

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Vertelj

**NOVI IZZIVI IN STRATEGIJE NA PODROČJU UPRAVLJANJA
ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

Tanja Vertelj

doc. dr. Gordana Žurga

**NOVI IZZIVI IN STRATEGIJE NA PODROČJU UPRAVLJANJA
ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2003

KAZALO

1. UVOD	4
1.1. NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA.....	5
1.3. METODE IN TEHNIKE	6
2. TEORETIČNA OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV.....	7
2.1. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV.....	7
2.2. JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR	10
2.3. ZNAČILNOSTI MANAGEMENTA JAVNEGA SEKTORJA.....	11
2.4. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA	14
3. ZAPOSLENI V JAVNI UPRAVI.....	17
3.1. ZNAČILNOSTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI	17
4. NOVI IZZIVI NA PODROČJU UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI	19
4.1. GLOBALIZACIJA	19
4.2. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE	21
4.3. NOVA TEHNOLOGIJA	24
4.4. VREDNOTE ZAPOSLENIH	25
5. TRADICIONALNO IN SODOBNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI	26
6. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNIH UPRAVAH DRŽAV OECD ..	31
6.1. SKUPNI TRENDI REFORM V OECD DRŽAVAH	32

6.1.1. Zmanjšanje razlik med upravljanjem človeških virov v javnem sektorju in zasebnem sektorju	32
6.1.2. Decentralizacija in fleksibilizacija upravljanja človeških virov.....	34
6.1.3. Delegacija managerske in organizacijske odgovornosti	35
6.1.4. Model dobrega delodajalca	37
7. STRATEGIJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI.....	38
7.1. ŠVEDSKA.....	41
7.1.1. Švedska javna uprava	41
7.1.2. Upravljanje človeških virov	43
7.2. FRANCIJA	46
7.2.1. Francoska javna uprava	46
7.2.2. Upravljanje človeških virov	47
8. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI.....	51
8.1. REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE.....	51
8.2. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV.....	53
8.2.1. Ocena stanja	53
8.2.2. Zakon o javnih uslužbencih	56
9. ZAKLJUČEK.....	63
10. LITERATURA IN VIRI.....	66

1. UVOD

Vse organizacije, tako javne kot zasebne, delujejo v smeri doseganja zastavljenih ciljev. Najpomembnejši cilji organizacij so uspešnost, učinkovitost delovanja ter kakovost storitev, ki so posledica povečane konkurence tako v zasebni kot javni sferi. Okolje, v katerem je včasih delovala javna uprava, je bilo stabilno in predvidljivo, danes temu ni več tako. Okolje se spreminja, obseg nalog javne uprave se povečuje, prav tako so le-te veliko bolj kompleksne. Pojavljajo se zahteve po zmanjšanju javnih izdatkov, uporabniki zahtevajo večjo kakovost in hitrost storitev, spreminjajo se tudi vrednote in organizacijska kultura uprave (Kovač, 2000a:18).

Skupni imenovalec vseh teh sprememb so zagotovo ljudje, zaposleni v javni upravi. Ti so tisti, ki proizvajajo storitve, to pa pomeni, da je potrebno vanje vlagati in jih obravnavati kot pomemben del organizacije oziroma kot enega izmed njenih najpomembnejših virov. Le s kakovostno politiko upravljanja človeških virov se bodo dosegli zastavljeni cilji javne uprave in hkrati zadovoljstvo zaposlenih.

Pomembnost človeških virov je zagotovo posledica njihove neskončne možnosti izrabe, kar npr. za finančne vire ne moremo trditi. Ljudje iz finančnih virov ustvarjajo vrednosti, kakšne bodo ustvarjene vrednosti, pa je odvisno od znanja, usposobljenosti ter motivacije ljudi, ki te vrednosti ustvarjajo (Možina, 2002).

Kadrovska funkcija v organizacijah postaja bolj pomembna od finančne in informacijske funkcije, »s tem pa stvar vseh, predvsem vodilnih v organizaciji« (Brejc, 1997:22). Slednji se morajo zavedati pomena, ki ga imajo ljudje ter njihovi potenciali za doseganje konkurenčne prednosti tako v zasebnem kot v javnem sektorju.

Slovenija na tem področju ni izjema. Reforma slovenske javne uprave poteka na različnih področjih, na zakonodajni, organizacijski, upravljalški, informacijski ravni ter na ravni človeških virov, z istim ciljem, zagotoviti učinkovito, profesionalno in politično nevtralno javno upravo, ki bo zagotavljala hitre in kakovostne storitve (Bohinc, 2001:3).

Prav upravljanje človeških virov je eno izmed ključnih ciljnih področij preobrazbe, kar nakazuje že sprejem dveh najpomembnejših zakonov na tem področju, Zakona o javnih uslužbencih ter Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

1.1. NAMEN IN CILJI DIPLOMSKEGA DELA

Namen pričujočega diplomskega dela je predstaviti politiko upravljanja človeških virov v javnih upravah držav OECD in Republike Slovenije. Avtorica bo pojasnila, kateri so tisti dejavniki v okolju in v organizacijah samih, ki pomembno vplivajo na današnje ravnanje z ljudmi ter do kakšnih sprememb prihaja. Avtorica bo prav tako poskušala ugotoviti ali lahko govorimo o skupnih trendih na področju upravljanja človeških virov v javnih upravah držav OECD ter kakšne strategije upravljanja človeških virov uporabljajo določene države. Nenazadnje bo pojasnjeno, kakšno je stanje na področju upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi, kateri so vzroki za spremembe in v kateri smeri spremembe potekajo.

Avtorica je postavila naslednje hipoteze:

H1: Globalizacija je glavni vzrok sprememb na področju upravljanja človeških virov v javnih upravah.

H2: V državah OECD je mogoče zaslediti podobne trende na področju upravljanja človeških virov v javni upravi.

H3: Slovenija sledi trendom upravljanja človeških virov v javni upravi, do katerih prihaja v državah OECD .

1.2. STRUKTURA DELA

Diplomsko delo sestavljajo uvod, analiza ter sklepne ugotovitve. V uvodu avtorica opredeli namen in cilje diplomskega dela, hipoteze, ki bodo preverjene ter metode in tehnike, katere bodo pri analizi uporabljene. Sledi teoretična opredelitev upravljanja človeških virov, glavnih dejavnosti, ki spadajo v okvir upravljanja človeških virov, opredelitev javnega sektorja in

javne uprave, utemeljitev razlik med managementom v javnem in zasebnem sektorju ter razlaga novega upravljanja javnega sektorja.

Tretje poglavje se nanaša na značilnosti upravljanja človeških virov v javni upravi, četrto poglavje pa opisuje izzive, s katerimi soočajo današnje organizacije in ki igrajo pomembno vlogo na področju upravljanja človeških virov. V petem poglavju so predstavljene najpomembnejše razlike med tradicionalnim in novejšim pristopom k upravljanju človeških virov v javni upravi, v šestem poglavju pa so na podlagi različnih poročil organizacije OECD analizirani glavni trendi v državah OECD.

Sedmo poglavje se nanaša na strategije upravljanja človeških virov v različnih državah OECD, bolj natančno sta predstavljeni dve državi, Švedska in Francija.

Zadnje poglavje osrednjega dela je posvečeno upravljanju človeških virov v slovenski javni upravi, na kratko je predstavljena reforma javne uprave ter v kontekstu le-te novi Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki bo prinesel spremembe na tem področju. Analizi sledi zaključek, v katerem se bo potrdilo ali zavrnilo postavljene hipoteze ter utemeljilo zakaj, v zadnjem poglavju pa je predstavljena relevantna literatura in viri.

1.3. METODE IN TEHNIKE

Družboslovno raziskovanje zahteva uporabo različnih metod in tehnik. Pričujoče diplomsko delo bo temeljilo na študiji relevantne literature, na analizi primarnih in sekundarnih virov in literature, deloma bosta uporabljeni tako študija primerov kot primerjalno raziskovanje. Uporabljena metoda je kvalitativna metoda neempiričnega deskriptivnega raziskovanja.

2. TEORETIČNA OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.1. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

Organizacije tako v javnem kot v zasebnem sektorju zasledujejo določene cilje. Za dosego letih je potrebno upoštevati vse prvine, ki sodijo v okvir organizacije, so med seboj soodvisne in brez katerih ciljev ne moremo doseči. Te prvine so finance, kadri, tehnologija itd. »Vsak vir posebej prispeva k uspešnosti organizacije, vendar jih je potrebno smotrno usklajevati« (Možina, 2002:3). Možina prav tako trdi, »da povečan pomen informacij v organizaciji pomeni, da se mora management usmeriti od sistemov k ljudem«(2002:3), kajti le-ti za razliko od drugih virov predstavljajo neomejen potencial (Kovač, 2000a:18) oziroma konkurenčno prednost.

V današnjem času se odnos do človeka, kot subjekta delovnega procesa (Dular,1998:5) oziroma enega od produkcijskih faktorjev, spreminja. Poleg delovne sile med produkcijske faktorje spadata še kapital in produkcijska sredstva, vsi trije produkcijski faktorji pa prispevajo k nemotenemu poteku delovnega procesa (Gruden, 1999:10). Produkcijski faktorji so skozi zgodovino igrali pomembno vlogo. V sedemdesetih letih so najbolj poudarjali produkcijska sredstva, v osemdesetih kapital, v devetdesetih pa so glavno orožje organizacij postali ljudje (Gruden, 1999:12). V posameznih časovnih obdobjih so ljudem v organizaciji namenjali različno pozornost, največjo pa zagotovo imajo sedaj.

V strokovni literaturi je izrazov, povezanih s človeškimi viri, zelo veliko. Tako nekateri avtorji govorijo o upravljanju človeških virov, drugi o kadrovskem managementu, nekateri o personalnem managementu, uporablja se tudi pojem management kadrov, kadrovska politika itd. Različni avtorji različno uporabljajo pojme, čeprav nekateri pomenijo isto⁰.

Nekateri teoretiki trdijo, da je upravljanje človeških virov le novo ime za ravnanje z ljudmi oziroma nov izraz za to, kar se danes dogaja v organizaciji. Drugi avtorji menijo, da je upravljanje človeških virov nova faza v razvoju ravnanja z ljudmi, ki poudarja »celostni

⁰ Avtorica bo v pričujočem diplomskem delu uporabljala predvsem izraz upravljanje človeških virov oziroma ravnanje z ljudmi.

pristop k strateškemu managementu vseh človeških virov v organizaciji«(Cuming, 1994:9). Upravljanje človeških virov s tega vidika predstavlja strateški pristop k pridobivanju, motivaciji, razvoju in upravljanju človeških virov v organizacijah. Program upravljanja človeških virov mora biti prilagojen organizaciji, njenemu okolju, namenu, tehnologiji in metodam dela, dinamiki, tipu ljudi, katere zaposluje ter industrijskim odnosom (Cuming, 1994:10).

Poleg tega je pomembno, da politike in aktivnosti upravljanja človeških virov ustrezajo organizacijski kulturi, tj. sistemu skupnih vrednot in prepričanj, ki vplivajo na ljudi v organizaciji, strukturo organizacije, sisteme nadzora ter vedenjske vzorce (Cuming, 1994:10).

Uradna definicija kadrovskega managementa, ki jo je objavil Inštitut za kadrovske management¹, pravi (Cuming, 1994:2):

» Kadrovske management (personnel management) je del managementa, ki se ukvarja z zaposlenimi in z njihovimi odnosi znotraj organizacije. Njegov namen je ustvariti aktivno organizacijo z združitvijo ljudi, ki jo sestavljajo ter jim omogočiti, da kar največ prispevajo k uspehu organizacije. Kadrovske management se ukvarja s človeškimi in socialnimi posledicami sprememb v organizacijah in načina dela znotraj organizacij ter z ekonomskimi in socialnimi spremembami v skupnosti.«

Možina (2002:3) trdi, da je »management kadrovskih virov splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi.«

Torrington in Hill (1998:21) definirata kadrovske management kot »vrsto aktivnosti, ki omogočajo, da zaposleni in organizacija, ki uporablja njihove sposobnosti in znanja, dosežejo sporazum o naravi in ciljnih delovnega odnosa ter da ta sporazum tudi izpolnijo.«

¹ Inštitut za kadrovske management (Institute of Personnel Management-IPM) ima sedež v Londonu. Pred nekaj leti se je združil z Inštitutom za usposabljanje in razvoj (Institute of training and development-IPD), glavna področja dejavnosti pa so predvsem izobraževanje ter usposabljanje različnih organizacij na področju človeških virov, proaktivnost na področju novih tehnologij ter sledenje trendom na področju ravnanja z ljudmi. Vir: Cuming,M.(1994):The theory and practice of Personnel Management.

Organizacija mora zadovoljiti delovne potrebe posameznih zaposlenih, da bodo le-ti učinkovito prispevali k izpolnitvi organizacijskih ciljev in s tem k uspešnosti organizacije, po drugi strani pa posamezniki zadovoljijo svoje osebne delovne potrebe le tako, da prispevajo k uspešnosti organizacije. Obstaja medsebojna soodvisnost med organizacijo in njenimi zaposlenimi (Torrington in Hill,1998:20), zato so dejavnosti na področju upravljanja človeških virov usmerjene v zadovoljevanje interesov tako organizacije kot zaposlenih. Organizacija se posveča predvsem kvalifikacijam zaposlenih in prilagoditvi le-teh zahtevam tehnologije in trga, s tem pa povečuje konkurenčno prednost na trgu ter ohranja neodvisnost od zunanjega trga delovne sile (Stare, 1997b: 229). Zaposleni pa želijo izkoristiti lastne kvalifikacijske potencialne, biti uspešni in zadovoljni na delovnem mestu, biti hočejo sposobni reševati naloge, da bi s tem ustvarili določen ugled in si pridobili možnost za napredovanje in nadaljni razvoj (Stare,1997b:229).

Glavne dejavnosti pri upravljanju človeških virov po Sonji Treven (1998:26-29) so:

- *načrtovanje in izbira kadrov; potrebno je analizirati obstoječe in prihodnje potrebe po delovni sili v organizaciji,*
- *razvoj in izobraževanje; potrebno je vlagati v zaposlene, tako z vidika organizacijskih potreb (nove tehnologije) kot z vidika potreb posameznikov (motivacija, potreba po dokazovanju itd.),*
- *ocenjevanje dela in rezultatov; potrebno je ocenjevanje dela in zaposlenih, saj se le tako lahko ugotovi, kakšna je kakovost in učinkovitost dela na določenem delovnem mestu ter kje bi se dalo učinkovitost in kakovost še izboljšati,*
- *nagrajevanje zaposlenih; nagrade prispevajo k večji motivaciji na delu. Delimo jih na ekonomske (plača, denarne nagrade) in neekonomske (strokovno izpopolnjevanje, zdravstveno in življenjsko zavarovanje),*
- *upravljanje zunanjega in notranjega okolja; pomembno je strateško upravljanje človeških virov, kar pomeni, da je potrebno upravljanje človeških virov povezati s cilji določene organizacije.*

Možina (2002:2) definira kadrovske dejavnosti kot »opis in analiza dela, načrtovanje in pridobivanje, izbira in nameščanje, izobraževanje, razvoj, ocenjevanje in nagrajevanje, vzdrževanje, spremljanje, izboljševanje in raziskovanje kadrovske dejavnosti«.

Polona Kovač (2000a:18) pa utemeljuje dejavnosti upravljanja človeških virov kot »načrtovanje kadrovske politike (priprava aktov o organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, načrti zaposlovanja, načrti usposabljanja), štipendiranje, zaposlovanje-javni razpisi, imenovanja, sklepanje pogodb, razporejanje, motivacija, plačna politika, ocenjevanje delovne uspešnosti, nagrajevanje, sankcioniranje, napredovanje, usposabljanje, izobraževanje, varstvo pri delu, disciplinski postopki, odpuščanje, vodenje uradnih evidenc in analiz, razvoj sistema participacije itd«.

2.2. JAVNA UPRAVA IN JAVNI SEKTOR

Družbene sisteme različnih držav sestavljata zasebni in javni sektor. Vloga javnega sektorja je zagotavljanje storitev, od katerih imajo koristi vsi ljudje, ne samo določeni posamezniki. Javni sektor je zbir organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem (Ferfila, 2000:148).

Podobno trdi Pusič (Pusič v Trpin, 1993:15-40), ki pravi, da javni sektor zajema vse organe in organizacije, ki so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja. V javni sektor sodi vse, kar je v lasti države ali določene lokalne skupnosti.

Zakon o javnih financah (ZJF) kot dele javnega sektorja opredeljuje neposredne in posredne uporabnike, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije (v obveznem delu), Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije (v obveznem delu), javne gospodarske zavode, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje (9.člen). Neposredni uporabniki so državni oziroma občinski organi, posredni uporabniki pa javni skladi, javni zavodi in agencije, katerih ustanovitelj sta ali država ali občina (Zakon o javnih financah, 1999).

Javna uprava je v primerjavi z javnim sektorjem ožji pojem. Definicij javne uprave je več. Ponavadi pojem javna uprava zajema državno upravo, lokalno samoupravo ter javne službe, tj. organizacije in posameznike, ki z javnim pooblastilom opravljajo dejavnosti, ki so v interesu države oziroma lokalne skupnosti. V javni upravi se opravljajo tiste dejavnosti, ki jih ni mogoče izvajati po načelih tržnega gospodarstva (Logar, 2001:17).

Šmidovnik (Šmidovik v Ferfila, 2000:152) govori o elementih, ki določajo javno upravo. Ti elementi so:

- *država deluje preko svoje javne uprave,*
- *organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,*
- *funkcionalno je opredeljena z izvajanjem predpisov, oblasti in javnih služb,*
- *bistven element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,*
- *financiranje je proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),*
- *normativno za javno upravo velja upravno, deloma tudi civilno pravo,*
- *poseben pomen naj bi imela stroka v smislu kombiniranja znanja in izkušenj,*
- *uslužbenski sistem.*

Virant (2002:15) meni, da javno upravo lahko definiramo na dva načina, tj.« funkcionalno in organizacijsko. Funkcionalno je javna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah, na instrumentalni (izvršilni) ravni pa skupek subjektov, ki opravljajo to dejavnost«.

