabljanja praviloma odgovarja na vprašanja o vplivu usposabljanja na posameznika in organizacijo, o povračilu v usposabljanje vloženi sredstev, o uporabi novih znanj in veščin v delovnem okolju, o vplivu programov na delovne rezultate udeležencev (Miglič, 2000: 17–20).

V ministrstvu imamo uveden sistem evalvacije uspešnosti usposabljanja zaposlenih. Uspešnost usposabljanja spremlja in ugotavlja kadrovska služba ministrstva in uslužbenčev nadrejeni. V evalvacijo niso vključeni sodelavci uslužbenca, uslužbenec sam, stranke in izvajalec usposabljanja.

Uspešnost usposabljanja ugotavljamo s potrdili organizacij oz. institucij, kjer je usposabljanje potekalo, in ga ocenjujemo predvsem s kvalitativnimi kriteriji (povečana funkcionalna znanja, reševanje kompleksnih zadev itd). Zavedamo se, da je takšno ugotavljanje in ocenjevanje usposabljanja nepopolno, saj bi bilo potrebno uspešnost usposabljanja ugotavljati tudi z:

- anketo po končanem usposabljanju,
- razgovorom med uslužbencem, ki se je usposabljal, in njegovim nadrejenim,
- opazovanjem uslužbenca pri delu,
- pisnim poročilom zaposlenega o usposabljanju,
- s tem, da uslužbenec ustno seznanja svoje sodelavce z novostmi iz usposabljanja.

Glavno vprašanje pri preučevanju uspešnosti usposabljanja je, ali je usposabljanje sprožilo spremembe v vedenju zaposlenih, ki bodo omogočile doseči cilje ministrstva.

V MŠZŠ kakor tudi v državni upravi nasploh cilji niso jasno definirani in so z vidika zaposlenih preveč abstraktni, zato je oblikovanje, izvajanje in vrednotenje programov usposabljanja oteženo.

Ugotavljamo, da se pojavljajo trije ključni problemi, ki onemogočajo kompleksno in sistematično analiziranje potreb in evalvacijo usposabljanja:

- odnos vodilnih menedžerjev, katerih odločitve vplivajo na pogostost, obseg in vrsto usposabljanja,
- pomanjkanje specialistov za usposabljanje,
- negativen odnos potencialnih udeležencev do usposabljanja in izobraževanja.

Vodilni uradniki radi poudarjajo pomen usposabljanja in njihov prispevek k organizacijski uspešnosti ter deklarativno izražajo svojo privrženost usposabljanju, žal pa se njihove odločitve ne ujamejo vedno z besedami. Vodje organizacijskih enot navadno neradi sodelujejo pri usposabljanju, ga pogosto odrinejo in zamenjajo s čim »pomembnejšim in nujnejšim«.

Zaviralen dejavnik so lahko tudi zaposleni. Nekateri so pripravljeni širiti svoje znanje ter razvijati svoje sposobnosti, medtem ko se drugi udeležijo usposabljanja, ker so vanj prisiljeni. Nekateri zbirajo potrdila in spričevala kot statusne simbole, usposabljanje pa je najlažji način njihovega doseganja.

#### **4.5 Plačna politika in nagrajevanje**

Plačna politika je eden od glavnih elementov urejanja položaja javnih uslužbencev v državni upravi. Plačni sistem v prehodnem obdobju do uveljavitve ZSPJS še vedno ureja Zakon o razmerjih plač. Ker je obstoječa ureditev neustrezna, novi zakon prinaša na to področje veliko novosti (glej tabelo 4.1).

Tabela 4.1: Primerjalna analiza med starim in novim plačnim sistemom.

STARO (ZRPJZ)	NOVO (ZSPJS)
<b>Veljavnost:</b> za vse zaposlene v javnem sektorju, razen za državne funkcionarje, sodnike, poslance.	Velja za vse zaposlene v javnem sektorju, vključno s predsednikom republike.
<b>Omejitev plač:</b> ni bilo urejeno.	Omejitev plač se bo izvajala na treh ravneh: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Javnega sektorja kot celote, kjer bo rast »mase« plač pogojena z rastjo družbenega proizvoda.</li> <li>2. Posameznega proračunskega uporabnika, kjer bo na osnovi letnega programa dela določena sredstva za plače.</li> <li>3. Javnega uslužbenca ali funkcionarja, kjer bo glede na delovno mesto in usposobljenost določena njegova letna bruto plača.</li> </ol>
<b>Mesečna osnovna plača:</b> izhajala je iz količnika delovnega mesta in dodatkov.	Določala se bo kot dvanajstina letne bruto osnovne plače javnega uslužbenca ali funkcionarja. Plače se bodo določale na enotni plačni lestvici, ki bo veljala za vse zaposlene v javnem sektorju.
<b>Del plače za delovno uspešnost:</b> vsak proračunski uporabnik je lahko za ta del plače namenil do 3 % od skupnega mesečnega zneska plač. Javni uložbenec je lahko prejel do 20 % svoje osnovne plače mesečno. Večinoma se izplačuje vsem enako in z doseženimi rezultati nima posebne povezave.	Ta del plače bo kot izjema za najuspešnejše, ki se bo do višine dveh mesečnih osnovnih plač izplačeval polletno. Zaradi doslednejšega ugotavljanja delovne uspešnosti se uvaja ocenjevalni razgovor med zaposlenim in vodjo.
<b>Dodatki:</b> Izplačujejo se za vse mogoče pogoje dela. Ocena je, da je 50 % sedanje plače odvisne od dodatkov.	Izplačevali se bodo le izjemoma, če ne bodo zajeti že v osnovno plačo.
<b>Nadomestila plač:</b> Obračunavajo se od mesečne plače.	Ne bo posebnih sprememb.

Vir: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) in Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRPJZ).

Ne glede na dejstvo, da je bil v državni upravi že vzpostavljen neke vrste plačni sistem, pomenijo rešitve v ZSPJS novost, ki bo korenito vplivala na vse javne uslužbenke. Za pravo analizo učinkov ZSPJS bo potrebno počakati vsaj tri leta, da zakon zaživi v praksi. S tega vidika je vpliv sprememb, ki jih prinaša zakon zaposlenim v ministrstvu in v državni upravi nasploh, težko napovedati.

## 5 ZAKLJUČEK

Uspešna, učinkovita in odgovorna uprava lahko deluje le, če obstaja določena stopnja harmonije med delovanjem posameznika, ki opravlja naloge, ter upravno organizacijo. Da pa bi lahko zadostili temu pogoju, se mora državna uprava spremeniti iz birokratske organizacije, v sodobnejšo, bolj podjetniško organizacijo.

Razloge za predstavljeno reformo državne uprave na področju upravljanja kadrovskih virov bi lahko razdelili na zunanje in notranje. Med prve bi vsekakor uvrstili vključitev v EU. Pomembni pa so zlasti notranji razlogi, saj javni uslužbenci ponavadi predstavljajo prvi stik državljana z upravo. Posodobitev notranjih razmerij in vzpostavitve sodobnega in preglednega sistema je pomemben korak pri razvijanju boljšega odnosa uprave do državljanov. Dejstvo je, da je učinkovita državna uprava želja in potreba nas vseh.

Cilj upravljanja kadrovskih virov v državni upravi je pospeševanje njene učinkovitosti na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Ključni elementi razvoja so predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja kadrovskih virov, načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju, načrtovanje kariere zaposlenih in opredelitev organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih. Zaposleni morajo delo ne le opraviti, ampak morajo znati in želeli delati ustvarjalno, dobro sodelovati s sodelavci in strankami.

Nova sistemska zakonodaja je pomemben, a še ne zadosten pogoj za učinkovito in uspešno reformo na področju kadrov v državni upravi. Gre za obsežen sistem, v katerem je množica različnih interesov. Doseči stanje, v katerem se vsi odgovorni subjekti zavzemajo za učinkovite spremembe, bo ključni cilj slovenske uprave. Strateški (top-down) princip vodenja reforme bo potrebno še naprej kombinirati s spodbujanjem in upoštevanjem pobud na vseh ravneh. Uvajanje področja upravljanja kadrovskih virov v slovensko državno upravo mora biti načrtno in sistematično ter dolgoročno naravnano. Pri tem moramo biti pozorni na različna spoznanja, značilnosti in zahteve, ki določajo in omejujejo oblikovanje ustreznega sistema.

Cilj diplomske naloge, opredeliti in analizirati področje upravljanja kadrovskih virov v državni upravi in predstaviti modernejše pristope, ki prinašajo napredek na to področje, je bil dosežen. Opredelili in prikazali smo nekatera bistvena področja upravljanja kadrovskih virov, ki jih obravnava nova zakonodaja.

Prav tako je bil dosežen namen diplomskega dela, saj smo na konkretnih primerih v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport prikazali, kako se zakonodaja s tega področja uveljavlja v praksi. Predlagali smo tudi nekaj konkretnih rešitev za še učinkovitejše izvajanje nalog v ministrstvu.

Obe postavljeni hipotezi lahko potrdimo: »ključna sprememba pri upravljanju kadrovskih virov je preobrat pozornosti od administriranja, spremljanja in nadzovanja k usmerjenosti v dosežke in rezultate« in »kadrovski viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima uprava, učinkovito ravnanje z njimi pa je ključ do uspeha državne uprave in njene večje učinkovitosti«.