Kljub različnim definicijam javne uprave je njen glavni namen delovanje v javnem interesu oziroma za javno korist, kar za zasebni sektor ne velja. Bistvo javne uprave in hkrati javnega sektorja niso zgolj ekonomski cilji, temveč tudi socialni in družbeni cilji.

2.3. ZNAČILNOSTI MANAGEMENTA JAVNEGA SEKTORJA

Javni sektor predstavljajo organizacije, ki delujejo v splošno dobro in proizvajajo javne dobrine, do katerih imajo dostop vsi, medtem ko je cilj podjetij (zasebni sektor) predvsem ustvarjanje dobička. Avtorji poudarjajo bistvene razlike med sektorjema predvsem v viziji, poslanstvu in ciljih, ki jih predstavljata. Tako v javnem sektorju prevladujejo predvsem politični in socialni cilji, ki nasprotujejo ekonomskim ciljem, medtem ko so cilji v zasebnem sektorju izključno ekonomski.

Ferfila (2000:174) meni, da je razlika med državno proizvodnjo in zasebno proizvodnjo v zastopanju javnega interesa pri prvi in večji učinkovitosti pri drugi. Javni sektor deluje v bolj institucionaliziranem okolju, okviru delovanja so normativno določeni. To pomeni, da javne organizacije počnejo samo to, kar zakon dovoljuje, medtem ko zasebne organizacije delujejo

po načelu »kar ni prepovedano, je dovoljeno« (Ferfila, 2000:174). V javnem sektorju so pomembni tudi mandati, ki so časovno omejeni, to pa vpliva na doseganje dolgoročnih ciljev in hkrati na učinkovitost in uspešnost organizacije.

Osborne in Gaebler kot razlike med sektorjema navajata (Osborne v Ferfila, 2000:174-175):

- *motiv delovanja; v javnih organizacijah je to reelekcija, v zasebnih organizacijah dobiček,*
- *finančni viri; v javnih organizacijah so to davki, v zasebnih organizacijah je to kupnina,*
- *gonilo delovanja; v javnih organizacijah je to monopol, v zasebnih konkurenca,*
- *poslanstvo; v javnih organizacijah so to javna korist, socialna enakost, v zasebnih organizacijah je to dobiček,*
- *način odločanja; v javnih organizacijah je zakonsko omejen, v zasebnih organizacijah je prost.*

Naslednja pomembna značilnost javnega sektorja je velika kompleksnost javnih organizacij. Le-te so ponavadi velike birokracije, za katere je značilna hierarhičnost avtoritete ter počasno oziroma konsenzualno odločanje (Farnam in Horton,1996:13). Podjetja v zasebnem sektorju so zaradi velike konkurence in pritiskov po doseganju dobičkov predvsem kapitalsko intenzivna, medtem ko je za javni sektor značilna delovna intenzivnost, kar pomeni, da so stroški dela v primerjavi s kapitalskimi stroški veliko večji (Farnham in Horton,1996:15).

Naslednji element, ki razlikuje organizacije javnega sektorja od tistih v zasebnem sektorju, je etika. Tu gre za normativna načela, ki vodijo vedenje javnih uslužbencev in odločitve, ki jih sprejemajo. Javni uslužbenci morajo biti politično nevtralni, lojalni, pošteni, zaupljivi, delovati morajo zakonito (Ferfila, 2000:146).

Tabela 3.1. : Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

JAVNI SEKTOR	ZASEBNI SEKTOR
Zakonitost, izpolnjevanje več ciljev (varnost, pravičnost)	Dobiček, tržni delež
Alokacija in redistribucija sredstev proračuna	Zaračunavanje storitev in produktov strankam, ki jih je potrebno dobiti
Racionalizacija	Prodaja

Spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	Strateški management
Ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	Interes delničarjev
Zelo kompleksno okolje	Spremenljiva kompleksnost okolja
Zunanji finančni in politični pritiski	Notranji tržni pritiski
Nedefinirani cilji, nedefinirana uspešnost	Uspešnost povezana z dobičkom
Ni merjenja uspešnosti	Merjenje uspešnosti, stimulacije
Javna kolektivna odgovornost	Individualna odgovornost
Težko določljive ciljne skupine	Določanje ciljne skupine s prodajo
Centralizirana kadrovska politika	Upravljanje človeških virov
Težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	Redno investiranje v skladu s strategijo
Ljudje delajo zaradi nekega cilja, ne samo zaradi preživetja	Motiv zaposlenih je pretežno zaslužek
Nagrajevanje po izenačevanju	Nagrajevanje po rezultatih
Oteženo odpuščanje	Odpuščanje ob neuspešnosti
Napredovanje po sistemu kariere	Napredovanje glede na uspešnost

Vir:(2000) Ferfila, Bogomil: Javne finance in javna ekonomika, str 175.

Kljub naštetim razlikam obstaja med obema sektorjema veliko podobnosti, prihaja do zblíževanja javne in zasebne sfere. Razvila se je celo kontingenčna teorija managementa (Ferfila, 2000:177), ki poudarja enotno obravnavo organizacij tako v javnem kot v zasebnem sektorju. Pojavljajo se zahteve po vedno večji učinkovitosti in kakovosti storitev, po smotrnejši rabi danih finančnih sredstev (Ferfila, 2000:179) ter po zmanjševanju obsega javnih izdatkov. To pa pomeni prehod od birokratskega administriranja k poslovnemu vodenju javnih organizacij oziroma k novemu javnemu managementu.

2.4. NOVO UPRAVLJANJE JAVNEGA SEKTORJA

Pojem novi javni management² predstavlja uporabo managerskih znanj v javnem sektorju, uporabo pozitivnih praks in tehnik, ki izvirajo iz zasebnega sektorja ter sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne politične skupnosti v učinkovito, responzivno in potrošno skupnost (Farnham in Horton,1996:24-25). Novo upravljanje javnega sektorja³ je predvsem posledica zahtev po zmanjšanju javnih izdatkov, večje zahtevnosti uporabnikov po kvalitetnejših in hitrejših storitvah, povečanja obsega in kompleksnosti nalog javnega sektorja, nove organizacijske kulture, vrednot, klime ter procesa individualizacije (Ferfila, 2000:182).

Klasično birokracijo po prepričanju zagovornikov novega upravljanja javnega sektorja zaznamuje preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarja s podrobnostmi in pravili, premalo pa se usmerja na rezultate in cilje, katere naj bi dosegli (Brezovšek, 2000:270). Birokratske strukture so poleg tega preveč centralizirane, toge in hierarhično urejene, brez novejših načinov za ocenjevanje stroškov, nenazadnje pa so tudi nesposobne motivirati zaposlene zaradi nefleksibilnega sistema javnih uslužbencev (Brezovšek, 2000:270).

Uvajanje podjetniške miselnosti v javne uprave bo izboljšalo delovno izvedbo in hkrati s tem ustvarilo večjo učinkovitost, omogočilo bo javnim upravam večjo odzivnost na zahteve uporabnikov in jih posledično naredila bolj kvalitetne. Predvsem pa bo uvajanje elementov novega javnega managementa prineslo premik k miselnosti od »varnosti delovanja v zaledju zakonitosti« k učinkovitemu delovanju za doseganje zastavljenih ciljev organizacije (Žurga, 2001:49).

Elementi koncepta novo upravljanje javnega sektorja so (Žurga, 2001:49-50):

- *usmerjenost k rezultatom,*
- *usmerjenost k strankam,*
- *prenova delovnih procesov,*

² Ali tudi novo upravljanje javnega sektorja, angl. New Public Management.

³Do nastanka gibanja za novo upravljanje javnega sektorja je prišlo pred približno dvajsetimi leti, danes pa je ta pojem razširjen že skoraj v vseh državah. Več o razlogih za nastanek novega javnega managementa v Rus,V.(2001):Podjetizacija in socializacija države.

- *nova organiziranost in novi načini vodenja,*
- *uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta,*
- *povečanje učinkovitosti in uspešnosti,*
- *delegiranje in povečevanje avtonomije,*
- *prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem,*
- *opredelitev in razmejitev odgovornosti,*
- *vzpostavitev konkurenčnosti*

Vse te prvine novega javnega managementa so med seboj povezane. Tako lahko sprememba ene prvine povzroči spremembo druge prvine ter hkrati sistema kot celote.

Novi javni management je mednarodni trend, ki je prisoten v vseh državah, čeprav nekateri avtorji poudarjajo, da ima večji vpliv v anglosaksonskih državah kot v državah kontinentalne zahodne Evrope (Žurga, 2001:57). Pri tem se je potrebno zavedati različnih zgodovinskih, kulturnih, političnih in managerskih značilnosti posameznih držav.

Potrebno je omeniti tudi kritike, ki letijo na račun novega upravljanja javnega sektorja, predvsem v državah kontinentalne Evrope. Kritiki poudarjajo »preveliko obremenjenost s koncepti in vizijami, nagnjenost k zasebnemu sektorju, naivno reformistično idejo ter njegovo neliberalno prepričanje in zaupanje v trg« (Brezovšek, 2000:272).

Poleg tega se postavljajo vprašanja ali novo upravljanje javnega sektorja res vodi k zanesljivi, učinkoviti in legitimni javni upravi ali pa le slabša demokratično odgovornost in politični nadzor, nepristranskost, pravičnost, zakonitost procesov in koordinacije (Brezovšek, 2000:273). Določeni koncepti, ki so povezani z novim upravljanjem javnega sektorja, kot sta »podjetniško vladanje ter uporabnikom prijazna uprava, lahko namreč zmanjšajo zanesljivost, odgovornost in politični nadzor« (Brezovšek, 2000:272).

Vseeno je argumentov proti uvajanju novega javnega managementa v javni sektor oziroma javno upravo le malo. Zagovorniki novega upravljanja javnega sektorja predvsem trdijo, da »novi javni management poleg usmerjenosti k učinkovitosti, konkurenci in avtonomiji

poudarja tudi inštitute zakonitosti dela ter etičnih načel, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela« (Kovač, 2000c:282).

Uspešnost in učinkovitost javne uprave se bosta povečala le »v primeru podreditve kazalcev organizacijske uspešnosti načelu zakonitosti ter klasičnim vrednotam javnega sektorja« (Kovač, 2000c:282). Hierarhično vodene javne administracije ne zmorejo več učinkovito in kvalitetno voditi javnih uprav, saj se okolje, v katerem le-te sedaj delujejo, neprestano spreminja. Eno izmed ključnih področij, ki je oziroma bo podvrženo spremembam, je prav zagotovo področje človeških virov, kajti ljudje so v organizaciji najbolj pomembni.

3. ZAPOSLENI V JAVNI UPRAVI

Reforme javnih uprav potekajo na zelo različnih področjih,⁴ zagotovo pa je ključno področje reform prav upravljanje človeških virov, pri čemer so zaposleni v javni upravi glavni nosilci sprememb.

Javni sektor oziroma javna uprava zaposluje veliko število ljudi, katere plačujejo davkoplačevalci. Naloge zaposlenih v javni upravi so predvsem kvalitetne, hitre in zanesljive storitve, ki morajo biti opravljene strokovno in uporabnikom prijazno. Prav zato je pomembno, kako se s temi ljudmi ravna, saj je od njih odvisna poraba proračunskega denarja.

»Le učinkovito upravljanje človeških virov bo omogočilo modernizacijo in izboljšanje delovne izvedbe v javnem sektorju« (Flynn in Strehl, 1996:266) ter hkrati s tem zmanjšalo pritiske na javne izdatke, ki so eden izmed najpomembnejših vzrokov za reforme.

3.1. ZNAČILNOSTI UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

Tako v javnih kot v zasebnih organizacijah so dejavnosti upravljanja človeških virov enake, vseeno pa so načini, kako organizacije izvajajo te naloge, različni, saj se je potrebno zavedati različnih kontekstov, znotraj katerih javne in zasebne organizacije delujejo. Zasebne organizacije vodijo trg in dobički, medtem ko so javne organizacije tesno povezane s politiko in direktivami posameznih ministrstev (Farnham in Horton, 1996:33).

Farnham in Horton (1996:35-38) utemeljujeta sledeče dejavnosti upravljanja človeških virov v javnem sektorju:

- *pridobivanje kadrov (zaposlovanje glede na potrebe),*
- *strukturiranje dela (analiza, opis, ustvarjanje novih del in delovnih mest),*
- *nagrajevanje kadrov (plače, nagrade),*
- *nadzor kadrov,*

⁴ Reforme javnih uprav potekajo na področju managementa delovne izvedbe (Performance management), strateškega managementa, finančnega managementa, kadrovskega managementa, managementa kakovosti, managementa celotne kakovosti (Total quality management) itd. Več o tem v Farnham in Horton (1996): Managing people in the public sector.

- *usposabljanje in izobraževanje,*
- *sodelovanje kadrov (sindikalno delovanje),*
- *prenehanje dela (upokojitev, odpoved ali odvečnost).*

Zasebne organizacije pretežno zaposlujejo ljudi kot vire, medtem ko imajo javne organizacije tudi širše socialne naloge do zaposlenih. Le-ti niso zgolj viri, temveč so najprej agenti, ki zagotavljajo državno blaginjo in osnovne storitve za skupnost, ter nato državljani, ki predstavljajo državo.

Javne organizacije zahtevajo usposobljeno, kvalificirano in zvesto delovno silo, slednja pa pričakuje, da jo bo delodajalec obravnaval pošteno in strokovno. Država kot delodajalec mora biti na področju upravljanja človeških virov zgled zasebnim organizacijam, saj predstavlja določene standarde.

Politiki se poskušajo izogibati nesoglasjem med delodajalcem (država) in zaposlenimi v njej, saj imajo konflikti lahko velike gospodarske posledice v osnovnih javnih storitvah, spodkopljejo lahko vladno avtoriteto ter povzročijo socialni nered (Farnham in Horton,1996:32-33).

V primerjavi z zasebnim sektorjem so kadrovske politike v javnem sektorju bolj formalne in natančno urejene (Farnham in Horton,1996:33). Strategije določa vlada, operacionalne politike pa starejši managerji znotraj različnih področij.

Zaradi sprememb, ki jih prinaša novi javni management, se tudi na področju upravljanja človeških virov v javni upravi obetajo spremembe. Vlade poskušajo znižati izdatke v javnem sektorju in na drugi strani uporabiti zaposlene bolj intenzivno in učinkovito. Zahteve po nižanju izdatkov se zrcalijo v iskanju učinkovitejših in kakovostnejših načinov vodenja, upravljanja in delovanja na področju upravljanja človeških virov. Razvijajo se nove strategije, uporabljajo se tehnike, privzete iz zasebnega sektorja, ki naj bi omogočile doseg zastavljenih ciljev.

4. NOVI IZZIVI NA PODROČJU UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

Vzrokov za spremembe na področju upravljanja človeških virov v javni upravi je več. Predvsem so spremembe posledica ekonomskih, socialnih in tehnoloških pritiskov v zunanjem okolju organizacije (Flynn in Strehl,1996:2), deloma pa se lahko vzroke za spremembe išče tudi znotraj samih javnih organizacij in v vrednotah ljudi, ki so v njih zaposleni.

Okolje, v katerem delujejo današnje organizacije, je zelo kompleksno in turbulentno, sestavljajo ga različni faktorji, ki vplivajo na politiko upravljanja človeških virov. Le s poznavanjem glavnih dejavnikov sprememb je mogoče formulirati in implementirati učinkovite in uspešne strategije ter hkrati doseči glavne cilje določene organizacije. Avtorica bo podrobneje utemeljila glavne izzive, s katerimi se soočajo današnje javne uprave in ki vplivajo na politiko upravljanja človeških virov. Ti izzivi so globalizacija, demografske spremembe, nova tehnologija ter vrednote zaposlenih.

4.1. GLOBALIZACIJA

Globalizacija je posledica dinamičnih političnih, družbenih in kulturnih sprememb, katerim smo priča v današnjem času. Svetličič (Svetličič v Dular, 2002:33) definira globalizacijo s pomočjo različnih kriterijev, tj. glede na vsebino, geografijo in organizacijo (kakovost). Glede na geografski kriterij pomeni globalizacija mednarodno razširjenost, svetovno prežetost in tesno povezanost različnih aktivnosti, organizacijsko pa globalizacija predstavlja tesno mednarodno integracijo in koordinacijo medsebojno vse bolj soodvisnih dejavnosti s pomočjo strategije. Globalizacija se povezuje z internacionalizacijo politik, saj oba fenomena nakazujeta isti trend, tj. trend povečevanja pomena mednarodne dimenzije pri odločanju o domačih zadevah. Države namreč prilagajajo politike novim razmeram na svetu, ki so posledica medsebojne soodvisnosti svetovnega gospodarstva. Globalizacija ekonomskega in političnega prostora je predvsem posledica treh glavnih dejavnikov, nove informacijske in komunikacijske tehnologije, povečane konkurence, liberalizacije ter potreb trga (Vreg, 2001:6).

Nastaja svetovna družba, globalno komuniciranje, globalni trgi, globalizacija kapitala in nova svetovna delitev dela. Liberalizacija trga povzroča konkurenco na globalnih trgih, tako da morajo podjetja, z namenom ostati konkurenčna, zniževati stroške, predvsem stroške dela oziroma delovne sile. Slednje podjetja lahko znižajo le z radikalno spremembo praks zaposlovanja in načina dela.

Poleg ekonomskih dimenzij globalizacija vsebuje tudi druge, predvsem družbene dimenzije. S sociološkega vidika globalizacija predstavlja »homogenizacijo kulture (enakost svetovnih standardov), proizvodov, storitev, načina življenja, idej in porajanja skupnosti idej, standardizacijo navad in kot posledico tudi razpršenost socialne kontrole pri upravljanju organizacij« (Svetličič v Dular, 2002:34-35). Z drugimi besedami, globalizacija predstavlja »uniformnost na svetovni ravni« (Vreg, 2001.6).

Najpomembnejši vidik globalizacije so zagotovo kakovostne spremembe, ki jih prinaša, vsebina ter intenzivnost povezav. Svetličič (1996:91) poudarja sledeče posledice globalizacije:

- *nastanek globalnih finančnih trgov, ki prinašajo večjo centralizacijo,*
- *transnacionalizacija tehnologije, večji pomen strukture znanj in hitro zastarevanje tehnologij,*
- *globalizacija dejavnosti držav, njihove moči ter hkrati s tem povečevanje institucionalne negotovosti, saj se pomen nacionalne države zmanjšuje,*
- *rojeva se nova globalna geografija, pri čemer meje ne igrajo več tako pomembne vloge.*

Globalizacija je nujno zlo oziroma fenomen, kateremu nobena država ne more uiti. V današnjem času je nemogoče delovati avtarktično, s posebnimi privilegiji in zaščito, temveč so države in gospodarstva medsebojno soodvisne in prepletene. Globalizacija gospodarstva vpliva tudi na javne sektorje različnih držav. Le-te premagujejo podobne težave, ki izvirajo iz zastarelih birokratskih sistemov (Rus, 2001:35), saj »globalizacija povečuje kompleksnost nalog in količino sprememb, hkrati s tem pa tudi negotovost, ki je glavni vzrok neučinkovitosti birokratskih sistemov«(Rus, 2001:36).

Države iščejo bolj fleksibilne oblike upravljanja javnih organizacij ter poskušajo povečati učinkovitost in smotrnost rabe javnih sredstev. Tako je v javnih sektorjih mogoče zaslediti podobne trende na področju zniževanja stroškov dela kot v zasebnem sektorju, to pa pomeni spreminjanje zaposlovalnih praks in načina dela tudi v javnih sektorjih.

Ena od posledic globalnih informacijskih povezav je tudi posnemanje, ki po eni strani pospešuje reforme v javnih sektorjih oziroma v javni upravi, po drugi strani pa zmanjšuje njihovo uspešnost, kajti države so si med seboj, glede na kulturnozgodovinske ter družbenogospodarske dejavnike, zelo različne in bi se morale na sicer ista globalna vprašanja odzvati na različen način (Rus, 2001:36). Tako pa marsikatero državo pri izvajanju reform slepo sledijo drugim državam.

4.2. DEMOGRAFSKE SPREMEMBE

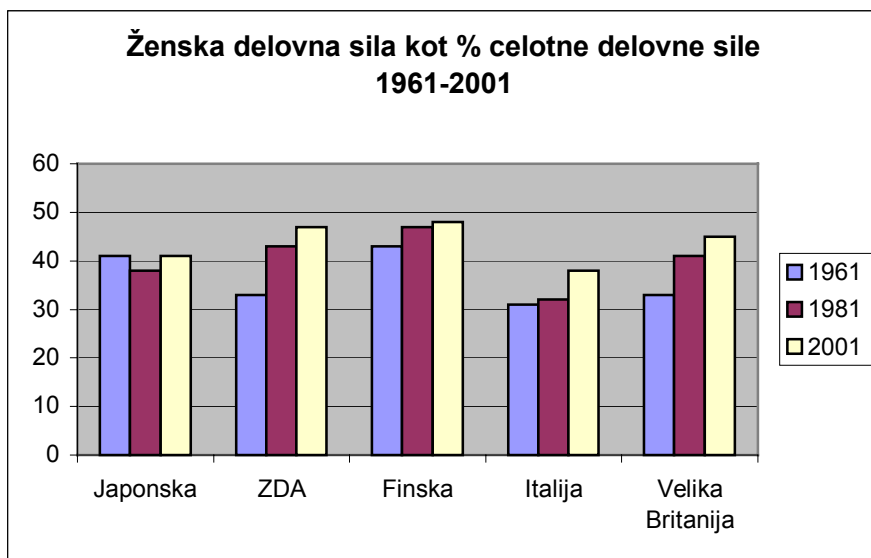
Glavni demografski trendi, ki v današnjem času vplivajo na upravljanje človeških virov v razvitih kapitalističnih državah, so staranje delovne sile, nižanje rodnosti, pomanjkanje ponudbe delovne sile, večja rasna različnost ter povečanje števila žensk na trgu delovne sile (Greer, 2001:57).

Predvsem staranje prebivalstva in nižja rodnost sta prisilila delodajalce, da so pričeli z zaposlovanjem in usposabljanjem starejših zaposlenih, ki bi zapolnili delovna mesta, namenjena mladim (Farnham in Horton,1996:322). Starejša delovna sila je po eni strani bolj izkušena, stabilna in zanesljiva, po drugi strani pa manj fleksibilna in se ne prilagaja na spremembe tako hitro kot mlajši ljudje. Naraščanje števila starejših ljudi pomeni tudi večji pritisk na socialne storitve, zdravstvo, predvsem pa na pokojninske sheme (Farnham in Horton,1996:322). Na zmanjšanje ponudbe delovne sile vpliva tudi povečano število študentov, saj le-ti vstopajo na trg delovne sile bolj pozno.

Potrebno je omeniti tudi spremenjeno vlogo žensk. Njihovo število na trgu delovne sile se je povečalo, predvsem v določenih sektorjih. Povečana vloga žensk na trgu delovne sile, katero spremlja tudi zakonodaja enakih možnosti, je prisilila delodajalce, tako javne kot zasebne, da so spremenili zaposlovalne prakse in politike (Farnham in Horton,1996:322).

V državah OECD⁵ se je število žensk na trgu delovne sile v zadnjih 40-ih letih povečalo, vendar ženske vseeno predstavljajo manj kot polovico celotne delovne sile (OECD Observer, 2002:1).

Slika 4.1.: Ženska delovna sila kot % celotne delovne sile



Vir: (2002) <http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/866>.

Do največjega skoka v številu žensk na trgu delovne sile je prišlo v Združenih državah Amerike (ZDA) ter v Veliki Britaniji (VB). Leta 1961 so ženske v ZDA in v VB predstavljale 33% celotne delovne sile, danes je žensk več kot 45%, v drugih državah OECD pa se število žensk na trgu delovne sile ni tako drastično povečalo (OECD Observer, 2002:1).

Položaj žensk se med različnimi državami razlikuje in odraža raznovrstne kombinacije vzrokov zanje, ki so povezani z javnimi politikami v državah blaginje zahodnega tipa ter še vedno močno prisotne tradicije patriarhalne delitve na javno in zasebno sfero življenja. Tako

⁵ Organizacijo za ekonomsko sodelovanje in razvoj (Organisation for Economic Co-operation and development-OECD) sestavlja 30 držav, pretežno iz Evrope, vanjo pa so vključene tudi nekatere druge države, kot so Japonska, Avstralija, Nova Zelandija, ZDA, Kanada ter Turčija. Organizacija zasleduje cilje, ki so povezani z demokratičnim vladanjem ter tržno ekonomijo, prav tako pa organizacija izdaja različna raziskovalna poročila, publikacije oziroma dokumente, ki se nanašajo na različna področja, od mikroekonomije do izobraževanja in inovacij. Slovenija je zaprosila za članstvo že leta 1996, vendar na žalost organizacija ni naklonjena širitvi (www.oecd.org/home/about).

je v nekaterih državah delovna aktivnost⁶ žensk zelo nizka, v Španiji je delovno aktivnih le 25.5% žensk, medtem ko je na Danskem delovno aktivnih 53.8% žensk (Svetlik, 1999:170). Prav tako je potrebno vedeti, da je v državah z visoko stopnjo delovne aktivnosti žensk pogosto zaposlovanje žensk za krajši delovni čas, taki primeri so na Švedskem, v Veliki Britaniji ter na Nizozemskem (Svetlik, 1999:170). Dejstvo pa ostaja, da v zadnjih desetletjih v vseh državah stopnja delovne aktivnosti žensk narašča, medtem ko ostaja stopnja delovne aktivnosti moških relativno stabilna oziroma se celo rahlo znižuje (Svetlik, 1999:170).

V Sloveniji je bilo v začetku 20.stoletja zaposlenih le 20% žensk, po drugi svetovni vojni jih je bilo delovno aktivnih 33.%, nato pa se je število žensk na trgu delovne sile začelo hitro povečevati (Svetlik, 1999:169). V naslednji tabeli (glej sliko 4.2.) je predstavljena delovna aktivnost žensk v Sloveniji med leti 1997 in 2001.

Slika 4.2.: Delovna aktivnost žensk v Sloveniji med 1997- 2001

Leto	Delovno aktivne ženske	Delovno aktivno prebivalstvo	% delovno aktivnih žensk v celotni populaciji
1997	416.000	898.000	46.33%
1998	420.000	907.000	46.31%
1999	410.000	892.000	45.96%
2000	413.000	894.000	46.20%
2001	417.000	914.000	45.62%

Vir:(2002) Statistični letopis Republike Slovenije. Statistični Urad Republike Slovenije, str. 225.

V državah OECD je povprečna stopnja delovne aktivnosti žensk 42.6% (OECD Observer, 2002:1), medtem ko znaša v Sloveniji (1997-2001) stopnja delovne aktivnosti žensk okrog 46%. To je posledica predvsem ekonomskih dejavnikov ter ukrepov socialne politike, povezanih v nego in vzgojo otroka (Svetlik, 1999:169).

⁶ Delovno aktivno prebivalstvo sestavljajo osebe, ki so v zadnjem tednu pred anketiranjem opravile kakršnokoli delo za plačilo (denarno ali naturalno) ali za dobiček in tisti, ki so sicer zaposleni ali samozaposleni, a so bili v zadnjem tednu z dela začasno odsotni. Med delovno aktivne sodijo tudi zaposlene osebe, ki so začasni ali trajni presežki do prenehanja delovnega razmerja ter pomagajoči družinski člani. Delovno aktivno prebivalstvo in brezposelne osebe pa sestavljajo aktivno prebivalstvo. Vir (1997): Statistični letopis Republike Slovenije. Statistični Urad RS.

4.3. NOVA TEHNOLOGIJA

Tehnološke spremembe so vse hitrejše in manj predvidljive. Uvajanje novih tehnologij se izraža v boljšem dostopu do informacij znotraj organizacij, v izmenjavi informacij med organizacijami ter v povezavi zaposlenih, z namenom doseganja boljše koordinacije med samostojnimi funkcijami, ki jih le-ti imajo (OECD,PUMA/HRM(99)3:7).

Mikroelektronika je spremenila način zbiranja, shranjevanja in prenosa informacij. Konvergenca modernih tehnologij (računalniki, telekomunikacije in avtomatizacija) ima razsežne vplive na vzorce zaposlovanja in delovne procese v javnem sektorju oziroma javni upravi, prav tako kot jih ima v zasebnem sektorju (Farnham in Horton,1996:322). Informacije so zelo pomemben del javnega sektorja oziroma javne uprave, prav informacijska tehnologija pa je tista, ki je omogočila prestrukturiranje informacijskih sistemov in mrež odločanja (Farnham in Horton,1996:322).

Informacijska tehnologija vpliva na delovna opravila, strukturo organizacij, prav tako pa tudi na potrebo po novih spretnostih zaposlenih. Tako so posledice uvajanja nove informacijske tehnologije ploščenje organizacije, dekoncentracija in decentralizacija, kar kaže na vpliv informacijske tehnologije na organizacijsko strukturo in naravo managerskega dela (Greer, 2001:38).

Nova tehnologija vpliva na povečanje potrebe po usposabljanju tako zaposlenih kot managerjev. Slednji morajo imeti predvsem konceptualno znanje, veščine in sposobnost reševanja problemov ter iskanja rešitev, potrebne so tudi veščine ravnanja ljudmi, saj lahko le tako nudijo učinkovito podporo in pravo usmeritev svojim zaposlenim (Greer, 2001:39). Zaposleni bodo morali pridobiti nova znanja in spretnosti, saj informacijska tehnologija omogoča združitev različnih delovnih opravil. Zaposleni bodo opravljali kompleksne naloge, zato se bo njihova odgovornost za učinkovito izvedbo opravil povečala (Treven, 1998:23). Poleg tega se bodo morali stalno izobraževati in usposablјati ter neprestano izboljševati svojo delovno izvedbo.

4.4. VREDNOTE ZAPOSLENIH

Cilji posameznikov se morajo prepletati s cilji organizacije v korist obeh (Možina, 2000:470), kajti le zadovoljni posamezniki lahko prispevajo k uspešnosti organizacije. Zaposleni želijo aktivirati lastne kvalifikacijske potenciale, biti uspešni in zadovoljni pri delu. Hočejo biti strokovno usposobljeni za opravljanje določenih del, da bi s tem povečali lastni ugled in ustvarili možnost za napredovanje in nadaljni razvoj kariere (Stare, 1997b:229).

Interesi zaposlenih so usmerjeni k povečevanju lastne mobilnosti (prostorske, strokovne, hierarhične), prestiža na delu, samouresničevanja in zadovoljevanje nematerialnih motivov (Stare, 1997b:229), vse to pa morajo organizacije v javnem sektorju upoštevati, če hočejo doseči zastavljene cilje. Le zadovoljen posameznik bo učinkovit, odgovoren ter zvest organizaciji in njenim ciljem.

Potreben je celostni vidik razvoja zaposlenih, ki mora biti vpet tako v notranje kot zunanje okolje organizacije. Posamezniki morajo poznati širše okolje organizacije ter vedeti, kaj se dogaja, oziroma, kaj se bo dogajalo v prihodnosti (Možina, 2000:470). Poleg tega upoštevanje individualnih interesov zaposlenih pripomore k povečanju motivacije sodelavcev za sodelovanje in posledično k sprejemu ukrepov, ki so pomembni za razvoj organizacije (Stare, 1997b:229).

Na ravnanje z ljudmi v javnih sektorjih ne vplivajo le omenjeni dejavniki. Dejavnikov je več, nahajajo se tako v okolju kot znotraj organizacij. Našteti so bili le najpomembnejši dejavniki, potrebno pa se je zavedati, da so marsikateri dejavniki med seboj tesno povezani, prepleteni in tako vplivajo eden na drugega, zato jih je pri pripravi strategij na področju upravljanja človeških virov potrebno upoštevati.

5. TRADICIONALNO IN SODOBNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

Med tradicionalnimi in sodobnimi pristopi na področju upravljanja človeških virov v javni upravi so precejšnje razlike. Za tradicionalno upravljanje človeških virov so značilni administrativna kadrovska funkcija, standardizirane oblike zaposlovanja, paternalistični način vodenja, kolektivistični vzorci industrijskih odnosov in pogled na državo kot na idealnega delodajalca, ki mora biti vzgled drugim (Farnham in Horton,1996:43). Tradicionalno upravljanje človeških virov je zbir univerzalnih in homogenih aktivnosti znotraj javnega sektorja, medtem ko za zasebni sektor velja, da uporablja na področju upravljanja človeških virov različne politike in prakse.

Razliko med tradicionalnim in novim upravljanjem človeških virov nazorno prikazuje naslednja slika (glej sliko 5.1.):

Slika 5.1. Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja človeških virov v javni upravi

	TRADICIONALNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV	NOVO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV
Kadrovska funkcija	Administrativna	Strateška
Stil vodenja	Paternalistični	Racionalistični
Zaposlovalne prakse	Standardizirane	Fleksibilne
Industrijski odnosi	Kolektivistični	Dualistični
Vloga delodajalca	Vzor	Nova vloga

Vir: (1996) Horton, Silvia in Farnham, David: Managing people in the public sector, str. 323.

Novo upravljanje človeških virov v javni upravi v primerjavi s tradicionalnim upravljanjem človeških virov obsega tiste novejšje razvoje v procesu kadrovskega managementa, ki so bili prevzeti iz zasebnega sektorja z namenom, da bi javni sektor oziroma javno upravo naredili bolj učinkovito, uspešno ter odzivno na potrebe državljanov.

Značilnosti novega upravljanja človeških virov v javni upravi so strateška kadrovska funkcija, racionalistični stil vodenja, fleksibilne zaposlitvene prakse, dualistični industrijski odnosi in nov način pojmovanja države kot delodajalca (Farnham in Horton, 1996:323).

Pomembna značilnost novega upravljanja človeških virov je celostni pristop k pridobivanju, motivaciji, razvoju in managementu človeških virov v organizaciji. Nov vidik upravljanja človeških virov predpostavlja, da so zaposleni največje bogastvo, ki ga organizacija ima in da je njihovo učinkovito upravljanje za organizacijo nujno potrebno. Le povezava kadrovskega politik in praks z strateškimi cilji in načrti organizacije bo slednji prinesla uspeh (Cuming, 1994:9).

Program upravljanja človeških virov mora biti usklajen z okoliščinami v določeni organizaciji, kar pomeni, da mora upoštevati namen, razpolagajočo tehnologijo in metode dela, okolje v katerem organizacija deluje, dinamiko (stopnja rasti oziroma spremembe), tip ljudi, katere zaposluje in industrijske odnose (prisotnost in moč sindikatov). Najpomembnejše pa je, da novo upravljanje človeških virov ustreza organizacijski kulturi⁷ (Cuming, 1994:10).

O razlikah med tradicionalnim in sodobnim upravljanjem človeških virov govori tudi Ferfila (glej sliko 5.2.).

⁷ Organizacijska kultura je sistem skupnih vrednot (kaj je pomembno) in prepričanj (kako stvari delujejo), ki jih imajo zaposleni v organizaciji. Več o tem v Cuming, M. (1994): *The Theory and Practice of Personnel Management*.

Slika 5.2. : Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju človeških virov s poudarkom na javni sektor

KATEGORIJA	TRADICIONALNO DELO Z LJUDMI	SODOBNO RAVNANJE Z LJUDMI
Osnovno pojmovanje	Ljudje delajo zaradi preživetja	Ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanje
Vloga politike	Podfunkcija poslovnih procesov	Najpomembnejši del strateškega managementa
Cilji organizacije	Določeni	Nepredvidljivo spremenljivi
Status zaposlenih	Zaščiten status javnega uslužbenca	Prehajanje k zasebnim metodam zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja in odpuščanja
Opredelitev človekovih zmožnosti	Glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka	Pri že zaposlenih se vzpodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarja se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje
Načrtovanje človeških virov	Reaktivnost na potrebe	Proaktivnost in identifikacija bodočih potreb in s tem skladno štipendiranje in usposabljanje
Usmerjanje, motivacija	Ukazovanje in nadzor, uradniška etika, zavest dolžnosti	Spodbude, samousmerjanje, naravnost k učinkovitosti, avtonomija odločanja
Opredelitev delovnih mest	Stroga, delo je operacionalizirano	Široka, uveljavlja se skupinsko delo, delo se pogosto organizira projektno
Uspešnost pri delu	Neupoštevana	Merjena in nagrajevana
Ustvarjalnost	Nezaželjena	Spodbujana
Plače	Fiksne glede na delovno mesto, v funkciji socialnega preživetja	Del plače je odvisen od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska
Nagrajevanje	Finančno	Tudi nefinančne stimulacije, javna pohvala
Napredovanje	Po sistemu kariere, načelo senioritete	Sistem delovnega mesta, mimo lestvic, horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitve

		pristojnosti
Usposabljanje	Strogo namensko, redko, individualno	Široko, spodbujana samoiniciativa, na ravni organizacije, vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje
Obveščanje in sodelovanje zaposlenih	Odsotno ali omejeno	Spodbujano
Odpuščanje	Le v omejenih primerih	Glede na neuspešnost pri delu

Vir: (2000) Ferfila, Bogomil, Kovač, Polonca: Javne politike in javna ekonomika, str.245.

Iz tabele je razvidno, da se tradicionalno upravljanje človeških virov, ki je temeljilo na reaktivnosti in uporabi standardiziranih pravil in procedur, umika novemu upravljanju človeških virov, ki poudarja vključenost kadrovske strategije v proces planiranja ciljev organizacije (Treven, 1998:32). Vse to je predvsem posledica potrebe po večji učinkovitosti v javnem sektorju, po boljši delovni izvedbi, visoki kvaliteti rezultatov oziroma storitev za stranke.

Novo upravljanje človeških virov poudarja aspekte, kot so inovacija, fleksibilnost, spremembe, odprta komunikacija, skupinsko delo, nagrade osnovane na rezultatih, delegacija avtoritete, celostna kvaliteta in razvoj posameznikovih potencialov (Cuming, 1994:11). Potrebe organizacije poskušajo integrirati z željami ljudi, ki so v njej zaposleni (Farnham in Horton, 1996:332).

Predpostavlja se, da je javni sektor potrebno voditi kot podjetje s točno določenimi cilji, poslovnimi načrti in z uporabo tehnik iz privatnega sektorja. Vloga managerjev je ustvariti učinkovito in odzivno organizacijo z uporabo znanja in sposobnosti zaposlenih ter hkrati doseči njihovo pripadnost⁸ ciljem in vrednotam organizacije (Flynn in Strehl, 1996:12). Novo upravljanje človeških virov pojmuje zaposlene kot vir znanja in sposobnosti za organizacije ter kot investicije za prihodnost organizacije (Možina, 2000:5).

Javni sektor gre v smeri večje fleksibilnosti in tako sledi trendom zasebnih organizacij. Za tradicionalno javno upravo so bila značilna stabilna delovna mesta, varnost zaposlitve in

⁸ Zaposleni bodo največ prispevali k organizaciji takrat, ko se bodo identificirali z cilji in kulturo v organizaciji.

točno določene smeri kariernega napredovanja (Farnham in Horton,1996:338), zaradi novih okoliščin pa prihaja do sprememb na teh področjih.

Število zaposlenih v javnem sektorju se, kot posledica povečane konkurence in zahtev po večji učinkovitosti, znižuje, plače postajajo povezane z delovno izvedbo, zmanjšuje se tudi varnost zaposlitve (Flynn in Strehl,1996:16). Predvsem slednja naj bi se v prihodnje izenačila z zasebnim sektorjem (Farnham in Horton,1996:346).

Vedno več je nestandardnih oblik zaposlovanja, kot so delo za določen čas in delo za nepolni delovni čas, ki so posledica nižanja stroškov, tehnoloških sprememb, stopnje brezposelnosti, števila poročenih žensk, ki iščejo zaposlitve in pomanjkanja kvalificirane delovne sile (Farnham in Horton,1996:340). Premik k bolj fleksibilnemu zaposlovanju se začne že pri zaposlovanju, ki je bolj odprto, hitro in usmerjeno s strani trga (Farnham in Horton,1996:338).

Uvajajo se nefinančne stimulacije, kot so posojila ter začasna stanovanja (Ferfila, 2000:245). Napredovanje v javnem sektorju ponavadi temelji na dveh načelih, na načelu zaslug ali senioritete (Flynn in Strehl, 1996:14), v zadnjem času pa postaja pomembno predvsem načelo napredovanja na podlagi sposobnosti, medtem ko napredovanje po načelu senioritete stagnira (Farnham in Horton,1996:340).

Kljub spremembam do katerih prihaja, ne moremo govoriti o popolni preobrazbi v javni upravi na področju upravljanja človeških virov. Sile kontinuitete so zelo močne, sem sodijo predvsem odpor do sprememb s strani zaposlenih v javnem sektorju, ki se identificirajo s tradicijo ter birokratske procedure v javnem sektorju, zato se upravičeno postavlja vprašanje, v kolikšni meri se bo javni sektor na področju upravljanja človeških virov res približal zasebnemu sektorju oziroma na katerih področjih se novo upravljanje človeških virov v javni upravi, če sploh, razlikuje od tradicionalnega.

6. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNIH UPRAVAH DRŽAV OECD⁹

Upravljanje človeških virov je eno izmed najpomembnejših strateških orodij managementa in hkrati eno izmed glavnih področij reform. Države OECD poskušajo povečati produktivnost zaposlenih v javnih upravah in jih istočasno narediti bolj odzivne na potrebe uporabnikov.

Trendi, katere zasledimo v vseh državah OECD na področju upravljanja človeških virov, so¹⁰:

- *upravljanje človeških virov v javnih upravah postaja podobno upravljanju človeških virov v zasebnem sektorju. Ekonomska učinkovitost je postala eden izmed najpomembnejših standardov reforme, ki se med drugim kaže tudi v zmanjševanju velikosti javnega sektorja,*
- *spremembe gredo v smeri večje fleksibilnosti in decentralizacije,*
- *večja fleksibilnost prinaša s sabo večjo odgovornost posameznih oddelkov, s poudarkom na delovni izvedbi in etiki v javni upravi,*
- *vlade so si kot prioriteto nalogo zopet zastavile postati model dobrega delodajalca.*

Največje spremembe, ki so spremenile naravo zaposlovanja v javnem sektorju in celoten sistem kadrovskega managementa, so se zgodile na Novi Zelandiji, v malo manjši meri pa tudi na Švedskem in v Avstraliji.

V določenih državah so reforme na področju človeških virov bolj omejene. V teh državah se tradicionalni (centralizirani) sistemi upravljanja človeških virov v večji meri sploh niso spremenili, do sprememb je prišlo le na posameznih primerih. Nekje vmes pa so države, kjer počasi prihaja do modernizacije in racionalizacije kadrovskega sistemov, ne pa do integracije novih filozofij v managementu (OECD,PUMA/HRM(2001)5FINAL).

⁹ Poglavje je osnovano na analizi različnih dokumentov organizacije OECD .

¹⁰ OECD, ((PUMA/HRM(2001)5): Recent developments on Human Resources management in OECD Member Countries. Document presented to the HRM Working Party Meeting in June 2001.

6.1. SKUPNI TRENDI REFORM V OECD DRŽAVAH ¹¹

6.1.1. Zmanjšanje razlik med upravljanjem človeških virov v javnem sektorju in zasebnem sektorju

Reforme gredo v smeri uvajanja različnih tržnih mehanizmov¹² v javne uprave s predpostavko, da bodo le-te bolj učinkovite, če bodo vodene kot podjetje¹³. Tako so različna področja izvajana preko zunanjih izvajalcev, na področju zaposlovanja v javni upravi se spreminja veliko število zakonskih predpisov, prav tako se zmanjšuje število delovnih mest.

Varnost zaposlitve in status zaposlenih

V državah OECD položaj zaposlenih v javnem sektorju tradicionalno ureja posebna zakonodaja (npr. Zakon o javnih uslužbencih). V takih okoliščinah je bila zaposlitev za nedoločen čas osnovna norma, delovna razmerja pa drugačna od zasebnega sektorja. Od leta 1980 dalje prihaja do sprememb, tradicije v javnem sektorju se rušijo. V nekaterih državah se zakonodaja spreminja v smeri večje fleksibilnosti oziroma zaposlovanja za določen čas. Varnost zaposlitve, ki je bila eden izmed največjih privilegijev zaposlenih v javnem sektorju, se zmanjšuje, razlike med zasebnim in javnim sektorjem se zmanjšujejo tudi na področju statusa zaposlenih (glej tabelo 6.1.).

Tabela 6.1.: Primerjalna analiza statusa zaposlenih v javnem sektorju

<i>Zadeva (Issue)</i>	<i>Kriterij (Criteria)</i>	<i>Države (Countries)</i>
<i>Zakonodaja na področju zaposlovanja</i>	Da	Avstralija, Kanada, Finska, Japonska, Norveška, Nizozemska, Švica

¹¹ Gre za skupek ugotovitev različnih raziskav, ki so se izvajale v 12-ih državah. Več o tem v OEDC (PUMA/HRM(99)3): Trends in Human resource Management in the Public Sector.

¹² Uvajanje tržnih mehanizmov pomeni uvajanje elementov, v katerih je prisotna vsaj ena značilnost zasebnega trga (konkurenca, izbira, cene, razpršeno odločanje itd.).

¹³ Na Nizozemskem se ta proces imenuje "normalizacija", ki pomeni zmanjšanje tradicionalnih razlik med javnim in zasebnim sektorjem z ukinitvijo centralnih in enotnih pravil o delovnih pogojih zaposlenih v javnem sektorju oziroma javni upravi.

<i>(različna zakonodaja v javnem in zasebnem sektorju)</i>	Ne	Nova Zelandija
<i>varnost zaposlitve</i>	odpustitev težka vendar mogoča	Francija, Japonska, Poljska
	odpustitev možna vendar pod določenimi pogoji	Kanada, Finska, Nizozemska, Norveška
	podobne prakse kot v zasebnem sektorju	Avstralija, Nova Zelandija, Švica
<i>Delodajalec</i>	oddelek oziroma agencije	Avstralija, Finska, Nova Zelandija, Norveška, Nizozemska
	osrednje telo	Kanada, Francija, Japonska, Švica
<i>tip zaposlitve</i>	doživljenjsko delo, delo za določen čas	Francija, Japonska, Poljska
	stalna zaposlitev, delo za določen čas	Avstralija, Kanada, Finska, Nova Zelandija, Norveška,
	delo za določen čas	Švica

Vir (2001): OECD,(PUMA/HRM(5FINAL)): Recent developments on human resources management in OECD Member Countries, document presented to the HRM Working Party Meeting in June 2001, str.5.

Vse v raziskavi sodelujoče države, razen Nove Zelandije, imajo posebno zakonodajo, ki ureja položaj in delovna razmerja javnih uslužbencev. Varnost zaposlitve je že tradicionalno večja v javnem sektorju. Tako Francija in Japonska še vedno nudita zelo visoko stopnjo varnosti, delodajalec ne more odpustiti zaposlenega zaradi zniževanja stroškov, nove reforme na področju upravljanja človeških virov pa počasi zmanjšujejo varnost zaposlitve tudi v teh dveh državah.

Odpustitev pod določenimi pogoji je možna v več državah, npr. v Kanadi, na Nizozemskem, na Finskem in na Norveškem. Nekatere države pa uporabljajo celo isto zaposlitvene prakse kot zasebni sektor. Take države so Avstralija, Nova Zelandija in Švica. Spremembe so vidne tudi na področju načina zaposlitve. Doživljenjska zaposlitev je prisotna v Franciji in na Japonskem, medtem ko je v drugih državah prišlo do sprememb. Poleg tega se povečuje število držav, v katerih delovna razmerja v javnem sektorju urejajo pogodbe za določen čas.

Zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju

V zadnjih dvajsetih je veliko držav OECD zmanjšalo število zaposlenih v javnem sektorju. Do največjega zmanjšanja števila zaposlenih je leta 1993 prišlo na Finskem, v Luksemburgu, na Švedskem in v Veliki Britaniji, leta 1994 v Avstraliji, Italiji in na Švedskem, leta 1997 v Avstriji in leta 1998 v Koreji. Trende nazorno prikazuje tabela 6.2.

Tabela 6.2.: Trendi zaposlovanja v javnem sektorju ¹⁴

Država	1990	1995	2000*	Država	1990	1995	2000*
<i>Avstralija</i>	1.167.000	1.187.000	1.322.000	<i>Italija</i>	ni podatka	ni podatka	3.109.000
<i>Avstrija</i>	405000	431000	442000	<i>Koreja</i>	818000	905000	869000
<i>Kanada</i>	2.663.000	2.649.000	2.582.000	<i>Nova Zelandija</i>	210.000	207.000	205.000
<i>Danska</i>	692000	699000	709000	<i>Norveška</i>	ni podatka	ni podatka	134000
<i>Finska</i>	580.000	518.000	537.000	<i>VB</i>	5.267.000	3.674.000	3.477.000
<i>Francija</i>	4.618.000	4.855.000	4.819.000	<i>ZDA</i>	17.752.000	18.592.000	20.572.000

Vir (2000): OECD,(PUMA/HRM 7): The PSPE (Public sector pay and Employment) Update and Future HRM Data Collection, document presented to the HRM Working Party Meeting in July 2000, str. 7.

Do znižanja števila zaposlenih ni prišlo v vseh državah, poleg tega pa se je pokazalo, da se število zaposlenih na državni ravni počasi znižuje, medtem ko se na lokalni ravni število zaposlenih postopoma zvišuje¹⁵.

6.1.2. Decentralizacija in fleksibilizacija upravljanja človeških virov

Upravljanje človeških virov v javnem sektorju je že tradicionalno zelo podrobno regulirano. Pomemben element sprememb sta zato zagotovo decentralizacija in delegacija pristojnosti ter odgovornosti na področju ravnanja z ljudmi (Mravljak, 2001:94). Decentralizacija pomeni

¹⁴ Podatki v tabeli so najnovejši za določene države: za Francijo iz leta 1997, Dansko in Norveško iz leta 1998, za Avstralijo iz leta 1999, za druge države pa so podatki iz leta 2000.

prenos odgovornosti z osrednjih organov k linijskim oddelkom in agencijam. Predpostavka teh procesov je, da se bo z večjo vlogo linijskih managerjev (vodij oddelkov) pri odločanju povečala njihova motivacija in hkrati delovna izvedba.

Največje spremembe pri povečanju odgovornosti za upravljanje človeških virov so se zgodile na Novi Zelandiji, v Avstraliji in na Švedskem, kjer so bile politike na tem področju usmerjene predvsem v zmanjšanje vpliva osrednjih organov na aktivnosti oddelkov in agencij. Zmerne spremembe so se zgodile na Danskem, na Nizozemskem in v VB, v nekaterih državah, kot so Japonska, Portugalska, Grčija, pa do decentralizacije (še) ni prišlo (OECD,PUMA/HRM(2001)5:).

Decentralizacija zajema vsa področja upravljanja človeških virov, tj. zaposlovanje, plače, napredovanje, delovna razmerja in pogajanja o plačah, od države do države pa je odvisno, na katerih področjih do decentralizacije dejansko prihaja. Decentralizacija prinaša s sabo poenostavljanje pravil in postopkov ter večjo svobodo managerjev (Mravljak, 2000: 93).

Vloga osrednjih organov se bo s povečevanjem decentralizacije zmanjševala, vseeno pa bodo ohranili določeno vlogo predvsem na področjih kot so enakopraven dostop do zaposlitve, zdravstveno zavarovanje in ustvarjanje pogojev za dobre delovne razmere. Naloga osrednjih organov bo še naprej področje stroškov dela, tj. določanje plač, števila zaposlenih ter klasifikacija delovnih mest, pomembno vlogo pa imajo oziroma bodo imeli tudi pri ugotavljanju in razširjanju vzpodbudnih načinov dela v celotnem javnem sektorju, pri vzpostavljanju discipline in zakonitih pravil delovanja (Mravljak, 2000:91).

6.1.3. Delegacija managerske in organizacijske odgovornosti

Delovna izvedba

Z delegacijo odgovornosti za upravljanje človeških virov linijskim managerjem in linijskim oddelkom se je povečala tudi zahteva po managerski in organizacijski odgovornosti.

¹⁵Vzeto iz raziskave OECD, ((PUMA/HRM(2000)7): The PSPE (Public sector pay and Employment) Update and Future HRM Data Collection, document presented to the HRM Working Party Meeting in July 2000.

Tako se je veliko število držav osredotočilo na organizacijsko oziroma individualno delovno izvedbo. Na organizacijski ravni so uvedli sistem managementa delovne izvedbe, kjer je velik poudarek na doseganju ciljev organizacije, na individualni ravni pa so poskušali povezati plače javnih uslužbencev z individualno delovno izvedbo oziroma z uspešnostjo na delovnem mestu.

Države OECD se razlikujejo glede politik, ki so jih uvedle na tem področju. Nekatere države imajo popolnoma fleksibilne plačilne strukture, medtem ko so druge še daleč od tega. Velika večina držav pa sledi trendu zmanjševanja razlik med javnim in zasebnim sektorjem (OECD, PUMA/HRM(99)3).

Etika javnih uslužbencev

Javni uslužbenci imajo zelo veliko diskrecijsko moč v vsakdanjem delu. Dostop imajo do javnih finančnih sredstev, oblikujejo politike in hkrati odločajo o zadevah. Tako je zelo pomembno, da se pri svojem delu držijo določenih etičnih standardov, saj se le tako onemogoči arbitrarno uporabo politične moči. Etika je pomembna predvsem v decentraliziranih sistemih, kjer je upravljanje človeških virov dodeljeno linijskim managerjem in kjer je potrebno doseči odgovornost javnih uslužbencev.

Skoraj v vseh državah OECD se zavedajo pomena etičnih standardov, zato poskušajo njihovo spoštovanje doseči predvsem na tri načine, z **zakonodajo**, s **profesionalno socializacijo** in z **ustvarjanjem okolja** (OECD,2000:). Veliko število držav OECD poskuša vključiti etične vrednote v zakonsko določene okvirje, to pa pomeni ustvarjanje nove zakonodaje in dodajanje amandmajev, povezanih z etičnimi standardi, k obstoječi zakonodaji. Profesionalna socializacija vključuje izobraževalne seminarje, tečaje, usposabljanja in razne publikacije (knjige o etiki), ustvarjanje okolja, v katerem zaposleni spoštujejo standarde, pa je zadnji način, kako zagotoviti etične vrednote in njihovo spoštovanje v določeni organizaciji.

6.1.4. Model dobrega delodajalca

V primerjavi z zasebnim sektorjem se javni sektor veliko ukvarja s politiko enakih možnosti. Veliko število v raziskavi sodelujočih držav pozna pozitivno diskriminacijo, pri razpisu za določeno delovno mesto imajo določene marginalizirane skupine prednost pri zaposlovanju, nekatere države so uvedle tudi fleksibilne oblike zaposlovanja, kot so honorarno delo, delo na domu ter fleksibilni delovni čas, z namenom pridobiti ljudi iz socialno šibkejših družin (OECD;PUMA/HRM(2001)5).

Število zaposlenih žensk v javnem sektorju je v skoraj vseh v raziskavi sodelujočih državah večje kot število zaposlenih žensk v zasebnem sektorju. V Avstraliji, Kanadi, na Švedskem in v Veliki Britaniji so razlike med sektorjema relativno majhne, v Franciji in Španiji pa so razlike večje. Kljub povečanju števila žensk v javnem sektorju se število žensk na vodstvenih položajih ni spremenilo in je še vedno nizko (OECD;PUMA/HRM(2001)5).

Poleg omenjenih trendov reform na področju upravljanja človeških virov obstajajo še nekateri drugi skupni trendi v državah OECD kot so npr. razširjena raba pogodb o zaposlitvi za določen čas, predvsem za višje javne uslužbenke, programi usposabljanja in razvoja za oddelčne managerje, da bi le-ti lahko uspešno vodili svoje podrejene in jim zagotavljali potrebno znanje, sposobnosti in fleksibilnost, ter nove procedure na področju prekinitve zaposlitve.

Analiza dokumentov organizacije OECD je pokazala, da obstajajo določeni skupni trendi na področju upravljanja človeških virov, vseeno pa so med državami kar precejšnje razlike, ki so povezane z implementacijo politik in praks na omenjenem področju (OECD;PUMA/HRM(2001)5 FINAL). Tako velikost reform kot njihova hitrost je odvisna od različnih dejavnikov, ki so značilni za določene države, vključujoč splošne reformne strategije, kulturno in zgodovinsko ozadje in stopnjo gospodarske recesije (OECD;PUMA/HRM(2001)5 FINAL).

7. STRATEGIJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

Vsaka organizacija ima vizijo, poslanstvo ter cilje, katere pri tem zasleduje. Cilji so zaželjena prihodnja stanja organizacij, ki jih le-ta doseže z izvajanjem strategij. Strategije v širšem smislu besede pomenijo splet namenov, politik, načrtov, programov, akcij, odločitev za doseg ciljev organizacije, medtem ko v ožjem smislu »strategije predstavljajo odločitvena pravila, ki se uporabljajo pri izbiri kombinacij, ki so vodstvu na voljo« (Možina, 2002:1-3). Strategije upravljanja človeških virov so povezane s splošno strategijo določene organizacije, tj.z njenimi značilnostmi in potrebami v okolju. Predstavljajo splošno filozofijo, kako je potrebno z ljudmi v določeni organizacijami ravnati in prenos le-te filozofije v kadrovske politike in prakse. Strategija upravljanja človeških virov zahteva po eni strani integracijo posameznih kadrovske politik ter na drugi strani integracijo kadrovske politik z organizacijsko strategijo. Strategija upravljanja človeških virov mora postati del strateškega managementa določene organizacije (Treven, 1998:32), to pa pomeni, da je potrebno oceniti tako okolje kot samo organizacijo (Treven, 1998:35-36).

Tabela 7.1.: Pomembnejše strategije človeških virov

Strategija	Na kaj je potrebno odgovoriti s posamezno strategijo ?
Načrtovanje, pridobivanje in izbira	Kakšen kader potrebujemo za podporo izbrane strategije? Kako ga bomo pridobili? Kako zahteven je proces njihove izbire? Kakšen bo postopek uvajanja novo zaposlenih v organizacijo
Razvoj in izobraževanje	Kakšne sposobnosti zaposlenih bodo potrebne v organizaciji v prihodnosti? Kako spodbuditi zaposlene, da bodo izpolnili te potrebe?
Nagrade	Kako podpirati zaposlene pri njihovem razvoju? Kakšni plačilni razredi in druge ugodnosti so primerni za zahtevane naloge?
Ocenjevanje dela in Rezultatov	Kako naj motiviramo in obdržimo učinkovit kader? Kako pogosto naj ocenjujemo zaposlene? Ali naj jih ocenjujemo formalno ali neformalno? Disciplinski ukrepi ob neprimernem vedenju? Kako naj ocenjujemo delo posameznika ali skupine?

Vir: (1998) Treven, Sonja: Management človeških virov, str. 53-54.

V javnem sektorju obstajata dve glavni strategiji upravljanja človeških virov. Na eni strani so javne uprave, ki zaposlujejo ljudi na podlagi odprtega, konkurenčnega razpisa. Napredovanje temelji na načelu senioritete, zaposleni napredujejo postopoma in po točno določenih lestvicah, značilna je tudi varnost zaposlitve. Napreduje se predvsem z izogibanjem napakam in s prilagajanjem normam in kulturi v organizaciji. Zaposleni uživajo visoko varnost zaposlitve, posledično pa nimajo nobenih interesov prispevati k organizaciji več, kot je potrebno. Vseeno so v teh organizacijah dobro načrtovane sheme za usposabljanje in razvoj in sicer v posebnih ustanovah, ki proizvajajo visoko kvalitetne zaposlene, ki ne potrebujejo veliko neposrednega nadzora. Javni uslužbenci imajo poseben status, poleg tega je izmenjava med javnim in zasebnim sektorjem redka oziroma je ni (Flynn in Strehl,1996:14).

Na drugi strani so organizacije, v katerih so ljudje zaposleni na različne načine, bodisi na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, bodisi kot svetovalci itd. Plače so vezane na delovno izvedbo glede na določene standarde, kariere posameznih zaposlenih niso vezane le na eno organizacijo, poleg tega zaposleni sami skrbijo za lasten razvoj in usposabljanje. Razlike med javnim in zasebnim sektorjem so majhne, zato je prehodov iz enega v drugi sektor ter obratno zelo veliko (Flynn in Strehl,1996:14).

Opisana pristopa k upravljanju človeških virov v javni upravi kot idealna modela v praksi ne obstajata, realnost je nekje vmes. Države se poslužujejo različnih pristopov, strategij na področju upravljanja človeških virov, odvisno od tradicije, kulture in drugih dejavnikov. Flynn in Strehl v naslednji tabeli nazorno prikazujeta pristope k upravljanju človeških virov v javnem sektorju v različnih državah (glej tabelo 7.2.) .

Tabela 7.2. : Upravljanje človeških virov v javnem sektorju

Kategorija	Evropske države, Avstrija, Švica, Francija, Nemčija, Nizozemska, Švedska, Velika Britanija
Zaposlovanje in odpuščanje	Decentraliziran nabor, padajoča varnost dela, naraščajoče pogodbeno zaposlovanje (VB, Avstrija), konkurenčni izpiti pred nastopom dela (Francija), centraliziran sistem na federalni ravni (Švica)
Napredovanje	Sistem kariere po načelu senioritete (Francija, Nemčija, Avstrija, Švica), drugje večinoma sistem delovnih mest (VB, Švedska, Nizozemska)

Plača, nagrade in spodbude	Centralizirana pogajanja (Nemčija, Avstrija, Švica, Francija), drugje decentralizirana pogajanja, razvoj kazalcev uspešnosti kot podlaga variabilnemu delu plače (Švedska, VB, Nizozemska, Avstrija), posebni pokojninski skladi (Nemčija)
Usposabljanje	Decentralizirano (Švedska), tržno (VB, Nizozemska), nacionalna institucija (Francija), interno usposabljanje pred nastopom dela (Nemčija), obvezno usposabljanje pred nastopom dela (Avstrija), poudarek na sistemskem usposabljanju na in izven delovnega mesta (Švica)
Razvoj kadrov	Sistemsko urejeno in planirano (Francija, Nemčija v mestih), večji poudarek na sistemskem razvoju (Švica), drugje decentralizirano na ravni posameznih enot in agencij (Švedska, Nizozemska, VB, Avstrija)

Vir 1:(1996) Flynn,Norman, Strehl, Franz : Public Sector Management , str. 21.

Vir 2:(2000a) Kovač, Polona: Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi, str. 20.

Francija, Nemčija in Avstrija zaposlujejo nove kadre na podlagi konkurenčnih izpitov in zagotavljajo zaposlenim dokaj varno zaposlitev oziroma kariero. V Franciji imajo javni uslužbenci pravico do pokojnine celo v primeru, ko zapustijo javni sektor in začnejo delati v zasebnem sektorju. Do nekaterih sprememb je prišlo v Avstriji, kjer so višji javni uslužbenci po novem zaposleni na podlagi pogodb o zaposlitvi za določen čas. Švedska, Nizozemska in Velika Britanija imajo različne stopnje decentraliziranega pridobivanja kadrov in nižje stopnje varnosti zaposlitve. Na Nizozemskem zaposlovanje novih kadrov na posamezna delovna mesta poteka najprej znotraj že zaposlenih (število javnih uslužbencev pada), poskusna doba za ljudi na novih mestih se podaljšuje, prav tako je možno odpuščanje na podlagi utemeljenih razlogov (Flynn in Strehl, 1996:15) .

Napredovanje v Franciji, Nemčiji, Avstriji in Švici je osnovano na načelu senioritete, Švedska, Velika Britanija in Nizozemska pa so prešle na sistem napredovanja na določena izpraznjena delovna mesta na podlagi pozitivno rešene prošnje. Vzrok za premik na ta način napredovanja je potreba po izbiri pravih ljudi na prava delovna mesta (Flynn in Strehl,1996:15). Pogajanja o plačah potekajo včasih na nacionalni ravni, včasih pa so prenesena na lokalno raven. Na Švedskem se na nacionalni ravni pogajajo o velikosti skupnega plačnega sklada, o natančnejših plačnih določilih se pogajajo na lokalni ravni. V

Veliki Britaniji obstajajo omejitve (vsiljene) glede obsega denarja za plače v javnem sektorju, natančnejša določila pa se obravnavajo na lokalni ravni. Na Nizozemskem je pogajanje o plačah centralizirano, ločeno za vseh osem sektorjev¹⁶ posebej. Ostale države se držijo centraliziranih pogajanj o plačah na nacionalni ravni ali pa sistemov, kjer se o plačah ne pogajajo, temveč so le-te določene, kot je to v Nemčiji (Flynn in Strehl, 1996:17).

Nemčija, Avstrija in Francija imajo nacionalne sisteme izobraževalnih institucij, katerih namen je izobraževanje javnih uslužbencev na področju javnega prava. Nizozemska in Velika Britanija sta privatizirali svoje nacionalne upravne šole, ki sedaj predstavljajo konkurenco drugim šolam oziroma fakultetam.

Potrebno je poudariti, da se centralno organizirano usposabljanje javnih uslužbencev povezuje s centralizirano, hierarhično birokracijo, v kateri poteka napredovanje po stopnjah, medtem ko za decentralizirano upravljanje človeških virov, kjer zaposleni sami skrbijo za razvoj lastnih karier, tak način usposabljanja ni primeren. Zaposleni namreč sami izbirajo usposabljanje ter prijavljajo na nova delovna mesta (Flynn in Strehl, 1996:17).

Iz opisanega je moč ugotoviti, da različne države uporabljajo različne strategije na področju upravljanja človeških virov za dosego večje učinkovitosti in organizacijske uspešnosti. Bolj natančno bosta predstavljeni dve državi, tj. Švedska in Francija, ki sta sicer obe evropski državi, vendar pa se zaradi različnih zgodovinskih, kulturnih, družbenih in drugih dejavnikov na področju upravljanja človeških virov v marsičem razlikujeta.

7.1. ŠVEDSKA

7.1.1. Švedska javna uprava

Švedska je ustavna monarhija s parlamentarnim političnim sistemom. Švedski javni sektor je eden izmed največjih v Evropi, zaposluje veliko število ljudi, poleg tega švedski javni izdatki

¹⁶ Ti sektorji so centralna oblast, province, območne vodne uprave, občine, vojska (obramba), policija, šolstvo (izobraževanje) ter pravosodje. Več o tem v Žurga, Gordana (2000): Predavanja pri predmetu Management v javni upravi za šolsko leto 2000/2001.

predstavljajo več kot 50% bruto družbenega proizvoda (BDP). Javni sektor sestavljajo centralna vlada, lokalne skupnosti ter podjetja v lasti države (Flynn in Strehl, 1996:25).

Z vidika ustavne ureditve ima Švedska dve značilnosti, ki pomembno vplivata na vse aspekte družbenega življenja. Prva značilnost je povezana s formalno ločitvijo centralne vlade na majhna ministrstva, ki so odgovorna za oblikovanje politik, ter na večje število vladnih administrativnih agencij, katerih naloga je implementacija politik (Flynn in Strehl, 1996:23). Agencije so pri opravljanju svojih nalog samostojne, vseeno pa so njihova delovna izvedba in rezultati vsako leto ovrednoteni, saj morajo agencije letno oddati poročilo o stroških, prihodkih, kvaliteti ter drugih vplivih implementacije določenih politik ¹⁷.

Druga značilnost švedske javne uprave je visoka stopnja avtonomnosti lokalnih (občine)¹⁸ in regionalnih (okrajni sveti) vlad¹⁹, ki opravljajo veliko število različnih nalog oziroma imajo velike pristojnosti, med katerimi so tudi določanje in pobiranje davkov. Švedska je država z veliko stopnjo samostojnosti posameznih administrativnih enot na različnih stopnjah. Decentralizacija se je začela v 1970ih letih s prenosom odgovornosti s centralne vlade na lokalne vlade, ta proces pa se je nadaljeval tudi v 1980ih letih. Določene naloge, ki so bile prej v pristojnosti centralnih agencij, so bile tako prenesene na lokalno ali regionalno raven.

V managementu švedskega javnega sektorja je predvsem v zadnjih desetih letih prišlo do velikih sprememb. Tradicionalni socialdemokratski model države, ki je bil osnovan na konsenzualnem političnem sistemu oblikovanja javnih politik in za katerega je bilo značilno centralno vodenje vlade, natančno upoštevanje zakonskih norm ter nenehno širjenje javnega sektorja, ki se je kazalo v povečevanju deleža bruto družbenega proizvoda za javne izdatke, se

¹⁷ Več o tem preberi na http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_govtasks.htm oziroma na naslovu http://www.sverigedirekt.se/sprak/off_sekt_eng.asp.

¹⁸ Na Švedskem je 289 občin, ki so pristojne za zadeve, ki neposredno vplivajo na življenje državljanov. Sem sodijo naloge na področju izobraževanja, socialne storitve, skrb za ostrele ter osebe z motnjami, načrtovanje okolja, nekatere okoljevarstvene naloge ter storitve na področju reševanja in kulture. Več o tem na: http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_howcountry.htm.

¹⁹ Okrajni sveti so pristojni na tistih področjih, ki so preveč kompleksni oziroma predstavljajo prevelik finančni zalogaj za občine. Sem sodijo zdravstvena oskrba, javni transport, kultura, srednješolsko in visokošolsko izobraževanje, turizem, promocija gospodarstva in regionalni razvoj. Na Švedskem je 18 okrajnih svetov, 2 regiji ter 1 občina brez okrajnega sveta, tj. Gotland. Več o tem na: http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_howcountry.htm.

je spremenil. Zavedati so se pričeli, da je potrebno znižati obseg javnega sektorja in proračunskega primankljaja oziroma povečati učinkovitost in kakovost javnih storitev.

Ideje novega javnega managementa so dosegle tudi Švedsko in se pokazale v socialdemokratskem »programu oživitve javnega sektorja« (Public Sector Renewal). Poleg povečanja učinkovitosti in kvalitete storitev so bili cilji tega programa med drugim spodbujanje demokracije in svobode izbire. Vse te cilje so poskušali doseči z decentralizacijo in devolucijo odgovornosti (Flynn in Strehl, 1996:36-37), občine in okrajni sveti so dobili veliko stopnjo avtonomije. To pa hkrati pomeni, da osrednja vlada na Švedskem nima velike vloge pri reformi javnega sektorja oziroma javne uprave (Flynn in Strehl, 1996:38). Visoka stopnja institucionalne avtonomije in vladne decentralizacije onemogočata univerzalno reformo javnega sektorja, saj le-ta poteka v posameznih agencijah, okrajnih svetih in občinah na različen način (Flynn in Strehl, 1996:27), prav tako je zaradi decentralizacije zelo težko določiti glavne procese v managementu švedskega javnega sektorja.

7.1.2. Upravljanje človeških virov

Decentralizacija je prinesla večjo vlogo posameznih managerjev na področju upravljanja človeških virov oziroma večjo svobodo posameznih vladnih agencij. Na osrednji ravni implementacijo novih kadrovskih politik nadzoruje Nacionalna agencija za vladne uslužbence, ki se prav tako pogaja z glavnimi sindikati javnega sektorja. Znotraj lokalnih skupnosti so pogajanja o kadrovskih zadevah prav tako centralizirana, vseeno pa so posamezni okrajni sveti in občine, kot posledica decentralizacije, prevzele odgovornost za vse aspekte kadrovskih politik v ustanovah, kot so šole, bolnišnice in zapori (Flynn in Strehl, 1996:32). Prav zaradi decentralizacije je zelo težko predstaviti potek reforme na glavnih področjih javnega sektorja, tudi na področju upravljanja človeških virov, saj se le-ti razlikujejo tako med posameznimi agencijami ter občinami oziroma lokalnimi sveti.

Zaposlovanje in odpuščanje

Zaposlovanje v javnem sektorju ni centralizirano. Vsako ministrstvo, agencija ali občina je zadolženo za pripravo lastne zaposlovalne sheme. Obstajajo sicer izjeme, kot so politično

določeni državni sekretarji ter vodje osrednjih agencij²⁰. Velik problem pri zaposlovanju novih ljudi v javnem sektorju so predstavljale nizke plače v primerjavi z zasebnim sektorjem, v zadnjem času pa prihaja do sprememb na tem področju.

Uvajajo se bolj fleksibilne kadrovske politike, ki omogočajo večjo pristojnost managerjev pri dodeljevanju denarnih nagrad z namenom pridobivanja in ohranjanja sposobnih zaposlenih, predvsem na višji ravni. Varnost zaposlitve v švedskem javnem sektorju je v preteklosti bila visoka, saj je bilo odpuščanje možno le v primeru nepravilnega profesionalnega vedenja ali zločina, vendar pa se sistem varnosti zaposlitve v času reform tudi v švedskem javnem sektorju zmanjšuje. Prihaja do odpuščanja, to pa je tudi razlog, da je vlada po pogajanjih z glavnimi sindikati uvedla sistem varnosti zaposlitve (Job Security System) za osrednje administrativne agencije, katerega namen je preprečiti brezposelnost zaradi strukturnih sprememb v javnem sektorju (Flynn in Strehl, 1996:32-33).

Napredovanje

Na ravni osrednje vlade ne obstaja sistem razvoja kariere, kar pomeni, da je vsak javni uslužbenec sam odgovoren za lastno kariero. Vsa razpoložljiva delovna mesta so objavljena, javni uslužbenci se morajo sami prijaviti za določeno delovno mesto. Ponavadi je objava internega značaja, kar pomeni, da javni uslužbenec za delovno mesto tekmuje s sodelavci. Od leta 1960 dalje se je število razredov in lestvic zmanjšalo, tako da se lahko brez ovir napreduje iz ene stopnje v drugo (Flynn in Strehl, 1996:33). Razvit je tudi sistem pritožb, tako da je zagotovljeno pravno varstvo neizbranim kandidatom (OECD, 2001).

Plače, nagrade, spodbude

Plačne lestvice so določene z nacionalnim pogajanjem. Od leta 1965 naprej so bile plače v osrednji vladi določene na podlagi visoko centraliziranega in nepreglednega sistema razredov, ki se uporabljajo za vse vladne avtoritete. Na lokalni ravni so plače določene na podlagi kolektivnih pogajanj med Švedskim združenjem občin (Swedish Association of Municipalities) in Federacijo okrajnih svetov (Federation of county Councils) na eni strani ter

²⁰ Vir: http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_howcountry.htm.

različnimi sindikati javnega sektorja na drugi strani. Moč kolektivnega pogajanja se kaže v članstvu sindikatov, kamor je včlanjenih več kot 90% vseh zaposlenih. V zadnjih dvajsetih letih je sistem določanja plač v javnem sektorju postal bolj decentraliziran, kar je predvsem posledica prehoda sposobnih ljudi v zasebni sektor (Flynn in Strehl, 1996:33).

Bolj fleksibilen sistem plač so postopoma uvedli leta 1989. Sporazumi, ki so posledica kolektivnih pogajanj, sedaj ustvarjajo sklade plač, ne določajo pa višanja plač. Ti skladi so na voljo za razdelitev v primeru, ko se plače povišajo v celotnem sektorju, za katerega so namenjene. Razdelitev izvajajo lokalni managerji, določene pa so minimalne stopnje povišanja plač za vsakega zaposlenega posebej (Flynn in Strehl, 1996:34).

Kar nekaj časa je trajalo, da so švedski sindikati pristali na plače, vezane na delovno izvedbo. Večja avtonomija administrativnih agencij je prinesla tudi premike na področju plač. Le-te so se individualizirale ter postale vezane na delovno izvedbo znotraj nacionalno določenega okvirja. Tudi na ravni lokalnih skupnosti imajo velik vpliv na določanje plač lokalni managerji, vse z namenom povečanja produktivnosti in učinkovitosti javnih uslužbencev. Seveda se tu postavlja vprašanje, kakšna je povezava med fleksibilnostjo plače in povečanjem produktivnosti in ali so managerji, predvsem na lokalni ravni, sposobni objektivno ocenjevati delovno uspešnost na podlagi formalnih kriterijev ali ne (Flynn in Strehl, 1996:34).

Usposabljanje

Usposabljanje ni centralizirano, o potrebah po usposabljanju se odloča v posameznih ministrstvih in agencijah. Do leta 1992 so se usposabljanja in razvojne dejavnosti organizirale v Nacionalni ustanovi za razvoj javnega sektorja (National Institute for Civil Service Development), v letu 1992 pa so to ustanovo zaprli in preložili odgovornost za usposabljanje in izobraževanje posameznim agencijam oziroma lokalnim enotam (OECD, 1992).

Obseg usposabljanja na delovnem mestu je v švedskem javnem sektorju premajhen, vendar prihaja do premikov tudi na tem področju, saj se zavedajo, da le kvalitetna in usposobljena delovna sila lahko poveča učinkovitost in produktivnost (Flynn in Strehl, 1996:35).

7.2. FRANCIJA

7.2.1. Francoska javna uprava

Francoski politični sistem oziroma Peta Republika, ustanovljena leta 1958, daje velika pooblastila predsedniku države. Le-ta imenuje predsednika vlade in celotno vlado. Vlada je odgovorna parlamentu, slednjega pa predsednik republike lahko razpusti. Parlament sestavljata neposredno izvoljena nacionalna skupščina ter posredno izvoljen senat (OECD, 1992). Obstaja tesna povezava med politiko in višjimi javnimi uslužbenci, kar se izraža s pogostimi prehodi iz javne uprave v politiko in nazaj (le pantouflage). Javni uslužbenci v Franciji predstavljajo vse zaposlene v javnem sektorju, tudi v javnih zavodih. Javni sektor predstavljajo zaposleni v državni upravi in njenih javnih ustanovah (brez državnih podjetij), zaposleni v lokalnih administracijah (regije, departmaji, občine in čezmorski departmaji), bolnišnicah in domovih za upokojujence (OECD, 1992). Potrebno pa je poudariti, da za javne uslužbence veljajo posebni pravni predpisi, ki urejajo njihove pravice in dolžnosti, in so različni od splošnih delovnopравnih predpisov.

Od leta 1983 dalje Francija poskuša izboljšati upravljanje javnega sektorja. Najpomembnejša področja preobrazbe so štiri: izboljšanje odločanja in povečanje odgovornosti, potreba po izboljšanju produktivnosti in omejitvi števila zaposlenih v javnem sektorju oziroma javni upravi, potreba po novem upravljanju človeških virov ter usmerjenost k uporabnikom, z namenom izboljšanja njihovega sodelovanja pri odločanju (Flynn in Strehl, 1996:112). Cilj reforme je zadostiti novim pričakovanjem državljanov, zagotoviti bolj pregledno in učinkovito javno upravo, dekoncentrirati odločanje in narediti javne uslužbence za akterje modernizacije (OECD, 2001:1). Cilji so zapisani v Ustavi javnih uslužbencev, ki je bila sprejeta leta 1992 in katere namen je dodati tradicionalnim principom francoske javne uprave: enakost, nevtralnost in nepristranskost, nove principe: sodelovanje, transparentnost in poenostavitev postopkov (Flynn in Strehl, 1996:116).

Najbolj pomembna procesa, ki se dogajata v Franciji na področju managementa javnega sektorja, sta dekoncentracija in decentralizacija. Dekoncentracija predstavlja prenos določenih moči odločanja s centralne vlade na raven teritorialnih oddelkov (prefektura), medtem ko je

decentralizacija prenos pristojnosti s centralne vlade na lokalne avtoritete, tj. na regije, departmaje in občine (OECD, 2001). Tako je leta 1992 bil sprejet Zakon o decentralizaciji, ki je postavil temelje načelu subsidiarnosti, hkrati pa tudi novemu upravljanju človeških virov.

7.2.2. Upravljanje človeških virov

Pomemben del reforme francoske javne uprave predstavlja področje človeških virov. Potrebna je optimalna izraba človeških virov, s katero se bo izboljšalo delovanje javne uprave ter motivacija zaposlenih. Modernizacija upravljanja človeških virov v javni upravi mora potekati znotraj okvira modernizacije javnega sektorja, upoštevati se morajo vse sestavine kadovskega managementa, kot so zaposlovanje, začetno in stalno usposabljanje, medministrske politike na področju delovnih mest, karier in sposobnosti, razvoj mobilnosti in konsistentnosti med delovnim mestom in usposobljenostjo, napredovanje zaposlenih (OECD, 2001:6).

Pri tem se postavlja vprašanje, v kolikšni meri bo tradicija močne osrednje vlade onemogočila decentralizacijo odločanja in hkrati s tem tudi reformo ravnanja z ljudmi. Brez pritiska lokalnih skupnosti po spremembah namreč do le-teh ne bo prišlo.

Zaposlovanje in odpuščanje

Zaposlovanje v francoski javni upravi poteka na podlagi posebnih postopkov izbire kandidatov za javne uslužbence, ki predstavljajo procesne garancije za preprečevanje zaposlovanja na podlagi osebnih ali političnih preferenc in ki zagotavljajo največjo stopnjo strokovnosti in nepristranskosti izbranih kandidatov (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Splošni statut, ki velja za vse uradnike, določa, da se uradniki izberejo na podlagi natečaja, razen v primerih določenih z zakonom. To določilo pa ne pomeni, da je za vsa delovna mesta obvezen javni natečaj, temveč je ta lahko tudi interne narave, omejen na določene kategorije

uradnikov (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001). Javni uslužbenci v Franciji so namreč organizirani v različne kategorije, kriterij za določanje skupin pa je izobrazba²¹.

Delo v javni upravi je dostopno vsem državljanom, ki izpolnjujejo splošne kvalifikacije za uradništvo ter posebne kvalifikacije, ki so potrebne za zasedbo določenega delovnega mesta. Splošne kvalifikacije se ponavadi povezujejo z državljanstvom, poslovno sposobnostjo, nekaznovanostjo, ustrezno izobrazbo in delovnimi izkušnjami (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001). Praksa kaže, da se javni uslužbenci v zadnjih letih pred upokojitvijo zaposlijo v zasebnem sektorju, z namenom povišanja pokojninske osnove (Flynn in Strehl, 1996:117), velik problem v francoskem javnem sektorju pa predstavlja tudi pomanjkanje mlade delovne sile, saj le-ti želijo prej napredovati in se zato rajši zaposlujejo v zasebnem sektorju. Praviloma se delovno razmerje v francoski javni upravi sklene za nedoločen čas (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Napredovanje

Napredovanje v javnem sektorju pomeni možnost prehoda na višje delovno mesto ali pa napredovanje na delovnem mestu s povišanjem plače. Za Francijo je značilen klasičen karierni sistem z določenimi odstopanji, tako da je na določena delovna mesta možno zaposliti ljudi iz zasebnega sektorja (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001). Pravi klasični sistem bi namreč pomenil, da je vstop oseb iz zasebnega sektorja neposredno omejen na najnižja mesta, šele od tu naprej pa je možno napredovanje na osnovi uspeha pri delu ter delovnih sposobnosti.

Francoski sistem je osnovan na načelu senioritete, deloma pa se upoštevajo tudi sposobnosti posameznih zaposlenih. Napredovanje na delovnem mestu predstavlja periodično povišanje plač javnim uslužbencem, pri tem se upošteva delovna doba ter ocena posameznega zaposlenega. O napredovanju na višje delovno mesto odloča komisija za napredovanje (Flynn in Strehl, 1996:117), potem ko je posameznik opravil konkurenčni izpit za napredovanje.

²¹ Najbolj prestižna kategorija je kategorija A, nato pa sledijo druge skupine. V kategorijo A spada visoko administrativno osebje, tj. višji javni uslužbenci, univerzitetni profesorji ter drugi diplomanti Univerz. Več o tem v Ploštajner, Zlata (2000): Zbornik tekstov za upravni personal, šolsko leto 2000/2001.

Plače, nagrade, spodbude

Francoska javna uprava ne pozna kolektivnih pogodb, obstajajo le določbe o dogovarjanju s sindikati glede določenih pravic in obveznosti, vseeno pa so ti sporazumi le moralno obvezujoči. Določena je minimalna plače za javne uslužbence, ki je malce višja kot v zasebnem sektorju.

Plače so določene glede na različne stopnje oziroma razrede (različni koeficienti), poleg osnovnih plač dobijo javni uslužbenci tudi različne dodatke (obstaja 200 do 300 različnih dodatkov), katerih višina se iz leta v leto povečuje (Flynn in Strehl, 1996:117). Dodatki niso vezani na formalno določene kriterije ocenjevanja delovne izvedbe, vseeno pa lahko zaposleni zaprosijo za razgovor z managerjem, v katerem mora le-ta utemeljiti oceno delovne uspešnosti zaposlenega. Iz leta v leto se višina dodatkov povečuje, prav tako se povečuje razmerje med najvišjimi in najnižjimi dodatki (Flynn in Strehl, 1996:118).

Usposabljanje

Usposabljanje javnih uslužbencev v Franciji je centralizirano. Izvaja ga okrog 20 različnih šol za javne uslužbence, med katerimi je najbolj elitna ENA (Ecole Nationale d' Administration), kjer se usposabljujejo najvišji javni uslužbenci. Pomembni so tudi regionalni inštituti za administracijo (Instituts Regionaux d'Administration), ki usposabljujejo druge uslužbence A stopnje (javni uslužbenci se delijo na stopnje od A do G) in politehnika (Ecole Polytechnique), ki izobražuje in usposabljuje najvišje tehnične kadre. Uporabljajo se trije programi usposabljanja: usposabljanje pred zaposlitvijo, priprava za napredovanje in usposabljanje za osebni razvoj (Flynn in Strehl, 1996:118).

Nekateri kritiki trdijo, da usposabljanje, ki ga izvaja ENA, ne prispeva k razvoju decentraliziranega managementa in inovacij v javnem managementu, saj je usposabljanje preveč deskriptivno oziroma formalno ter premalo osredotočeno na praktične probleme, kar prinaša uniformnost pri reševanju problemov celotnega javnega sektorja (Flynn in Strehl, 1996:119), namesto, da bi se problemi posameznih delov javnega sektorja reševali na različen

način. Neuspešnost procesov decentralizacije in dekoncentracije se kaže tudi na drugih področjih, vendar le-teh avtorica ne bo podrobno opisala.

Prenehanje dela

Splošni statut opredeljuje, da dokončno prenehanje delovnega razmerja, ki vsebuje izbris zaposlenih in izgubo statusa uradnika, nastopi pri upokojitvi, sprejeti odpovedi uradnika, odpustu iz delovnega razmerja ter odpoklicu.

Delovno razmerje uradnika preneha tudi takrat, ko uradnik ne izpolnjuje več pogojev, potrebnih za njegovo imenovanje. Uradniki so lahko odpuščeni v primeru zapustitve delovnega mesta, zaradi poklicne neprimernosti, po opravljenem postopku, ter pri zavrnitvi delovnega mesta v položaju razpoložljivosti. Prav tako so uradniki lahko odpuščeni le v primeru zakonskih določb o zmanjšanju števila kadrov, ki predvideva bodisi njihovo ponovno klasifikacijo bodisi njihovo odškodnino (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

8. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENSKE JAVNE UPRAVI

8.1. REFORMA SLOVENSKE JAVNE UPRAVE

Reforme javnih uprav potekajo od 70ih let dalje v vseh, razvitih, nerazvitih državah ter državah v prehodu, ne glede na zgodovino in družbeno ureditev. Reforme so dolgoročen in kompleksen proces, saj spreminjajo obseg, velikost, strukturo, funkcijo, učinkovitost in kulturo javne uprave. So posledica hitrega in dinamičnega razvoja družbenih sistemov, ki zahtevajo ustrezno prilagoditev upravnih sistemov ter večjo učinkovitost pri upravljanju finančnih in človeških virov (Trpin, 1997:2).

Globalne spremembe na področju upravnih sistemov vplivajo tudi na reforme v Sloveniji, saj jim je potrebno slediti. Te globalne usmeritve se nanašajo na spremenjeno vlogo države, ki postaja servis skupnih služb in ne več oblast, prihaja do decentralizacije teritorialnih upravnih sistemov in dekoncentracije odločanja, spreminja se organiziranost upravnih sistemov, ki postajajo heterarhični, prav tako se servisna funkcija države prenaša v zasebno sfero (Brezovšek in Haček, 2002: 69).

Slovenija zasleduje pri reformi javne uprave predvsem dva cilja. Prvi cilj je povečati učinkovitost javne uprave in njeno vsebino, saj se bo le tako država razvijala naprej. »Nerazvitost državnih institucij namreč predstavlja veliko oviro prihodnjemu razvoju države«(Trpin, 1997:2). Drugi cilj je povezan z vključevanjem Slovenije v širše mednarodne integracije. Slovenija bo morala razviti in prilagoditi upravne sisteme do te mere, da se bo lahko vključila v širšo skupnost oziroma da bo lahko implementirala postavljen pravni red.

Reforma slovenske javne uprave poteka v okviru petih področij: državna uprava, lokalna samouprava, javne službe, varstvo pravic posameznikov do uprave ter položaj javnih uslužbencev in njihovo usposabljanje (Brezovšek in Haček, 2002:697), vsebinsko pa reforma poteka na normativni, organizacijski, managerski, informacijski ravni ter ravni človeških virov.

Osnovni problemi slovenske javne uprave, ki zahtevajo reformo, so (Urh, 2001:23-24):

- *organizacija, organiziranost dela oziroma opredelitev nalog, pristojnosti in odgovornosti,*
- *hierarhičnost in funkcionalna struktura, ki onemogočata funkcionalno prilagodljivost,*
- *finančno poslovanje spodbuja neučinkovitost in neracionalno trošenje (pomanjkljivi načrti, kratek proračunski cikel, nezmožnost investiranja),*
- *regulativa dela (izpolnjevanje navodil in pravil za izvedbo nalog) ter usmerjenost nadzora v delovni proces, namesto v rezultate,*
- *prepletanje strokovne in politične funkcije in hkrati odgovornosti za sprejemanje in izvajanje odločitev,*
- *upravljanje človeških virov je osnovano na zaposlovanju sistemiziranih delovnih mest, ljudi je potrebno obravnavati kot investicijo in ne kot strošek,*
- *nova informacijska tehnologija ne omogoča učinkovitega pretoka informacij.*

Ključna ciljna področja preobrazbe slovenske javne uprave so (Trpin, 1997:3):

- *prenos pristojnosti in s tem omogočanje večje fleksibilnosti upravnega sistema,*
- *zagotovitev boljšega izvajanja nalog, vzpostavitev ustreznih nadzornih mehanizmov ter boljše uveljavljanje odgovornosti,*
- *konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij,*
- *k uporabnikom usmerjene javne službe,*
- *izboljšanje položaja javnih uslužbencev,*
- *boljša izraba moderne informacijske tehnologije,*
- *izboljšanje kakovosti pravne regulative,*
- *okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema.*

Evropska Unija pri urejanju zadev s področja javnega sektorja ne postavlja izrecnih zahtev, kako mora biti to področje urejeno, temveč je to stvar posameznih držav. Vseeno je na področju javne uprave oblikovala splošna priporočila oziroma standarde, ki sicer niso zavezujoči, vendar je samoumevno, da jih države spoštujejo.

Slovenija je tako zavezana spoštovati standarde, ki so se razvili v t.i. evropskem upravnem prostoru in ki so zapisani s sklepi dunajske konference iz leta 1998.

Ti sklepi od nacionalnih zakonodaj zahtevajo (Bohinc, 2001: 3) :

- *vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, temveč deluje po načelih kakovosti,*
- *približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe le-teh in vzpostavitev javnega in odprtega delovanja, kar pomeni seznanjanje z načinom delovanja ter posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti,*
- *zagotovitev razvoja strokovnosti, polne odgovornosti pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti,*
- *vzpostavitev profesionalno organiziranega dela in upravljanja človeških virov, kar omogoča smotrno organizacijo dela in dejavno upravljanje človeških virov,*
- *vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.*

Sklepi dunajske konference iz leta 1998 poudarjajo pomen upravljanja človeških virov v javnih upravah oziroma pomen izoblikovanja sistema javnih uslužbencev. Nova informacijska tehnologija oziroma racionalistični pristop k organiziranju upravnega dela ne moreta povzročiti bistvenih sprememb v javni upravi, če se ne bo upoštevalo človeških virov.

Reforma javne uprave mora v ospredje postaviti ljudi, potrebno se je zavedati, da igra posameznik v organizaciji pomembno vlogo in da le-ta ni več »stvar kadrovske službe, temveč vseh, predvsem pa vodilnih v organizaciji« (Brejc, 1997:22). Velik premik naprej na področju upravljanja človeških virov bo imel prav zagotovo nov Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet junija 2002.

8.2. UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV

8.2.1. Ocena stanja

V Sloveniji prevladuje tradicionalna birokratska uprava, ki ne omogoča sodobnih fleksibilnih prijemov. Za klasično birokracijo je značilno preveliko usmerjanje in nadzor, ki se ukvarja s podrobnostmi in pravili (kdo lahko stori kaj, kdaj in kako), premalo pa je usmerjanja in nadzora rezultatov in ciljev, ki naj bi jih dosegli.

Prav tako so birokratske organizacije preveč centralizirane, toge in hierarhično organizirane, kar onemogoča upravljanje stroškov, motiviranje zaposlenih ter prilagajanje posameznim skupinam zaposlenih (Brezovšek, 2000:270).

Na področju upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi se tako pojavlja več različnih problemov (Kovač, 2000a:22):

- *vpliv politike na kadrovanje in tudi na vsebino dela,*
- *centralizacija državne uprave s slabo koordinacijo dela in hierarhijo, ki ne omogoča modernih metod dela,*
- *procesna naravnost z le malo pozornosti na rezultatih dela,*
- *pomanjkanje možnih in dejanskih spodbud za učinkovitejše in uspešnejše delo,*
- *pomanjkanje ustrezno izobraženih kadrov,*
- *obseg dela onemogoča višjo raven kakovosti, prav tako pa na kvaliteto storitev vpliva pogosto menjavanje uslužbencev na delovnem mestu,*
- *problem opremljenosti (prostorska, materialna, informacijska).*

Poleg naštetih problemov se v slovenski javni upravi kaže tudi razkorak med teorijo in prakso. Vzroki za tako stanje so predvsem v napačni predstavi o neomejenosti količine in strukture človeških virov, odpor do zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (kadri so strošek in ne investicija), nizek status kadrovske funkcije v primerjavi s finančno funkcijo, odpor do uporabe informacijske tehnologije in informacijskih metod analize ter napovedovanja (Leskovar-Špacapan, 1997 v Kovač, 2000a:20). Na upravljanje človeških virov v javni upravi v veliki meri vpliva tudi centralizirana kadrovska politika, ki onemogoča bolj fleksibilne prijeme na tem področju.

Tradicionalno upravljanje človeških virov v slovenski javni upravi je predstavljeno v naslednji tabeli (glej tabelo 8.1.).

Tabela 8.1. : Tradicionalno upravljanje človeških virov v slovenski javni upravi ²²

Kategorija	Slovenija
Zaposlovanje in odpuščanje	Decentraliziran nabor z javnimi razpisi, zaposlovanje štipendistov in interne prerazporeditve, visoka varnost dela, odpust omejen
Napredovanje	Sistem kariere po načelu senioritete v triletnih obdobjih, vmes le izredno
Plača, nagrade in spodbude	Centralizirana pogajanja, kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, fiksnost plač glede na delovno mesto, stimulacije le finančne in absolutno in relativno omejene
Usposabljanje	V nacionalnem izobraževalnem sistemu in na trgu, centralna institucija znotraj uprave je Upravna Akademija, obvezni strokovni izpit za delavce v upravi na začetku zaposlitve
Razvoj kadrov	Centralizirana kadrovska politika ne posveča pozornosti razvoju

Vir: (2000a) Kovač, Polona: Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov, str. 22.

Tradicionalno upravljanje človeških virov v slovenski javni upravi je zahtevam tako zunanjega kot notranjega okolja neprilagojeno, zato je potrebno na tem področju določene stvari spremeniti. Potrebna je decentralizacija s koordinacijo preko informacijskega sistema, večja odzivnost in usmerjenost k uporabnikom ter večja svoboda managerjev pri odločanju o kadrovskih, finančnih in drugih virih (Pečar v Kovač,2000a:23).

Prav tako je potrebno zagotoviti objektivno ocenjevanje delovne uspešnosti ter stimulacijo uspešnih javnih uslužbencev. Spremembe na področju upravljanja človeških virov naj bi v veliki meri prinesel novi Zakon o javnih uslužbencih, ki je bil sprejet junija 2002 in se bo začel uporabljati konec junija 2003. Ta zakon pa je le »smernica za boljše upravljanje človeških virov v javni upravi in sam po sebi še ne bo prinesel rezultatov« (Brečko, 2003:31). Do rezultatov bo prišlo le s skupnimi prizadevanji vseh, ki se ukvarjajo s kadrovsko dejavnostjo.

²² Pred novim Zakonom o javnih uslužbencih, Uradni list RS , št. 56/2002.

8.2.2. Zakon o javnih uslužbencih²³

Slovenija že ima deloma zgrajen sistem javnih uslužbencev, vendar ji je do sedaj manjkal celovit sistem, ki bo urejal tako delovna razmerja kot plače v javnem sektorju. Leta 2002 je bil sprejet Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), ki bo nadomestil okrog 40 veljavnih predpisov s tega področja. Javno upravo je namreč potrebno približati podjetniškim načinom upravljanja oziroma sodobnim načinom upravljanja človeških virov, ki postavljajo v konkurenčno prednost zaposlenega z znanjem in drugimi sposobnostmi, ki so potrebne za kakovostno in učinkovito delo (Haček, 2001:157).

Najpomembnejši cilji novega Zakona o javnih uslužbencih, v povezavi z upravljanjem človeških virov, so²⁴ :

- *decentralizirati in poenostaviti postopke odločanja o kadrovskih zadevah in hkrati centralizirati in okrepiti nadzor ter vzpostaviti odgovornost in sankcije za kršitve,*
- *uvesti elemente kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov,*
- *zagotoviti pogoje za oblikovanje upravne elite (vrhunski upravni strokovnjaki, upravni managerji), kar pomeni vzpostavitev sistema usposabljanja, sistem nazivov in delovnih mest, sistem izbire in sistem nagrajevanja,*
- *zagotoviti strokovnost uprave in sicer preko sistema izbire, usposabljanja, izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja,*
- *zagotoviti odprtost delovanja javne uprave, spoštovanje etičnih pravil ravnanja in usmerjenost k uporabniku,*
- *zagotoviti enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne rabe proračunskih sredstev,*
- *dvigniti standard za vstop v javno upravo (javni natečaji, strokovni izpiti)*
- *vzpostaviti politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi na področjih, ki so strateškega pomena za celotno javno upravo,*

²³ Zakon o javnih uslužbencih ali skrajšano ZJU, Uradni list RS 56/2002.

²⁴ Analiza k predlogu Zakona o javnih uslužbencih, gradivo Vlade RS, 2001.

- *omogočiti večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave*

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU) vzpostavlja celo vrsto medsebojno povezanih institutov, ukrepov ter postopkov, ki naj bi spodbujali sistemsko ravnanje z ljudmi oziroma usmerili upravljanje človeških virov k učinkovitosti in uspešnosti. Judita Bagon (2003:11) med te postopke prišteva:

- letni razgovor s sodelavcem (LPS) za presojo in razvoj človeških virov ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije,
- ocenjevanje delovne uspešnosti za spodbujanje učinkovitosti in storilnosti posameznika,
- sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu, ki naj bi omogočal napredovanje uspešnim in usposobljenim posameznikom,
- karierni razvoj z namenom doseganja položajev, nalog oziroma delovnih mest, na katerih bi posamezniki čimbolj izkoristili svoje sposobnosti oziroma potencialne,
- premeščanja posameznikov na projektno organiziranih nalogah in drugih oblikah ti. neformalne organizacije, pri katerih posamezniki na različne načine vstopajo v proces dela oziroma prevzemajo odgovornosti za daljši ali krajši čas,
- načrtno in usmerjeno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev, da bi le-ti na eni strani prispevali k boljšemu delovanju organizacije ter hkrati dosegli svoj delovni in osebni razvoj.

Našteti ukrepi postavljajo v ospredje zaposlene, njihove strokovne, delovne in osebne lastnosti oziroma zmožnosti, kar je tudi bistvo novega načina ravnanja z ljudmi. Z uvajanjem kariernega razvoja uslužbencev, njihovega ocenjevanja ter letnih razgovorov kot načina dela se spreminjajo organizacijske vrednote, hkrati pa tudi organizacijska kultura (Bagon, 2002:9).

V nadaljevanju se bo avtorica osredotočila predvsem na dejavnosti upravljanja človeških virov, kot so zaposlovanje, odpuščanje, napredovanje, plače in nagrade, izobraževanje, usposabljanje ter razvoj kariere, in poskušala ugotoviti, kako bosta Zakon o javnih uslužbencih ter Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS)²⁵ uredila le-te, oziroma

²⁵ Zakon o sistemu plač v javnem sektorju ali krajše ZSPJS. Uradni list RS 56/2002.

kako se strategije upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi razlikujejo od strategij drugih evropskih držav, predvsem Francije in Švedske.

Zaposlovanje in odpuščanje

Sistem javnih uslužbencev temelji na kombinaciji kariernega in pozicijskega sistema, saj bi zaprt karierni sistem zaradi majhnosti države in posledično omejenosti človeških virov onemogočil nadaljni razvoj uprave (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

Delovno razmerje v javni upravi naj bi se sklenilo za nedoločen čas, razen v primerih določenih z zakonom (1.odst. 54.člena ZJU). Zaposlovanje temelji na sistemizaciji delovnih mest (1.odst. 55.člena ZJU), zato je zaposlovanje izven sistemizacije dopuščeno le v primeru zaposlovanja za določen čas²⁶ ter za opravljanje pripravništva (2.odst. 55.člena ZJU). Vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava mora imeti akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta.

Ustava za zaposlitev v upravnih službah zahteva javni natečaj, ki je urejen na podlagi vnaprejšnjih meril za izbiro ter na podlagi zelo formaliziranega postopka. Neizbrani kandidati imajo možnost pritožbe in sodnega varstva v upravnem sporu (65.člen ZJU). Še pred javnim natečajem ima organ možnost, da opravi interni natečaj znotraj svojega organa (1.odst. 57.člena ZJU) oziroma drugih organov državne uprave (2.odst. 57.člena ZJU), to pa omogoča napredovanje na višje delovno mesto uradnikom, ki so se pri svojem delu izkazali.

Zakon omogoča premestitve znotraj javne uprave in s tem pospešuje mobilnost. Prav tako je za vstop v javno upravo od zunaj potrebno opraviti strokovni izpit, ki je zahteven in obvezen (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001).

²⁶ Delovno razmerje za določen čas se lahko sklene za delovna mesta, ki so vezana na osebno zaupanje funkcionarja (kabinet), za nadomeščanje začasnega odsotnega javnega uslužbenca, za delovna mesta, ki so povezana z izvajanjem določenega projekta, za izvrševanje javnih nalog zaradi povečanega obsega dela ter za opravljanje pripravništva oziroma drugih oblik praktičnega usposabljanja (68.člen ZJU).

Plače, nagrade in vzpodbude

Zakon uvaja pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev. Uradniki opravljajo javne naloge v nazivu, katerih je šestnajst, delovnih mest je pet (referent, višji referent, svetovalec, višji svetovalec, sekretar), zakon pa predvideva tudi vodstvene položaje.

Na enem delovnem mestu je možno opravljati delo v treh nazivih (I, II,III), razen na delovnem mestu referenta, kjer je nazivov štiri (85. člen ZJU). Omogočeno je napredovanje v višji naziv (1.odst. 118.člena ZJU) ter v višji plačilni razred (2.odst. 118.člena ZJU), vendar na podlagi delovne uspešnosti (1.odst. 17.člena ZSPJS).

Zakon o javnih uslužbencih ne vsebuje plačnega dela, temveč je le-ta urejen v Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju. Plača javnega uslužbenca je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov (1.odst. 5.člena ZSPJS), vrednost osnovne plače pa se določi z uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice (2.odst. 5.člena ZSPJS), glede na delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen (1.odst. 9.člena ZSPJS).

Pri določanju osnovne plače na plačni lestvici se upošteva zahtevnost delovnega mesta, naziva in funkcije, pri tem se upošteva zahtevnost nalog, zahtevana usposobljenost (strokovna izobrazba, dodatna znanja in izkušnje), odgovornost, pooblastila in omejitve, psihofizične in umske napore ter vplive okolja (9.odst. 2.člena ZSPJS).

Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate in bil nadpovprečno delovno obremenjen (1.odst. 22.člena ZSPJS), prav tako javnim uslužbencem pripadajo razni dodatki, kot so položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje (ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva ali funkcije), dodatki za nevarnost in posebne obremenitve (ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva ali funkcije) ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času (1.odst. 23.člena ZSPJS).

Predvidene so tudi nekatere oblike nematerialne stimulacije (častni naziv, priznanja) sposobnih oziroma zelo uspešnih javnih uslužbencev, ki pomagajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja in skrajševanju delovnih postopkov (121.člen ZJU) ter možnost dodatnega dela za javnega uslužbenca, ki si to želi, seveda ob primernem plačilu.

Napredovanje

Novi zakon ne predvideva avtomatičnega napredovanja, ampak bo napredovanje odvisno od delovnih in strokovnih kvalitet zaposlenega. Spodbujalo bo ambiciozne in kreativne zaposlene k večji učinkovitosti dela (Haček, 2001:168). Tako se bodo delovne in strokovne kvalitete zaposlenih ocenile enkrat letno z ocenami odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo (113.člen ZJU), ocenjevali se bodo rezultati dela, samostojnost, ustvarjalnost, zanesljivost in natančnost pri opravljanju dela ter sposobnost sodelovanja in organiziranja dela (111. člen ZJU).

Napredovanje v višji naziv je mogoč v primeru, ko uradnik izpolnjuje določene pogoje²⁷, predvsem pa je pomembna ocena za napredovanje. Tako uradnik v nazivu od drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno “dobro“ ali trikrat oceno “odlično“, uradnik v nazivu prvega kariernega razreda pa napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno “dobro“ ali trikrat oceno “odlično“. V naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno “odlično“ (2. odst. 120. člena ZJU). Obstajajo tudi izjeme od teh določil, ki veljajo za zelo sposobne in uspešne posameznike. Le-ti lahko napredujejo v višji naziv, ko dosežejo oceno “odlično“, vendar pa takih napredovanj ne sme biti več kot 5 % (3.odst. 120.člena ZJU). Prav tako lahko izjemoma napreduje v eno stopnjo višji naziv uradnik, ki je v istem nazivu najmanj sedem let, če je bil vsaj trikrat ocenjen z oceno “odlično“ ter nikoli z oceno “zadovoljivo“ ali “nezadovoljivo“, čeprav ne izpolnjuje določenih pogojev²⁸.

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

²⁸ Ti pogoji se nanašajo na predpisano strokovno izobrazbo in na 2. točko prvega odstavka 119. člena ZJU, ki pravi, da lahko uradnik napreduje v višji naziv, če se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu.

Uradnik lahko napreduje le za eno stopnjo višji naziv, kot je določen za njegovo delovno mesto oziroma za katerega izpolnjuje pogoje glede predpisane strokovne izobrazbe (4.odst. 20.člena ZJU), prav tako pa ni mogoče napredovati v nazive prvega kariernega razreda (4.odst. 120.člena ZJU). Uradnik lahko izjemoma napreduje tudi v eno ali dve stopnji višji naziv v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se naloge lahko opravljajo le v višjem nazivu (5.odst. 120. člena ZJU).

Usposabljanje

Sistem usposabljanja in izpopolnjevanja je narejen po evropskih vzorih, tako da se deloma določa centralno (vlada) in deloma po posameznih organih (Predlog Zakona o javnih uslužbencih, 2001). Vladni program usposabljanja in izpopolnjevanja bo financiran s strani ministrstva, ki je pristojno za upravo, zajemal bo predvsem horizontalne, splošne vsebine, ki so pomembne za celotno javno upravo (2.odst. 103.člena ZJU). Poleg splošnih vsebin bo izpopolnjevanje in usposabljanje javnih uslužbencev urejeno tako, da bo zaposleni stalno pridobival tista znanja, ki so potrebna za njegovo kvalitetno delo oziroma strokovni razvoj (Haček, 2001:161). Stroške usposabljanja in izpopolnjevanja posameznega uradnika bo kril delodajalec (2.odst. 102.člena ZJU). Izobraževanje in usposabljanje je pomembno tako za posameznika kot za celotno organizacijo. Pričakuje se, da bo večja strokovnost posameznika zadovoljila tako potrebe posameznika kot tudi organizacije, saj se bo učinkovitost in kakovost opravljenega dela povečala.

Razvoj kadrov

Novi zakon za potrebe kakovostnega upravljanja človeških virov v državnih organih in spremljanja stanja na tem področju vzpostavlja kadrovske evidence (20.člen ZJU), katerih upravljalec je Kadrovska služba Vlade RS in ki se vodijo kot informatizirana baza podatkov (3.odst. 46.člena ZJU). V centralni kadrovski evidenci se vodijo različni podatki²⁹, ki so pomembni za posameznika in njegovo kariero v javni upravi. Drugi državni organi in organi lokalne skupnosti lahko vodijo kadrovske evidence za svoje potrebe (1.odst. 51.člena ZJU), obstaja pa tudi možnost povezovanja med centralno kadrovsko evidenco in kadrovskimi

²⁹ Več o tem 47. člen Zakona o javnih uslužbencih, Uradni list RS 56/2002.

evidencami drugih državnih oziroma lokalnih organov (3.odst. 51.člena ZJU). Za razvoj kadrov je pomembna tudi vzpostavitev evidence internega trga dela, katero naj bi vodila Kadrovska služba Vlade RS. V tej evidenci se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah ter podatki o javnih uslužbencih, ki želijo biti trajno ali začasno premeščeni (1.odst. 48.člena ZJU). Prav tako Zakon o javnih uslužbencih predvideva spremljanje kariere in strokovnosti dela uradnikov s strani nadrejenih, saj morajo slednji vsaj enkrat letno opraviti razgovor s podrejenim (105.člen ZJU).

Prenehanje dela

Zakon o javnih uslužbencih (1.odst. 153. člena) navaja razloge za prenehanje delovnega razmerja:

- potek časa, za katerega je bilo delovno razmerje sklenjeno,
- pisni sporazum o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi,
- odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca,
- odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca,
- smrt javnega uslužbenca,
- neopravljenost strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi
- če tako določa zakon oziroma drug zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencev v organih.

Pomembna novost, ki jo predvideva Zakon o javnih uslužbencih, je odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca v primeru nesposobnosti javnega uslužbenca za opravljanje dela na svojem delovnem mestu in v primeru, da ga ni mogoče premestiti na drugo delovno mesto (2.odst. 155.člena ZJU). Odpoved pogodbe o zaposlitvi s strani delodajalca je mogoča tudi v primeru izreka disciplinskega ukrepa, če je javni uslužbenec neuspešno opravil poskusno delo in ga ni mogoče premestiti, če je bil javni uslužbenec neopravičeno odsoten z dela zaporedoma pet delovnih dni (1.odst. 155.člena ZJU), če je delo javnega uslužbenca postalo nepotrebno iz poslovnega razloga in v primeru, da je bil javni uslužbenec s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev (2.odst. 155.člena ZJU).

9. ZAKLJUČEK

Pričujoče diplomsko delo je predstavilo področje upravljanja človeških virov v javnih sektorjih držav OECD oziroma Republike Slovenije. Avtorica je v uvodu postavila tri hipoteze, katere je s pomočjo uporabe različnih družboslovnih metod in tehnik poskušala potrditi oziroma zavreči.

V delu so bili predstavljeni glavni izzivi, ki vplivajo na spremembe pri ravnanju z ljudmi v javnem sektorju, opisani so bili trendi sprememb na področju upravljanja človeških virov ter strategije, ki jih različne države uporabljajo za učinkovito in uspešno ravnanje z ljudmi. Avtorica je v luči novega Zakona o javnih uslužbencih opisala tudi stanje na tem področju v slovenski javni upravi ter spremembe, katere naj bi novi zakon prinesel.

»Izziv vseh izzivov« s katerimi se soočajo današnje javne organizacije je zagotovo globalizacija, ki je posledica dinamičnih družbenih in kulturnih sprememb. Najbolj izrazito je globalizacija ekonomski pojav, saj medsebojna soodvisnost svetovnega gospodarstva povečuje mednarodno konkurenčnost ter hkrati znižuje stroške dela, hkrati pa vpliva na iskanje učinkovitejših pristopov k upravljanju človeških virov. Poleg medsebojne soodvisnosti med državami globalizacija povzroča uniformnost oziroma homogenizacijo storitev, kulture, idej in načina življenja ter posnemanje, ki po eni strani pospešuje procese reform javnih uprav, po drugi strani pa omejuje njihovo uspešnost, saj se države zaradi različnih kulturnozgodovinskih, družbenih dejavnikov med seboj razlikujejo in bi se morale na določene globalne probleme odzvati na različen način.

Globalizacija gospodarstva vpliva tudi na javni sektor, saj le-ta poskuša posnemati gospodarstvo in racionalizirati trošenje, povečati učinkovitost delovanja ter hkrati znižati stroške dela. Eden od glavnih vzrokov za nastanek globalizacije je informacijska tehnologija, ki zmanjšuje časovne in geografske ovire pri delovanju organizacij, tako javnih kot zasebnih. Informacijska tehnologija vpliva na delovna opravila, strukturo organizacij ter na potrebe po novih spretnostih zaposlenih. Spremembe so vse hitrejše in manj predvidljive, naloge vedno bolj kompleksne, zato je potrebno izobraževati in usposabljeni javne uslužbenke, da bodo kos različnim opravilom. *Iz napisanega je mogoče potrditi uvodno hipotezo, da je globalizacija*

glavni vzrok sprememb na področju upravljanja človeških virov. Je najpomembnejši dejavnik, ki sili javne organizacije k iskanju učinkovitejših in kakovostnejših pristopov k upravljanju človeških virov, ni pa edini dejavnik. Izzivov je več, sem sodijo še demografske spremembe, vrednote zaposlenih itd.

Avtorica je spremembe, do katerih prihaja na področju upravljanja človeških virov, raziskala s pomočjo analize različnih dokumentov organizacije OECD. Ugotovljeno je bilo, da javne uprave na področju upravljanja človeških virov prevzemajo tehnike in prakse iz zasebnega sektorja, prihaja do sprememb v smeri večje fleksibilnosti in decentralizacije, hkrati se povečuje odgovornost zaposlenih ter pomen delovne izvedbe in etike.

Prav tako je potrebno poudariti, da države želijo igrati vlogo dobrega delodajalca in zato veliko pozornost namenjajo politiki enakih možnosti. **Trendi na področju upravljanja človeških virov v javnem sektorju so v državah OECD podobni**, potrdi se lahko tudi drugo hipotezo, vendar reforme v različnih državah potekajo na različen način oziroma v različnem obsegu, saj se je potrebno zavedati različnih kulturnih in zgodovinskih okoliščin, v katerih se države nahajajo, različne stopnje gospodarske razvitosti ter splošnih reformnih strategij. Organizacijske strategije se morajo povezati s strategijo človeških virov, z drugimi besedami, kadrovske politike se morajo integrirati z organizacijskimi strategijami, to pa hkrati pomeni, da se morajo prilagoditi značilnostim posamezne organizacije oziroma države.

Slovenija **sledi trendom pri upravljanju človeških virov, do katerih prihaja v javnih sektorjih držav OECD.** Tradicionalna javna uprava, opredeljena s centraliziranostjo, hierarhijo, nadzorom in slepim izvrševanjem predpisov, se počasi umika novemu načinu ravnanja z ljudmi, ki temelji na usmerjenosti k rezultatom in uporabnikom, kvaliteti storitev ter motiviranju zaposlenih. Zakon o javnih uslužbencih, sprejet junija 2002, naj bi približal javno upravo podjetniškemu načinu upravljanja človeških virov, ki predpostavlja, da zaposleni s svojim znanjem in sposobnostmi predstavljajo konkurenčno prednost pred drugimi organizacijami. Zakon naj bi med drugim omogočil tudi decentralizacijo postopkov odločanja o kadrovskih zadevah, uvedel karierni sistem, zagotovil visoko stopnjo strokovnosti javne uprave ter možnosti usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Nenazadnje je cilj novega zakona tudi večja fleksibilnost pri upravljanju človeških virov.

Čeprav so cilji novega zakona jasno določeni, pa se porajajo vprašanja, kako se bo zakon obnesel v praksi, oziroma v kolikšni meri, če sploh, se bo politika upravljanja človeških virov v javni upravi zares približala načinu ravnanja z ljudmi v zasebnem sektorju. Velikokrat namreč prihaja do velikega razkoraka med teorijo in prakso. Kakorkoli že, vrednotenje novega Zakona o javnih uslužbencih bo čez nekaj časa lahko že tema drugega diplomskega dela.

Vseeno pa ostaja dejstvo, da bo le učinkovito in kakovostno upravljanje človeških virov posameznim organizacijam omogočilo dosego zastavljenih ciljev, kajti zaposleni so največji potencial, ki ga posamezne organizacije premorejo, zato jih je potrebno obravnavati kot investicijo in ne kot stroške.

10. LITERATURA IN VIRI

LITERATURA

1. Beardwell, Ian (2001): Human resource management: a contemporary approach. Pearson Education limited, Essex, Great Britain.
2. Bagon, Judita (2002): Kako se bomo ocenjevali v upravi? Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, december 2002, str.9-14.
3. Bagon, Judita (2003): Karierni razvoj v upravi. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, marec 2003, str. 11-16.
4. Bohinc, Rado (2001): Civil service reform 2001. Mednarodna konferenca Management and Globalization, 23-30.3.2001, Fakulteta za organizacijske vede, Maribor, str. 3-15.
5. Bratož, Emilija (2001): Vpliv organizacijskih sprememb na razpoložljivost javnih uslužbencev. Organizacija, let. 34, št. 6, str. 397-404.
6. Brečko, Daniela (2002): Kadrovski forum javne uprave. Kadrovske informacije, bilten Kadrovske službe Vlade RS, december 2002, str.31-35.
7. Brejc, Miha (1997): Slovenska javna uprava ob koncu tisočletja. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, str. 17-34.
8. Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave?. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 265-278.
9. Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko Unijo. Teorija in praksa, let. 39, št. 4, str. 691-704.
10. Cuming, W. Maurice (1994): The theory and practice of Personnel management: 7-th Edition. University of Essex, London.
11. Dular, Boris (2002): Lastninjenje in upravljanje človeških virov. Doktorska dizertacija, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
12. Ferfila, Bogomil in Kovač, Polona (2000): Javne politike in javna ekonomika. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
13. Flynn, Norman in Strehl, Franz (1996): Public sector management in Europe. Prentice Hall, London.
14. Greer, Charles (2001): Strategic human resource management. Texas Christian University, Prentice hall, New Jersey.

15. Gruden, Tina (1999): Predstavitev upravljanja s človeškimi viri in participacije delavcev družbe Petrol d.d.. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 9-14.
16. Haček, Miro (2001): Sistem javnih uslužbencev v Republiki Sloveniji. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str. 136-169.
17. Horton, Silvia, Farham, David (1996): Managing people in the public sector. Mac Millan Press Ltd., London.
18. Jereb, Eva (2001): Ugotavljanje izobraževalnih potreb v državni upravi. Organizacija, let. 34, št. 5, str. 290-300.
19. Kirkbride, Paul (1994): Human resource management in Europe (Perspectives for the 1990s). Routledge, London.
20. Kovač, Polona (2000a): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. Organizacija, letnik 33, št. 1, str. 19-25.
21. Kovač, Polona (2000b): Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. Organizacija, let. 33, št. 5, str. 322-327.
22. Kovač, Polona (2000c): Javna uprava v znamenju ljudi. Teorija in praksa, let. 37, št. 2, str. 279-294.
23. Lane, Jan-Erik (1997): Public sector reform, Rationale, Trends and Problems. Sage Publications, London.
24. Logar, Igor (2001): Uvajanje projektne managementa v sistem državne uprave. Možnosti in ovire. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
25. Možina, Stane (2000): Učeha se organizacija. Organizacija, let. 33, št. 7, str. 468-471.
26. Možina, Stane et al. (2002): Management kadrovskih virov. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
27. Mravljak, Gvido (2000): Preoblikovanje slovenske javne uprave v luči približevanja polnopravnemu članstvu EU. Magistrsko delo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
28. Pusić, Eugen (1995): Modernizacija uprave-obrati i trajanja. V Pusić, Eugen et al.: Upravna znanost: izbor radova. Zagreb: Naklada »Naprijed«, str. 10-102.
29. Rakočević, Srdjan. (1994): Državna uprava. ČZP Uradni list RS, Ljubljana, str. 19.
30. Rakočević, Srdjan (1991): Državna uprava: Vloga, položaj, organizacija. Uradni list RS, Ljubljana.
31. Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

32. Stare, Janez (1997a): Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, str. 245-255.
33. Stare, Janez (1997b): Razvoj človeških virov in razvojni ukrepi. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, ur. Abrahamsberg, N., VUŠ, Ljubljana, str. 225-236.
34. Svetličič, Marjan (1996): Svetovno podjetje. Znanstveno in publicistično središče, Ljubljana.
35. Svetličič, Marjan (1997): Pravi pasti globalizacije sta provincializem in neznanje. Teorija in praksa, let. 34, št. 4, str. 596-608.
36. Svetlik, Ivan (1999): Politika zaposlovanja. Skripta pri predmetu Trg delovne sile in zaposlovanje, FDV, Ljubljana.
37. Torrington, Derek in Hill, Laura (1998): Human Resource Management; 4-th Edition. Prentice Hall Europe, London.
38. Treven, Sonja (1998): Management človeških virov. Gospodarski vestnik, Ljubljana.
39. Trpin, Gorazd (1993): Nekateri problemi reorganizacije državne uprave in uvajanja lokalne samouprave v Sloveniji. Javna uprava, 1/2, str.15-40.
40. Trpin, Gorazd (1997): Strateški vidiki reforme javne uprave. Zbornik znanstvenih razprav Visoke upravne šole, Visoka upravna šola, Ljubljana, str. 2-18.
41. Urh, Milena (2000): Uprava in kadri. Diplomaska naloga, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, str.98-106.
42. Urh, Milena (2001): Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti v javni upravi. Organizacija, let. 34, št. 1, str. 23-28.
43. Virant, Gregor (2002): Pravna ureditev javne uprave. Visoka upravna šola, Ljubljana.
44. Vreg, France (2001): Globalizacija in elektronska demokracija. Teorija in praksa, let.38, št. 1, str.5-28.
45. Žurga, Gordana (2001): Kakovost državne uprave- pristopi in rešitve. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.

VIRI, POROČILA

- 1.OECD (1992): Public management profiles 1992: France.
- 2.OECD (1992): Public management profiles 1992: Sweden.
- 3.OECD ((PUMA/HRM(1999)3): Trends in Human Resource Management in Public sector.

- 4.OECD ((PUMA/HRM(2000)6): Recent developments and Future Challenges in Human Resources Management in OECD Member Countries. Document presented to the HRM Working Party meeting in July 2000.
5. OECD ((PUMA/HRM(2000)7):The PSPE (Public Sector Pay and Employment) Update and Future HRM Data Collection. Document presented to The HRM Working Party Meeting in July 2000.
- 6.OECD ((PUMA/HRM(2001)5 FINAL): Recent developments on human resources management in OECD member countries. Document presented to the HRM Working Party Meeting in June 2001.
7. OECD (2001): Issues and developments in public management: France-2001.
8. OECD (2002): Issues and developments in public management: Sweden-2001.
9. Predlog Zakona o javnih uslužbencih (2001).
10. Zakon o javnih uslužbencih (ZJU), Uradni list RS, št. 56/2002.
11. Zakon o javnih financah (ZJF), Uradni list RS, št. 79/1999.
12. Zakon o dopolnitvi Zakona o javnih financah (ZJF-A), Uradni list RS, št.124/2000.
13. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-B), Uradni list RS, št. 79/2001.
14. Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih financah (ZJF-C), Uradni list RS, št. 30/2002.
15. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS), Uradni list RS, št. 56/2002.

DRUGI VIRI

- 1.<http://www.oecd.org/puma>.
- 2.<http://www.oecd.org/EN/about/>.
- 3.<http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/866>.
- 4.<http://www.mszs.si/slo/ministrstvo/mednarodno/solstvo/oecd.asp>.
- 5.http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_howcountry.htm.
- 6.http://www.sweden.gov.se/systemofgov/system_govtasks.htm.
- 7.http://www.sverigedirekt.se/sprak/off_sekt_eng.asp.