V diplomskem delu smo ugotovili, da je glavna sprememba UKV v državni upravi v samem izhodišču, torej v drugačnem odnosu do zaposlenih. Zaposleni so vir znanja, veščin, sposobnosti, nadarjenosti, ki jim je treba omogočiti, da se udeležijo in razvijejo. Ta razvoj mora biti usmerjen in povezan s poslanstvom ter vizijo upravnega organa. Po drugi strani pa so zaposleni tudi dejavni sooblikovalci razvojnih odločitev, soodgovorni za poslovne učinke in lastno kariero ter osebni razvoj. Ena izmed temeljnih zahtev je tudi nujnost izboljšanja odgovornega ravnanja, iznajdljivosti in ustvarjalnosti posameznega uslužbenca, kar bo omogočilo povečanje učinkovitosti organov državne uprave. Tako zastavljen odnos do zaposlenih pomeni spremembo organizacijske kulture in vzdušja v državni upravi. Še posebej pa zahteva drugačno vlogo vodij, ki lahko bistveno vplivajo na delo in razvoj sodelavcev, ki so nosilci spreminjanja upravno-organizacijske kulture. Novi sistem državne uprave se bo namreč gradil prav na »top menedžmentu«.

Kot smo ugotovili, se trendi, ki se oblikujejo na področju UKV v državni upravi, približujejo praksam v privatnem sektorju. Kot posledica teh prizadevanj sodobno upravljanje kadrovskih virov temelji na elementih fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in na celostnem spremljanju osebnega razvoja javnega uslužbenca.

Za doseg cilja, oblikovanje modernega modela UKV, potrebuje državna uprava tako kadre, ki bodo sposobni strokovnega reševanja delovnih nalog, kakor tudi znanja in sposobnosti ustreznega razvoja ter upravljanja teh kadrov in njihovih potencialov. Za izvedbo te pomembne naloge sprememba zakonodaje ne bo dovolj, spremeniti bo treba miselnost in usmerjenost državne uprave na uporabnika.

Prepričani smo, da se vsako še tako veliko dejanje začne s prvim korakom. Če je narejen z jasno vizijo, predstavlja trdno osnovo za nadaljevanje.

## 6 LITERATURA IN VIRI

Bagon, Judita (2003/a): Karierni razvoj v upravi. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 10, letnik 2003, str. 10–16.

Bagon, Judita (2003/b): Upravljanje človeških virov v upravi. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 11, letnik 2003, str. 7–11.

Bohinc, Rado (2001): Stanje in ukrepi reforme javne uprave v letu 2001. V: Jerovšek, Tone in drugi (ur.): Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 43–69.

Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. V: Abrahamsberg, Niko (ur.): Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 17–31.

Brejc, Miha (2000): Ljudje in organizacija v javni upravi. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 264–278.

Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691–704.

Haček, Miro (2000): Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Magistrsko delo. FDV, Ljubljana.

Holt Larsen Henrik, Brewster Chris (2000): Human Resource Management in Northern Europe - Trends, Dilemmas and Strategy. Blackwell business, UK & USA.

Korade-Purg, Štefka (2002): Novi sistem plač v javnem sektorju. V: Vodovnik, Zvone in drugi (ur.): Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 203–211.

Korade-Purg, Štefka (2003/a): Prilagajanje organizacije in sistemizacije delovnih mest novi zakonodaji. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 10, letnik 2003, str. 19–21.

Korade-Purg, Štefka (2003/b): Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. V: Kocjančič, Rudi in drugi (ur.): Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 179–192.

Kovač, Polona (2000): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, letnik 33, št. 1, str. 18.

Kovač, Polona (2002): Sistemske novosti zakona o državni upravi. V: Kocjančič, Rudi in drugi (ur.): Zbornik referatov. Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 213–231.

Kovač, Polona (2003): Institucionalni razvoj slovenske javne uprave. V: Kocjančič, Rudi in drugi (ur.): Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 193–204.

Miglič, Gozdana (2000): Vrednotenje uspešnosti in usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi. Ministrstvo za notranje zadeve RS, Ljubljana.

Miglič, Gozdana (2002): Analiza potreb po usposabljanju. Ministrstvo za notranje zadeve, Ljubljana.

Možina, Stane, Svetlik, Ivan, Jamšek, Franc, Zupan, Nada, Vodovnik, Zvone (2002): Management kadrovskih virov. Zbirka profesija, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

Price, Alan (2000): Principles of Human Resource Management – An Active Learning Approach. Blackwell Publishers Ltd, UK & USA.

Pusić, Eugen (1995): Modernizacija uprave – obrati i trajanja. Naprijed, Zagreb.

Rman, Milan (2003): Organizacijska kultura in javna uprava – priložnost za upravni management. V: Brezovšek, Marjan, Haček, Miro (ur.): Globalizacija in državna uprava. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 135–150.

Singer, M. R. (1990): Human Resource Management. PWS-KENT Publishing Company, Boston.

Stare, Janez (1997): Upravljanje s človeškimi viri v upravi. V: Abrahamsberg, Niko (ur.): Zbornik znanstvenih razprav, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 245–255.

Stare, Janez (2001): Ali je v upravi že pravi čas za človeške vire. V: Bagon, Judita (ur.): Kadrovske informacije, št. 4, letnik 2001.

Stare, Janez (2003): Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. V: Kocjančič, Rudi in drugi (ur.): Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 389–402.

Šmidovnik, Janez (1985): Teoretične osnove upravljanja. Univerzum, Ljubljana, str. 129–130.

Treven, Sonja (1998): Management človeških virov. Gospodarski vestnik, 1998.

Virant, Grega (1998): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.

Virant, Grega (2003): Stanje in strategija razvoja slovenske javne uprave. V: Kocjančič, Rudi in drugi (ur.): Zbornik referatov. Fakulteta za upravo, Ljubljana, str. 413–423.

Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

## **Pravni viri**

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/91, 53/92, 13/93, 12/94, 14/94, 18/94, 27/94, 59/94, 80/94 in dopolnitve).

Pravilnik o ugotavljanju in določanju delovne uspešnosti v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport, št. 142-48/2002 z dne 25. 3. 2002.

Pravilnik o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport (osnutek), z dne 2. 2. 2004.

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 41/94, 56/94, 33/95, 23/97, 67/01 in 38/02).

Predlog zakona o javnih uslužbencih – prava obravnava – EPA 185 – III, Poročevalec, št. 31, april 2001.

Uredba o organih v sestavi ministrstev (Uradni list RS, št. 58/03).



Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (Uradni list RS, št. 58/03, 81/03 in 109/03).

Ustava Republike Slovenije z uvodnim komentarjem dr. Lojzeta Umeta, dr. Franca Grada in Mira Cerarja ml. in stvarnim kazalom (1992). ČZ Uradni list Republike Slovenije, Ljubljana.

Zakon o državni upravi (Uradni list RS, št. 52/02 in 56/03).

Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 56/02 in 110/02).

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 56/02, 72/03 in 126/03).

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/02).

Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev (Uradni list RS, št. 71/94, 47/97, 60/99, 30/01 in 52/02).

Zakon o delavcih v državnih organih (Uradni list RS, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91, 4/93, 70/97, 87/97 in 38/99).

Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (Uradni list RS, št. 18/94 in 36/96).

Zakon o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/99, 124/00, 79/01, 30/02, 56/02 in 110/02).

### **Časopisni članki**

Rankov, Suzana (2003): Nekdanji politiki v državno upravo skozi stranska vrata. Časnik Dnevnik, 26. 9. 2003.

STA (2004): Deset organov v sestavi bo prenehalo delovati. Časnik Dnevnik, 2. 1. 2004.

Vuković, Vesna (1999): Strokovnjaki bežijo iz državnih pisarn. Časnik Dnevnik, 2. 4. 1999.

### **Drugi viri**

(2003) MŠZŠ: Načrt izobraževanja in usposabljanja v Ministrstvu za šolstvo, znanost in šport za leto 2003.

(2003–2004) MŠZŠ: Aplikacija MFERAC – Kadrovska evidenca.

Spletna stran: MNZ (2004) – Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/strategija-slo.doc>, 20. 1. 2004.

Spletna stran: KSV (2003) – Bagon, Judita (2003): Letni pogovor s sodelavcem. <http://intranet.sigov.si/ksv/docs/hrm-lps.doc>, 20. 12. 2003.

Spletna stran: MŠZŠ (2004) – Naloge, <http://www.mszs.si/slo/ministrstvo>.

## 7 KRATICE

<b>CURS</b>	Carinska uprava Republike Slovenije
<b>DURS</b>	Davčna uprava Republike Slovenije
<b>EU</b>	Evropska unija
<b>KSV</b>	Kadrovska služba Vlade RS
<b>MNZ</b>	Ministrstvo za notranje zadeve
<b>MŠŠ</b>	Ministrstvo za šolstvo in šport
<b>MŠZŠ</b>	Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport
<b>MZT</b>	Ministrstvo za znanost in tehnologijo
<b>SIGMA</b>	Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries
<b>STA</b>	Slovenska tiskovna agencija
<b>UKV</b>	Upravljanje kadrovskih virov
<b>ZDDO</b>	Zakon o delavcih v državnih organih
<b>ZJU</b>	Zakon o javnih uslužbencih
<b>ZRPJZ</b>	Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti
<b>ZSPJS</b>	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju