

**UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

MOJCA FON JAGER

**DELOVNA USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI
S POUDARKOM NA
DELITVI SREDSTEV ZA DELOVNO USPEŠNOST
IN NAPREDOVANJU**

MAGISTRSKO DELO

Mentor: red. prof. dr. Ivan SVETLIK

Ljubljana, 2006

1	U V O D	5
2.	IZHODIŠČA MAGISTRSKEGA DELA	6
2.1.	OPREDELITEV, NAMEN IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA	8
2.2.	METODE DELA IN TEMNELJNE DELOVNE HIPOTEZE	9
3.	TEORETSKE PODLAGE NOVEGA KADROVSKEGA MANAGEMENTA	12
3.1	VSEBINSKA IZHODIŠČA NALOGE	12
3.2.	OSNOVNE TEORETSKE PODLAGE	13
3.3.	MOTIVI ČLOVEKOVEGA DELA	16
3.4.	MOTIVACIJSKE TEORIJE	18
3.5.	MOTIVACIJSKI MODELI	20
3.6.	KARIERA ZAPOSLENIH	23
3.7.	SISTEM NAGRAJEVANJA	25
3.8.	KLJUČ ...DO BOLJŠE JAVNE UPRAVE JE... V LJUDEH	30
3.9.	JAVNA UPRAVA - RAVNANJE Z LJUDMI PRI DELU	31
3.10.	RAZLOGI ZA SPREMEMBE	33
4.	DELOVNA USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI - ZAKONSKE PODLAGE ZA VZPOSTAVITEV NOVEGA KADROVSKEGA MANAGEMENT	37
4.1.	DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV, ZAKONSKE PODLAGE - STARI SISTEM	37
4.2.	DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV V KOLEKTIVNI POGODBI ZA NEGOSPODARSKE DEJAVNOSTI - STARI SISTEM	39
4.3.	DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV – NOVI SISTEM	40
4.3.1.	Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - poglavje o delovni uspešnosti	40
4.3.2.	Poglavje o delovni uspešnosti v Kolektivni pogodbi za javni sektor in socialni dialog (KPJS)	41

4.3.3. Predlog poglavja delovne uspešnosti v KPJS	42
4.3.4. Ocena trenutnega stanja socialnega dialoga v okviru pogajanj o poglavju delovne uspešnosti v KPJS	43
4.4. DELOVNA USPEŠNOST - POGOJ ZA NAPREDOVANJE V VIŠJI NAZIV - STARI SISTEM	44
4.4.1. Zakonske podlage – Zakon o razmerjih plač	44
4.4.2. Kolektivne pogodbe	45
4.5. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE V VIŠJI NAZIV - NOVI SISTEM	45
4.5.1. Zakon o javnih uslužbencih – novi karierni sistem	46
4.5.2. Prvo leto kariernega sistema v javni upravi - letni pogovori z zaposlenimi in ocenjevanje uradnikov	49
4.5.3. Letni pogovori z zaposlenimi v Carinski upravi RS (CURS)	56
4.6. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU NA PODLAGI ZAKONA O RAZMERJIH PLAČ - STARI SISTEM	60
4.6.1. Podzakonska podlaga - pravilnik o napredovanju	61
4.7. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU NA PODLAGI ZAKONA O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU (ZSPJS) - NOVI SISTEM	70
4.7.1. Napredovanje na delovnem mestu na podlagi ZSPJS	71
4.7.2. Podzakonska podlaga – predlog uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede	73
5. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU NA DELOVNEM MESTU V JAVNI UPRAVI PO STAREM SISTEMU	78
5.1. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU VIŠJIH UPRAVNIH DELAVCEV V DRŽAVNI UPRAVI	79
5.2. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU VSEH ZAPOSLENIH V ENEM OD MINISTRSTEV	81
5.3. PRIMERJAVA PREDSTAVLJENIH PODATKOV IN UGOTOVITVE	83
6. PODATKI O NAPREDOVANJU V JAVNI UPRAVI IZ STRUKTURNE ANALIZE NA PODLAGI PODATKOV IZ INFORMATIVNE PREVEDBE	

NOMINALNIH ZNESKOV OSNOVNIH PLAČ V OSNOVNE PLAČE PO ZSPJS ZA PLAČNO SKUPINO »C«	86
7. DELOVNA USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI – PRIMERJAVA STAREGA IN NOVEGA SISTEMA GLEDE NA PREDSTAVLJENE ZAKONSKE PODLAGE IN PODATKE	91
7.1. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA DELITEV SREDSTEV	92
7.2. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA NAPREDOVANJE V NAZIV – VERTIKALNO NAPREDOVANJE	93
7.3. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU – HORIZONTALNO NAPREDOVANJE	95
7.4. UGOTOVITVE IN SKLEPI	98
7.5. MOREBITNE SLABOSTI NOVEGA SISTEMA	101
8. OPREDELITEV NOVEGA SISTEMA GLEDE NA TEORETSKE PODLAGE IN PREDLOGI ZA NJEGOVO NADGRADNJO	106
VIRI:	109

KRATICE:

- o **Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – ZSPJS**
- o **Zakon o javnih uslužbencih – ZJU**
- o **Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti - ZRP**
- o **Zakon o delavcih v državnih organih – ZDDO**
- o **Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji - KPnd**
- o **Kolektivna pogodba za javni sektor – KPJS**
- o **Kolektivne pogodbe dejavnosti in poklicev – KPdej**

1. U V O D

Pričakovanja državljanov vzpodbujajo vlado k temeljiti reformi javne uprave, ki naj bi jo bolj približala zapovedim novega javnega managementa, katerega značilnost je predvsem zbliževanje pogojev delovanja javnega in zasebnega sektorja.

Slovenska javna uprava naj bi gospodarstvu zagotovila prijazno administrativno okolje, ki bo spoštljivo in stimulatивно do zasebnega sektorja. Prioritetna naloga javne uprave je odstranjevanje ovir na poti do čim višje gospodarske rasti, saj bodo s tem ustvarjeni taki pogoji za delovanje gospodarstva, da bo lahko v čim krajšem času s svojo konkurenčnostjo dohitelo najuspešnejše države Evropske unije (Virant G., 2005).

Značilnost današnjega časa je neprestano spreminjanje, ki prinaša tudi spreminjanje nabora vrednot in načinov upravljanja organizacije tudi v javni upravi, ne le v zasebnem sektorju. Kar pomeni v zasebnem sektorju stremenje za dobičkom, bi lahko v javni upravi predstavili kot izpolnjevanje pričakovanj uporabnikov javnih storitev in drugih udeleženih strani, ob hkratnem varstvu javnega interesa. Za doseg tega cilja mora javna uprava delovati kakovostno, odlično in inovativno. Družbeno okolje, v katerem mora in želi delovati, mora aktivno soustvarjati. Sodobna javna uprava postavlja v ospredje delovanja poleg zakonitosti, strokovnosti in objektivnosti tudi načela uspešnosti in učinkovitosti. Organizacija, ki želi biti uspešna, mora, ne glede na sektor (javni ali zasebni) ali velikost, strukturo ali zrelost, vzpostaviti ustrezen sistem vodenja svojega poslovanja (Kovač P., 2005).

Učinkovitega sistema ni možno vzpostaviti samo s sistemsko ureditvijo, ampak je potrebno ob jasnem in preglednem sistemu zagotoviti tudi njegovo izvajanje. To pa pomeni, da je potrebno najprej usposobiti javne uslužbenke, ki so pristojni za izvajanje sistema, seveda pa je potrebno z novimi rešitvami v sistemu seznaniti vse, na katere se te rešitve nanašajo. Poznavanje sistema je namreč lahko šele podlaga za spreminjanje miselnosti, za uvajanje nove organizacijske kulture in za prilagajanje novim načinom in metodam dela. Na področju kadrovskih virov bo potrebno poudarjati spremenjene razmere in okoliščine dela ter zahteve okolja, pri čemer bo seveda nujno opozarjati tudi na približevanje zasebnemu sektorju, in sicer ne samo v pozitivnih rešitvah, temveč tudi v posledicah (Korade Purg Š., 2005).

Zastavljenih ciljev pa ne bo mogoče doseči brez učinkovitega in strateško vodenega upravljanja človeških virov, ki postaja vse pomembnejši dejavnik uspešnosti organizacij.

Temelj celovitega sistema upravljanja z ljudmi je zapisan v poslanstvu Ministrstva za javno upravo in sicer, da se ustvarja prijazno in učinkovito javno upravo, ki bo delovala v javnem interesu; uprava mora biti najprej prijazna do uporabnikov, zaradi katerih obstaja. Seveda pa mora biti javna uprava tudi prijazno delovno okolje za svoje javne uslužbenke, ki so njeno

bistvo. Prijazno javno upravo pa je mogoče doseči s čim bolj učinkovito izrabo kadrovskih, finančnih in materialnih virov ter znanja zaposlenih. Zato je njena učinkovitost enako pomembna kot njena prijaznost do uporabnikov in uslužbencev.

Bistven cilj je torej doseči zadovoljstvo uporabnikov in javnih uslužbencev ter zagotavljati takšno javno upravo, ki bo, ne samo primerljiva z javnimi upravami drugih držav članic Evropske unije, temveč bo glede napredne organizacije, zadovoljstva uporabnikov in javnofinančnih učinkov sodila med najboljše v Evropski uniji.

Dobro delovanje javne uprave je odvisno od izbire ljudi, ki bodo tam zaposleni. Kvaliteta njenega delovanja je odvisna od neprekinjenega izobraževanja zaposlenih, stimulativenega nagrajevanja uspešnih in, ne nazadnje, zadržanja tistih javnih uslužbencev, ki so nadpovprečno uspešni, saj bodo le-ti odločilni dejavnik pri razvoju učinkovite in uporabnikom prijazne javne uprave.

Vse organizacije si prizadevajo izboljšati svoje delovanje, ki je sestavljeno iz učinkovitosti in uspešnosti ali še drugače povedano, delati stvari prav in delati prave stvari (Gruban B., 1998). Sredstvo za izvedbo oziroma dosego tega cilja pa so zaposleni, s katerimi bo v družbi znanja potrebno popolnoma drugačno ravnanje od sedanjega. Prvi, ki se srečujejo s povečanimi zahtevami trga (v primeru javne uprave trg predstavljajo uporabniki storitev) so vodilni, odgovorni za doseganje ciljev organizacije. Ti bodo morali imeti sposobnost za motivacijo današnjega »delavca znanja«, ki pričakuje od vodilnega poleg jasne določitve ciljev tudi uveljavitev druge sestavine sodobnega vodenja, to je graditev odnosov z ljudmi in med ljudmi.

2. IZHODIŠČA MAGISTRSKEGA DELA

V javni upravi je bila, po stari oziroma po obstoječi zakonodaji, delovna uspešnost ali pogoj ali pa eden od elementov za nagrajevanje, na podlagi katerega so zaposleni mesečno prejeli gibljivi del plače ali napredovali v višji naziv ali napredovali na delovnem mestu.

V široko zastavljeni reformi javne uprave, katere začetki segajo v leto 1999, so bile kot osnova za vzpostavitev delovanja novega kadrovskega managementa sprejete nove zakonske podlage, med drugimi temeljnimi zakoni tudi Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ki sta bila sprejeta v Državnem zboru leta 2002, vendar se je začetek njune uporabe prilagodil pripravi in sprejetju potrebnih podzakonskih aktov za njuno izvedbo.

Tako se je ZJU začel uporabljati eno leto potem, ko je začel veljati, to je junija 2003, pri plačnem zakonu pa se je začetek izplačila plač na podlagi novega zakona zavlekel v leto 2006, saj je osnova za vzpostavitev novega plačnega sistema Kolektivna pogodba za javni sektor pa tudi kolektivne pogodbe

dejavnosti in poklicev, ki morajo biti sklenjene v pogajanjih s socialnimi partnerji, to je med reprezentativnimi sindikati javnega sektorja in predstavniki Vlade Republike Slovenije.

Na podlagi ZSPJS se bodo začele plače izplačevati tri mesece po tem, ko bodo sklenjene vse kolektivne pogodbe in sprejeti vsi podzakonski akti, določeni z ZSPJS, takrat pa se bodo lahko tako zakon kot tudi podzakonski akti v celoti začeli uporabljati.

V dosedanjemu sistemu ravnanja z ljudmi pri delu oziroma upravljanja človeških virov v javni upravi je na področju delovne uspešnosti zaposlenih, po splošni oceni tako zaposlenih kot vodij, deloval neke vrste avtomatizem izvajanja zakonskih določil, ki ni bil rezultat dejanske ocene delovne uspešnosti posameznega javnega uslužbenca; kot dejanska ocena je mišljena izvedba postopka ocenjevanja tako, da ocenjevalec oceni delovno uspešnost posameznega javnega uslužbenca.

Na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev za napredovanje na delovnem mestu ali za napredovanje v naziv, je bistvena novost novega sistema ta, da je uvedel nadgradnjo dosedanjega postopka ocenjevanja, ki bo po novem vključil tudi tako imenovano povratno zanko, to je seznanjanje javnega uslužbenca z oceno, kar vključuje tudi možnost, da se le-ta z oceno nadrejenega ne strinja in mu to v pogovoru ob seznanitvi z oceno tudi pove. Ocenjevalec bo moral imeti na podlagi konkretnih primerov dejansko opravljenega dela pripravljeno pisno obrazložitev ocene delovne uspešnosti posameznega javnega uslužbenca.

Na podlagi vključitve povratne informacije v obliki seznanitve z oceno, kar lahko označimo kot sodelovanje zaposlenih pri upravljanju s človeškimi viri, vstopa javna uprava Slovenije v družbo držav, kjer ima upravljanje človeških virov visok status (Svetlik I, 2004:26). O seznanitvi z oceno govorimo za področje javne uprave, kjer je zaposlenih okoli 6% delovno aktivnega prebivalstva v Republiki Sloveniji, vendar pa je potrebno opozoriti, da velja določilo novega sistema, ki ga vsebuje Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, za celoten javni sektor, kjer pa je odstotek zaposlenih, glede na celotno delovno aktivno prebivalstvo precej višji in je okoli 18%.

Ker se v starem sistemu nadrejeni ob ocenjevanju ni bil dolžan pogovoriti z javnim uslužbencem o njegovih delovnih rezultatih, je bilo ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih v javni upravi bolj formalen kot dejanski element, na podlagi katerega naj bi se kadrovski management izvajal.

V starem sistemu je bil zaposleni v javni upravi tako o prejemu sredstev za delovno uspešnost ali o napredovanju obveščen po dogodku; takrat ko je dobil pri plači določen odstotek gibljivega dela plače – denarno nagrado za delovno uspešnost ali pa v primeru, ko je po izteku napredovalnega obdobja napredoval na delovnem mestu ali celo takrat, ko je bil premeščen na novo, višje vrednoteno delovno mesto, ki je v bistvu pomenilo napredovanje v višji naziv.

Pri vseh zakonskih podlagah, ki so urejale področje nagrajevanja (v primeru napredovanja na delovnem mestu so bili postopki tudi precej natančno določeni), ni bilo v nobenem od aktov zapisano določilo, da se morata vodja in zaposleni ob ocenjevanju pogovoriti o uspešnosti javnega uslužbenca pri opravljanju njegovega dela. Tega bistvenega elementa, tako imenovane povratne zanke - zahteve po komuniciranju nadrejenega s podrejenim, do sprejema novih zakonskih podlag ni bilo.

V želji po približevanju javnega sektorja zasebnemu, to je bil tudi eden od ciljev pri pripravi nove zakonodaje, pa zahteva po internem komuniciranju ni bila spregledana, saj se pripravljalci reform dobro zavedajo, da postajajo delovna učinkovitost, kakovost storitev, raven izboljšav postopkov poslovanja, odsotnost zaposlenih ter stroški poslovanja, čedalje bolj neposredno povezani s kakovostjo internega komuniciranja v organizacijah. V tujini je osrednji vir informacij neposredno nadrejeni, v Sloveniji pa zaposleni praviloma dobivajo informacije od kolegov, iz neformalnih virov in govoric. Torej je prav "slovenski šef" manjkajoči člen v verigi notranjih komunikacij (Gruban B., 1997).

Temelj za izvedbo novega kadrovskega managementa je sprememba organizacijske kulture v javni upravi, ki je skupek stališč, prepričanj, norm in standardov, ki določajo, kako organizacija deluje in na kakšen način se njeni člani obnašajo. Večina pravil je nenapisanih, jasno pa je, da organizacijska kultura pripomore k doseganju zapisanih ciljev organizacije. Osnova organizacijske kulture so predpostavke, vrednote in postopki ustanoviteljev, število in značilnosti članov organizacije, kakor tudi reakcije organizacije na dogodke in izzive (Schein E.H., 1992:12).

Kulturo pa poleg tega oblikujejo in prenašajo številni dejavniki v organizaciji:

- o formalne izjave o filozofiji in vrednotah organizacije (vizija, poslanstvo),
- o uspešnost organizacije, sistemi napredovanja, organizacijska struktura,
- o način delovanja in postopki (»način, kako stvari tu počnemo«),
- o kriteriji novačenja, izbora in odpuščanja,
- o način in stili vodenja (Schein E.H., 1992:231).

2.1. OPREDELITEV, NAMEN IN CILJI MAGISTRSKEGA DELA

V magistrskem delu je podrobneje predstavljen določen del kadrovskega managementa, to je nagrajevanje v javni upravi, ki temelji na delovni uspešnosti zaposlenih. Tako primerjamo staro zakonodajo, ki se še uporablja in nove zakonske podlage s tega področja, na podlagi kateri se vzpostavlja novo okolje, v katerem bo odločilno, da bodo zaposleni dobro opravljali svoje delo. Javni uslužbenec bo tako denarno nagrajen ali pa bo napredoval v nazivu oziroma na delovnem mestu le v primeru, ko bo ugotovljeno, da je svoje delo opravil nadpovprečno uspešno.

V novem sistemu ravnanja z ljudmi je zato določeno, da je delovna uspešnost zaposlenih osnova za delitev sredstev za delovno uspešnost v obliki denarne nagrade. Merila in kriteriji bodo na podlagi določil ZSPJS podrobneje opredeljena v KPJS. Delovna uspešnost je v novem sistemu tudi osnova za napredovanje v višji naziv na podlagi ZJU, kar do začetka uporabe tega zakona v javni upravi ni bilo podrobneje določeno, delovna uspešnost pa bo tudi podlaga za napredovanje na delovnem mestu, kar bo podrobneje določeno na podlagi ZSPJS v podzakonskem aktu, to je Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

V tem magistrskem delu bom podrobneje predstavila in primerjala stare in nove zakonske podlage s tega področja in poiskala povezave med obema sistemoma. Primerjala bom področje delovne uspešnosti kot dela kadrovskega managementa, tako starega kot novega sistema, v katerem bodo managerji delovno uspešnost uporabljali kot managerski instrument, s katerim bodo motivirali, nagradili in zadržali odlične javne uslužbence in povečali delovno uspešnosti tistih, ki svoje delo opravljajo dobro oz. v skladu s pričakovanimi rezultati. Z novim načinom ocenjevanja naj bi jih vzpodbudili in motivirali tako, da bodo v prihodnje svoje delo opravljali zelo dobro ali celo odlično.

Cilj magistrskega dela je skozi primerjavo obeh sistemov ugotoviti, ali bo glede na dosedanje prakso, na podlagi novih teoretskih spoznanj in ob upoštevanju spremenjenih ciljev delovanja javne uprave, novi sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev omogočil doseči zastavljena cilja – povečano delovno učinkovitost in kakovost storitev javnih uslužbencev.

2.2. METODE DELA IN TEMELJNE DELOVNE HIPOTEZE

Temeljni metodološki pristop pri izvedbi magistrskega dela lahko označimo kot združitev teorije in prikaza dejanske izvedbe zakonodaje – empiričnega dela.

Metode dela, uporabljene v magistrskem delu, temeljijo na teoretskih podlagah s področja kadrovskega managementa in delovne uspešnosti iz strokovne literature domačih in tujih avtorjev, predvsem pa iz člankov z najnovejšimi teoretičnimi spoznanji. Empirični del pa zajema predstavitev zakonskih podlag starega sistema in analizo podatkov o napredovanju po starem sistemu, izkušnje in okoliščine, v katerih so javni uslužbenci prejeli sredstva za delovno uspešnost in v katerih so napredovali oziroma so bili na podlagi ocen predlagani za napredovanje v naziv in primerjavo z novimi zakonskimi in podzakonskimi podlagami in deli kolektivnih pogodb s področja nagrajevanja javnih uslužbencev, torej na primerjavi starega in novega sistema nagrajevanja.

Osnovni delovni hipotezi sta:

- o stari sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev je neučinkovit in nespodbuden, postal je nekakšen avtomatizem izvajanja zakonskih določil.
- o nespodbuden je postal zaradi nedokončanega postopka ocenjevanja, to je neseznaitve javnega uslužbenca z oceno.

Konkretna hipoteza:

1. Hipoteza: sistem nagrajevanja je postal avtomatizem izvajanja zakonskih določil.
2. Hipoteza: delovna uspešnost v starem sistemu je bolj formalen kot dejanski element, na podlagi katerega zaposleni prejemajo sredstva oziroma napredujejo.
3. Hipoteza: sistemske rešitve novega sistema nagrajevanja bodo omogočile dosego cilja reforme javne uprave – večjo učinkovitost in kakovost storitev javnih uslužbencev.

Obrazložitev osnovnih delovnih hipotez:

Obstoječi sistem nagrajevanja ni več deloval, ker se je, tudi zaradi pomembne značilnosti javne uprave, da ji tempa in kvalitete delovanja ne narekujejo tržne zakonitosti, na začetku dobro zastavljen sistem nagrajevanja sprevrgel v svoje nasprotje, in sicer tako, da je postal nestimulativen za povprečno uspešne, nadpovprečno uspešni pa so zaradi pomanjkanja spodbude iz javne uprave odšli.

Nespodbuden je postal tudi zaradi nedokončanega postopka ocenjevanja - pomanjkanja povratne zanke, to je seznaitve zaposlenega z oceno njegove delovne uspešnosti, saj naj bi se v pogovoru z nadrejenim o oceni svoje delovne uspešnosti javni uslužbenec seznanil tudi s poslanstvom organizacije, z nadrejenim naj bi določila kratkoročne in dolgoročne cilje, obenem pa bi bil ta pogovor nadrejenemu tudi povratna informacija o pogledu javnega uslužbenca na njegovo delovno uspešnost, pa tudi obvestilo o morebitnih težavah javnega uslužbenca pri njegovem delu.

Z uvedbo pogovora ob seznaitvi z oceno bo zapolnjena vrzel v organizacijskem komuniciranju med nadrejenim in podrejenim, saj komuniciranju pripada vedno bolj pomembna vloga pri doseganju cilja uspešnosti in konkurenčnosti delovanja organizacije. Raziskave namreč kažejo, da ima vertikalno komuniciranje velik vpliv na uspešnost tako zaposlenih, kot organizacije kot celote (Nadoh J. in Podnar K., v Svetlik I., 2004:170).

Nove sistemske rešitve ugotavljanja delovne uspešnosti, kot podlage za nagrajevanje in napredovanje zaposlenih, so podlaga za dosego ciljev, ki so si jih zastavili pripravljalci reform, in sicer:

- o da bodo motivirale že zaposlene javne uslužbenke, da bodo svoje delo opravljali nad pričakovanimi rezultati,
- o da bo nov sistem ocenjevanja delovne uspešnosti preprečeval odhod izjemno uspešnih javnih uslužbencev iz javne uprave,
- o da bo novi postopek in način ocenjevanja delovne uspešnosti takšen, da se bodo v javni upravi zaposlili tisti javni uslužbenci, ki jim bo izziv ustvariti organizacijsko kulturo, v kateri bodo zaposleni svoje delo opravljali bolj učinkovito in kakovostno.

Osnova, na podlagi katere bomo potrdili ali zavrnili hipoteze, je podrobnejša predstavitev starega sistema nagrajevanja in napredovanja v javni upravi ter primerjava z novim sistemom ocenjevanja delovne uspešnosti, ki je podlaga za nagrajevanje in napredovanje.

Določila novega sistema in njegovo izvedbo bomo ocenili glede na sodobne teoretske podlage s področja kadrovskega managementa, ob predstavitvi novega sistema pa bomo posebej pozorni na njegove morebitne kritične točke.

Jasno je, da sprejetje in začetek uporabe novega sistema ne pomeni končanega dela, temveč je to šele prvi korak na poti približevanja javne uprave zasebnemu sektorju, ki je na področju ugotavljanja delovne uspešnosti in nagrajevanja zaposlenih dosti bližje rešitvam, ki so v uporabi tudi v ostalih evropskih državah na področju nagrajevanja zaposlenih ter omogočajo večjo učinkovitost in kakovost delovanja javne uprave.

Temeljna cilja raziskave:

- primerjava in določitev razlik med obstoječim sistemom delitve sredstev za delovno uspešnost, napredovanjem v naziv in napredovanjem na delovnem mestu, na podlagi ocenjevanja delovne uspešnosti zaposlenih v javni upravi in predlogom novega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev na teh področjih,
- izpostavitve rešitev novega sistema, ki bi lahko kot šibke točke ogrozile načrtovane rezultate na področju ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev v javni upravi.

Kot je bilo že v uvodu magistrskega dela predstavljeno, je bilo vzrokov za obsežno in temeljito reformo javne uprave veliko, na kadrovskem področju pa je s strani ravnanja z zaposlenimi bistven ta, da ni bilo vzpostavljenega celovitega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti, ki bi z nagrajevanjem in motiviranjem vodil zaposlene k dobrim delovnim rezultatom.

Rezultati raziskave naj bi na podlagi primerjave obeh sistemov potrdili ustreznost predlaganih rešitev novega sistema. Novi sistem naj bi v kritičnih točkah primerjali s prakso starega in s pomočjo teoretskih podlag poskušali predlagati rešitve za njihovo odpravo.

3. TEORETSKE PODLAGE NOVEGA KADROVSKEGA MANAGEMENTA

3.1 VSEBINSKA IZHODIŠČA NALOGE

Gospodarski in družbeni razvoj sta v zadnjih desetletjih temeljna vzroka hitrih sprememb na vseh področjih in za vse razvite države velja, da stopamo v obdobje dolgoletnih globalnih sprememb (Drucker F. P., 2001). S sprejetjem nove zakonodaje za področje javne uprave se tudi v Sloveniji uvajajo novosti, ki bodo vplivale na učinkovitost in uspešnost birokracije in omogočile prehod iz tega birokratskega načina opravljanja javnih nalog v učinkovitejši sistem.

Sistemska zakona – Zakon o javnih uslužbencih in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju sta osnova za spremembo organizacijske strukture javne uprave, namen katere je predvsem približati delovanje države uporabnikom, dosežati zastavljene cilje in določene standarde, gojiti zavezanost k nenehnemu izboljševanju kakovosti storitev, oblikovati »vitko in plosko« strukturo javnega sektorja, uveljaviti decentralizirano odločanje in podeliti več moči strokovnjakom, uveljaviti intenziven nadzor nad stroški z uvedbo komercializiranega računovodstva in nasloniti zaposlovanje, napredovanje in nagrajevanje na dosežke zaposlenih (Rus V., 2001). Tem notranjim organizacijskim reformam sta podlaga tudi navedena zakona.

Nekoč je bilo družbeno okolje, v katerem deluje javna uprava, bolj preprosto, stabilno in predvsem predvidljivo. Birokratske organizacije so bile s svojim rutiniranim načinom dela takemu okolju prilagojene (Haček M, 2001:81).

Vzroke za spremembe tudi v širšem prostoru, to je v celotnem javnem sektorju, lahko pojasnimo tudi s Teorijo kontingence, ki izhaja iz predpostavke, da so razlike v strukturi posledica različnih prilagoditev okolju in, da je organizacijska učinkovitost posledica oblikovanja organizacijske strukture, primerne okolju (Mesner-Andolšek D., 1995:25).

Na področju kadrovskega managementa, ki je ob začetku uporabe ZJU prekinil z dotedanjo prakso lagodne zaposlitve »do upokojitve« v javni upravi, bi lahko govorili o prehodu iz stabilnih v nestabilna okolja, za katera so značilna dinamična okolja, kjer smo po dosedanjih praksah našli le podjetja zasebnega sektorja, za katera je značilna fleksibilnost, inovativnost in kreativnost.

O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju javne uprave lahko govorimo le ob harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen. Da bi mogla zadostiti tem zahtevam, se mora javna uprava spremeniti iz birokratske organizacije v sodobnejšo, podjetniško organizacijo. Nebirokratske organizacije pa lahko ustvarimo s postavitvijo legitimne vizije, na podlagi katere spreminjamo norme, strukture in metode, s poudarkom na deregulaciji, delegiranju in usposabljanju (Haček M., 2001:168).

Kot kažejo vizije in nekje tudi že prakse držav Evropske unije, bo na področju javnega sektorja nastala razmejitev na »klasične dejavnosti javne uprave«, ki bodo v tem delu še vedno vsebovale osnove birokratskega delovanja in širši del javnega sektorja kot okolje, kjer bo spodbujena fleksibilnost, inovativnost in kreativnost, ki naj bi pripeljala do kvalitetnejših uslug in racionalnejšega trošenja proračunskih sredstev.

Sprejeta sistemska zakona sta le podlaga za začetek reform v celotnem javnem sektorju, ki pomenijo vzpostavitev preglednosti na celotnem področju javnega sektorja. Ko bo delovanje javnega sektorja postavljeno na skupni imenovalce, bodo ustvarjeni pogoji za drugi korak, ki mu bo sledil nov zakon o zavodih, pa tudi druga področna zakonodaja, ki bo omogočila, v skladu z evropskim vzorom, quangokratizacijo javnega sektorja, za katero nekateri strokovnjaki menijo, da bo v tem stoletju vse bolj pogosto nadomeščala birokratske organizacije.

Quangosi so po obliki, statusu in vlogi zelo različni. Mednje se uvrščajo pogodbene agencije, javni regulativni organi zunaj državnih resorjev, državna podjetja itd. Njihova skupna značilnost pa je, da so to hibridne organizacije, ki imajo lastnosti javnih kot tudi zasebnih organizacij. Viri financiranja pa so lahko kombinirani; proračunski, koncesijske pogodbe in neposredno financiranje s trga (Rus V., 2001:98).

3.2. OSNOVNE TEORETSKE PODLAGE

Cilji organizacije v današnjem času dinamičnih sprememb, ki se dogajajo znotraj nje in v njenem okolju terjajo neprestano prilagajanje novim izzivom. Da bi izpeljali tako dinamične odzive na spremembe, mora organizacija izbrati primeren način vodenja, s katerim lahko zasleduje in načrtuje dejavnosti za njihovo doseganje.

Sistem zagotavljanja uspešnosti (Performance management) vključuje dve ravni: uspešnost podjetja in uspešnost posameznikov (Zupan N., 2001:80).

V notranjosti podjetja moramo razmišljati o dvosmernem toku uspešnosti. Uspešnost posameznika je pogoj za uspešnost podjetja in ta spet spodbuja uspešnost posameznika, ki jo merimo s tem, kako zaposleni dosegaajo cilje (Zupan N., 2001:14).

Vsaka organizacija je tako uspešna, kot so uspešni ljudje, ki so v njej zaposleni; tako je učinkovitost odvisna od vključitve ali zadržanja pravih, uspešnih in sposobnih ljudi, ki bodo s svojim delom pripomogli k uspešnosti organizacije (Dukes J.A. 1988:1).

Temeljni cilj strateškega upravljanja človeških virov je z razvojem pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih pospeševati organizacijsko učinkovitost (Haček M., 2001:82).

V okviru strategije upravljanja človeških virov lahko delimo kadrovske management v štiri stopnje: v poslovno strategijo, vedenja za njihovo izvedbo, organizacijske (UČV) procese za izvedbo in spremljanje učinkov oz. uspešnosti (Mabey & Salaman v I. Svetlik, 2002).

Vzroki, zakaj plačilo za delovno uspešnost, vključujejo naslednje dejavnike:

- pod ustreznimi pogoji plačilo za delovno uspešnost motivira zaželeno delovanje zaposlenih,
- sistem nagrajevanja pritegne in zadrži v dosežke orientirane zaposlene.
- sistem nagrajevanja zadovoljuje potrebe dobrih delavcev in odvrča slabe delavce,
- v ZDA managerji in ostali zaposleni podpirajo sistem nagrajevanja, čeprav je podpora mnogo manjša med delavci kot med drugimi zaposlenimi (Beer M., 1984:139).

Glavni namen ocenjevanja delovne uspešnosti je zagotoviti povratno informacijo o izvajanju dela in o rezultatih dela. S to povratno informacijo poizkuša management organizacije vplivati na vedenje zaposlenega in s tem na njegovo prihodnjo delovno uspešnost ter z ocenjevanjem skuša motivirati zaposlenega k še boljšim delovnim rezultatom. Ocenjevanje delovne uspešnosti je formalni proces, v katerem zaposlenemu zagotovimo diagnostično povratno informacijo o njegovi delovni uspešnosti.

Ocenjevanje delovne uspešnosti pa je povezano tudi z drugimi dejavnostmi v organizaciji:

- v osnovi je to postopek za povečanje plače ali določanje različnih nagrad pri zaposlenih, ki prejemajo plačo in nagrade na podlagi dosežkov,
- lahko je vzrok za premestitev na drugo delovno mesto na podlagi prednosti in slabosti, ki jih ima ocenjevana oseba,
- na tej podlagi je možno sprejemanje odločitev o prenehanju dela zaposlenega, ki ne dosega predvidenih delovnih dosežkov,
- omogoča tudi določanje potreb po izobraževanju in razvoju posebnih tehnik za odkrivanje šibkih točk pri delu zaposlenega,
- zagotavlja uspešno komuniciranje z organizacijo, z izmenjavo mnenj med nadrejenim in podrejenim,
- prilagaja prakso zakonskim določilom, v katerih morajo biti oblikovana merila, ki se nanašajo na pomembne odločitve v zvezi z delovnim razmerjem (Jamšek v Možina, 2002:261).

Uspešnost zaposlenih je zelo odvisna od vodij, ki se morajo zavedati, da je neuspeh podrejenih njihov lasten neuspeh (Gruban B., 2003).

V sistemu zagotavljanja uspešnosti vlogo vodje lahko ponazorimo s ključnimi dejavnostmi, ki so pogoj za zagotavljanje uspešnosti zaposlenih. To so sredstva in ustrezne razmere za delo, ne le fizična sredstva ampak tudi

znanje, informacije, dobri sodelavci. Vodja mora znati tudi dobro načrtovati delo, voditi, spremljati uspešnost svojih delavcev in znati nagraditi svoje sodelavce. Pri načrtovanju mora oblikovati standarde uspešnosti, pojasniti pričakovanja in skupaj s sodelavci postaviti cilje (Zupan N., 2001:84).

Ocenjevanje delovne uspešnosti tako lahko razumemo kot trajajoč proces npr. letnega postavljanja ciljev, učenja in napredovanja ter neprestanega vodenja in podajanja povratne informacije in je pomembno sredstvo za managerjevo uspešnost. Lahko je tudi sredstvo, s katerim manager izvaja nadzor nad svojo organizacijo, spremlja napredek in izvaja potrebne spremembe za boljše doseganje zastavljenih ciljev, gradi in vzdržuje dobre odnose z zaposlenimi in spodbuja tako skupni kot osebni razvoj zaposlenih. Managerji, ki znajo dobro izkoristiti rezultate nagrajevanja delovne uspešnosti zaposlenih v organizaciji so uspešnejši od drugih (Swan W.S., 1991:9).

Dileme v zvezi z ocenjevanjem delovne uspešnosti in ugotavljanjem potencialov posameznika, izpostavlja M. Beer in sicer, ali je ocenjevanje delovne uspešnosti sploh potrebno, če obstaja dnevno komuniciranje med nadrejenim in zaposlenim. Vzpostavitev sistemov nagrajevanja po njegovem služi kot opravičilo in vzrok za povečevanje plač, napredovanja in druge formalne oblike, ki jih organizacija izvaja v odnosu do zaposlenega. Letni ali polletni razgovori tako nadomeščajo dnevno povratno informacijo med nadrejenim in zaposlenim. Za zaposlenega je to informacija, kako opravlja delo ter kako bo z njegovim napredovanjem na delovnem mestu in v karieri, za organizacijo pa, kako poteka doseganje zastavljenih ciljev. Rešitev vidi v povezovanju linijskih vodij, ki bi v sodelovanju z eksperti razvili skupno filozofijo in vzpostavili usklajene cilje, kaj želi organizacija nagraditi in kakšne so želje zaposlenega. Seveda je želja po razvoju in rasti stvar posameznika, na drugi strani pa je pomembno, kakšne so organizacijske potrebe. Tu je skupna točka, na kateri se bo razvijal dialog nadrejenega in zaposlenega, svetovanje in planiranje kariere. Izvede se lahko skozi ocenjevalni razgovor, saj je nadrejeni seznanjen s potenciali zaposlenega, z njegovimi pomanjkljivostmi pri opravljanju dela in kariernimi možnostmi, pri tem pa lahko sodeluje strokovnjak s kadrovskega področja ali zunanja HR strokovna služba (Beer M., 1985:388).

V 80. letih se je v evropskih organizacijah zaznal proces prenosa nalog upravljanja s človeškimi viri na linijske vodje z uveljavljanjem novih strategij upravljanja (Mesner Andolšek D. v Svetlik I., 2004:38). Glavni namen novih strategij je bil preoblikovanje birokratskih kadrovskih oddelkov, ki so nekatere kadrovske aktivnosti predali v roke neposrednim vodjem. Za proces tako imenovane devolucije je značilno, da imajo linijski vodje na področju upravljanja s človeškimi viri večjo odgovornost od kadrovskih strokovnjakov. Devolucija se izvaja predvsem na področju plač in ugodnosti, kadrovanja, izobraževanja in industrijskih odnosov. Cilji devolucije so: organizacijska uspešnost, motivacija in pripadnost zaposlenih, komunikacijski učinek in reprezentacijski učinek, saj vodje kot neposredni nadrejeni predstavljajo zaposlenim celoten management, obenem pa so z njimi v neprestanem stiku. Management ima odgovornost in moč nadzorovati ter nagrajevati zaposlene,

kar naj bi pomenilo tudi njegovo večjo učinkovitost (Mesner Andolšek D. v Svetlik I., 2004:39).

3.3. MOTIVI ČLOVEKOVEGA DELA

Vsakdo, ki želi zasesti določeno delovno mesto je motiviran, da delo tudi uspešno opravlja (Dukes J.A., 1988:5).

Vendar so osnovni vzroki, zakaj človek dela, zelo različni, o njih pa so tudi zelo različna mnenja. Eni menijo, da ljudje delajo, da bi zase in za tiste, ki jih vzdržujejo, preskrbeli sredstva za življenje. Tako bi veljalo, da ljudje delajo toliko več, kolikor več denarja potrebujejo, ali pa, da delajo toliko več, kolikor več možnosti imajo za delo in zato zaslužijo več denarja; vendar mnogi praktični primeri kažejo, da v realnosti takšno pravilo ne velja.

Naslednji vzrok, zakaj človek dela, je lahko, da dela zato, da bi se uveljavil. Dejansko velja, da se pri delu običajno uveljavijo tisti, ki se trudijo in uspevajo, vendar je število tistih, ki za to dobivajo posebna priznanja okolice veliko manjše, kot število tistih, ki se trudijo.

Praktični primeri kažejo, da je veliko več ljudi, ki se neprestano trudijo, vendar se nikoli posebno ne uveljavijo, predvsem pa nikoli ne dobijo za svoj trud posebnega priznanja okolice. Glede na to se postavlja logično vprašanje: kaj vse te pridne ljudi spodbuja k delu; mogoče plača? Mnogi od njih bi mogoče na drugih delovnih mestih več zaslužili ali pa bi se lažje uveljavili, vendar kljub temu ostajajo, kjer so. Obstaja torej veliko število nagibov in vzrokov človekovega dela, vendar vseh, ki posameznika spodbudijo k dobremu delu preprosto ni mogoče opredeliti in naštetih. Rezultati številnih preučevanj tega področja so pokazali, da človekova aktivnost ni nikoli spodbujena samo z enim dejavnikom ampak je rezultat mnogih, zelo zapletenih poznanih in nepoznanih dejavnikov.

Vprašanja o motivih človekovega dela si postavljajo predvsem managerji v organizacijah, ko ugotavljajo, da:

- o nekateri zaposleni delajo raje po svoje, kakor po njihovih navodilih,
- o imajo nekateri zaposleni veliko idej za izboljšanje organizacije in vodenja,
- o nekatere zaposlene dolgočasi delo, ki se ponavlja,
- o nekateri zaposleni kar nenadoma postanejo neproduktivni, ker jih nihče ali nič ne spodbuja k delu,
- o nekateri zaposleni ne želijo delati za svoje »neorganizirane« vodje,
- o nekateri zaposleni niso zadovoljni z delom, ker ne vidijo končnih rezultatov svojega dela,
- o nekateri zaposleni zamujajo na delo in odhajajo predčasno,
- o zaposleni zahtevajo, da se jih posluša, če imajo probleme ali imajo predloge za izboljšanje dela,
- o so nekateri zaposleni nezadovoljni, če delajo s slabim orodjem ali s slabo opremo,
- o si delavci želijo raznoliko delo itd. (Lipičnik B., 1998:156).

Če bi managerji znali odgovoriti na navedena in mnoga podobna vprašanja, bi lahko bistveno izboljšali uspešnost organizacije, pa tudi zadovoljstvo delavcev, ki bi bili pripravljeni več truda vlagati v svoje delo, kar bi uspešnost organizacije spet povečalo. Tako pa se postavlja vprašanje, kaj motivira zaposlene, da ravnajo zdaj tako, zdaj drugače?

Strokovnjaki razvrščajo motive na več načinov. Glede na vlogo, ki jo imajo v človekovem življenju je prva razvrstitev na primarne in sekundarne. Primarni so tisti, ki omogočajo preživetje, lahko jih imenujemo tudi biološke ali socialne potrebe. Sekundarni pa v človeku vzbujajo zadovoljstvo, če so zadovoljeni, vendar v primeru nezadovoljitve ne ogrožajo njegovega življenja. V odnosu na nastanek motivov, jih ločimo na podedovane, ki jih je človek prinesel s seboj na svet in pridobljene, ki jih je pridobil v življenju. Ločimo jih tudi po kriteriju univerzalnosti, ki jih imajo vsi ljudje, na regionalne, ki so značilni za določena območja in na individualne, ki so značilni za posameznike.

Dejavniki, ki vplivajo na motivacijo, so individualne razlike, lastnosti dela in organizacijska praksa. Učinkovitost managerjevega dela je odvisna od upoštevanja interaktivnega delovanja teh treh dejavnikov na uspešnost zaposlenih pri delu.

Individualne razlike, kot so osebne potrebe, vrednote, stališča in interesi, zaposleni prinese s seboj na delo. Ker se vpliv teh lastnosti razlikuje od posameznika do posameznika, nekatere motivira denar, zato zavlačujejo z delom, da bi dobili višje plačilo, druge motivira varnost zaposlitve, zato sprejmejo nižje plačano delo, da bi se izognili tveganju izgube službe, tretji sprejmejo izzive, ki jih pripeljejo na rob njihovih zmogljivosti. Na splošno bi ljudem lahko ponudili priložnosti, da bi se oprijeli česa novega; recimo učenja ravnanja s priložnostmi, ki bi zaposlenemu omogočile napredovanje v današnji, čedalje bolj celoviti organizaciji (Lipičnik B., 1998:163).

Lastnosti dela so dimenzije, ki delo določajo in omejujejo. Vključujejo tudi zahteve po različnih zmožnostih, določajo, kateri zaposleni lahko opravi naloge od začetka do konca, pogojujejo pomembne lastnosti dela, avtonomijo pri delu, določajo vrsto in širino povratnih informacij, ki jih dobi zaposleni o svoji uspešnosti; nekatera dela zelo cenimo po določenih značilnostih in manj po drugih ali obratno.

Organizacijsko prakso sestavljajo pravila organizacije, njena splošna politika, managerska praksa in sistem nagrajevanja v organizaciji. Politika določa nekatere ugodnosti, (plačilo zavarovanja, plačilo počitnic, skrb za otroke, ostarele), z nagradami pa se definira bonitete ali provizije, kar privlači bodoče zaposlene in odvrača tiste, ki so že zaposleni, da bi odšli.

Nagrade so motivacijski dejavnik, vendar morajo temeljiti na delovni uspešnosti zaposlenih.

Interakcijo treh navedenih dejavnikov, ki skupaj vplivajo na motivacijo zaposlenih oblikujejo človekove odlike, ki so ga pripeljale na to delovno

mesto, njegova aktivnost, ko deluje v posamezni situaciji na delu in organizacijski sistem, ki pogojuje učinke zaposlenega na delovnem mestu.

3.4. MOTIVACIJSKE TEORIJE

Ljudje ti zavidajo, ko ti gre dobro in privoščijo, ko ti gre slabo – to je napačen odnos do uspešnosti, do katere je potrebo imeti pozitiven odnos, ki je: ljudje ti privoščijo, ko ti gre dobro in ti pomagajo, ko ti gre slabo (Zupan N., 2001:16).

Maslowova motivacijska teorija temelji na razlagi, da je človekova dejavnost usmerjena k zadovoljevanju vedno višjih ciljev. Najprej naj bi človek zadovoljil primarne, biološke motive, nato pa tudi višje, ki nastanejo kot posledica zadovoljevanja osnovnih, bioloških potreb, ki si sledijo v določenem zaporedju. Tako biološke potrebe človeku omogočijo preživetje, višje pa zadovoljijo potrebo po varnosti, potrebo po pripadnosti ali ljubezni, nato potrebo po ugledu ali spoštovanju, kot zadnjo pa moramo zadovoljiti željo po skladnem razvoju in uresničevanju vseh svojih možnosti in zmožnosti, ki jo imenujemo želja po samopotrjevanju. Kadar je človek že zelo na vrhu svoje »piramide«, pa se njegova aktivnost spet začne na dnu, če je ogrožena njegova ohranitev. S proučevanjem stopnje zadovoljevanja potreb želijo organizacije ugotoviti, k zadovoljevanju katere potrebe bodo zaposleni stremeli v naslednjem obdobju in sicer z namenom, da bi jim pri tem pomagali (Lipičnik B. 1998:164).

Ta motivacijska teorija se je pokazala kot zelo uporabna za managerje, saj lahko na preprost način, npr. z anketo ugotovijo, kaj zaposlene v organizaciji v določenem času motivira, rezultate pa lahko uporabijo kot instrument za vplivanje na motivacijo zaposlenih. Pri tem pa je potrebno vedeti, da se v različnih organizacijah v različnih časovnih okvirih lahko dobi popolnoma različne rezultate. Nekateri strokovnjaki menijo, da postajajo potrebe zaposlenih v industrializiranem svetu vse bolj podobne, drugi, da nanje vplivajo kulturne okoliščine. Po mojem mnenju na podobne rezultate glede zadovoljenosti potreb zaposlenih v sodobnem svetu vplivata tako globalizacija kot kulturna pogojenost.

Leavittova motivacijska teorija temelji na razlagi delovanja motivov na splošno. Tako razlaga, da je sprožilec celotnega procesa potreba, ki v organizmu zahteva aktivnost, ta potreba temelji na pomanjkanju nečesa. Nato sledi stanje napetosti, ki mu sledi stanje usmerjenosti k cilju, dosega cilja pa to napetost zmanjša, kar prinese olajšanje. Ta motivacijska shema pomaga managerjem razumeti proces in faze motivacijskega cikla, ki mu pokažejo, katere faze so posebej zahtevne. Osnovo sporočilo te teorije pa je, da se s postavljanjem ciljev doseže zelena reakcija (Lipičnik B. 1998:166).

Vroomova teorija motivacije je instrumentalna teorija, za katere je značilno, da motivacijske procese in motivacijo razlagajo kot izbiro vedenja, ki je po mnenju zaposlenega zanj najugodnejše in mu prinaša največje koristi. Tako se posameznik odloča med privlačnostjo ciljev, to je valence in svojo

subjektivno oceno možnosti, da bo te cilje tudi dosegel. Valenca je lahko pozitivna, to pomeni, da so za zaposlenega cilji zelo privlačni, lahko je ničelna, ga torej ne zanimajo, lahko pa je negativna, če se doseganju takih ciljev skuša izogniti. Drugi del teorije je instrumentalnost, ki jo Vroom definira kot povezavo med dvema ciljema, ko je zaposleni prepričan, da bo dosegla prvega cilja pogoj za doseg drugega, ki je zanj pomembnejši. Primer je napredovanje, ki je le vmesni cilj med npr. večjo plačo ali večjim ugledom. Pomemben pojem v tej teoriji je tudi pričakovanje, ki je tu mišljeno kot prepričanje, da bo določeno vedenje privedlo do konkretnega cilja. Prvi Vroomov model pojasnjuje vrednost ciljev, ki je odvisna od privlačnosti ali neprivlačnosti - valence vseh drugih ciljev, pojasnjuje pa tudi povezave med cilji – instrumentalnost; to pomeni osvetlitev zveze med tem, kar od zaposlenega zahteva manager in ciljem, ki ga želi doseči zaposleni. Drugi Vroomov model pa temelji na pojasnjevanju in predpostavki vedenja oz. akcije, ki jo zaposleni izbere. Ta je odvisna od privlačnosti ciljev (valence) in pričakovanja, da ga bo ustrezno vedenje pripeljalo do končnega, želenega cilja (instrumentalnosti). Ta model managerji lahko uporabijo, kadar želijo vplivati na zvezo med vedenjem zaposlenega in njegovimi pričakovanji (Lipičnik B. 1998:167).

Herzbergova dvofaktorska teorija temelji na raziskavi, izvedeni s spraševanjem zaposlenih, kaj jih najbolj motivira, rezultati pa so ga privedli do ugotovitve, da se lahko vse motivacijske dejavnike razdeli v dve skupini satisfaktorje ali higienike in motivatorje. Satisfaktorji po njegovih izsledkih sami ne spodbujajo k aktivnosti zaposlenih temveč odstranjujejo neprijetnosti in ustvarjajo pogoje za motiviranje; motivatorji pa zaposlene neposredno motivirajo k delu. Ugotovil je tudi, da skoraj ni dejavnika, ki bi bil samo satisfaktor ali samo motivator. Teorija prikazuje 16 dejavnikov, ki so glede na izide raziskave določeni kot satisfaktorji ali / in motivatorji in so: dosežek, pozornost, samostojnost, odgovornost, napredovanje, razvoj, politika podjetja, nadzor, odnos do vodje, delovne razmere, plača, odnos do sodelavcev, osebno življenje, odnos do podrejenih, status, varnost.

Managerjem lahko Herzbergova motivacijska teorija nudi dve vrsti orodja za motiviranje: uporabijo jo lahko kot motivatorje, s katerimi je mogoče izzvati odzive oziroma aktivnosti zaposlenih ali satisfaktorje, s katerimi je mogoče povzročati predvsem zadovoljstvo, ki bo odstranilo odvečne napetosti in bo aktivnost zaposlenih usmerilo v delo. Seveda pa je managerju prepuščena odločitev, katero vrsto dejavnikov bo uporabil, glede na stanje v organizaciji (Lipičnik B. 1998:168).

Na podlagi Herzbergovih rezultatov je nastal Hackman – Oldhamov model obogatitve dela, ki se je lotil osnovnega vprašanja, kako lahko manager spremeni lastnosti dela, da bo lahko motiviral zaposlene in tako dosegel njihovo zadovoljstvo. Ponazarjajo ga tri kritične psihološke okoliščine, ki vplivajo na motivacijo zaposlenih na delovnem mestu. Kot kritične psihološke okoliščine so našteje: Doživljanje pomembnosti, doživljanje odgovornosti, poznavanje rezultatov. Kot posledice pa so navedene okoliščine: zaznavanje, da se delo izplača, občutek osebne odgovornosti, poznavanje ravni uspešnosti; vseh teh šest elementov naj bi po tem modelu vplivalo na veliko

motiviranost za delo. Vendar je med naštetimi logična povezava in sicer je po tej teoriji mnenje zaposlenega da, ker doživlja pomembnost dela, to povzroči zavedanje, da se delo izplača; ker doživlja odgovornost, dobi občutek osebne odgovornosti in, ker pozna rezultate, spoznava raven svoje uspešnosti. Posledice, kot so zaznavanje, da se delo izplača, občutek osebne odgovornosti in poznavanje ravni uspešnosti tako skupaj tvorijo potrebne elemente za veliko motiviranost pri delu (Lipičnik B. 1998:169).

Problemsko situacijska teorija izkorišča definiranje posamezne situacije za problemsko. Po tej teoriji je problem sila, ki v zaposlenih sproži in krmili njihovo aktivnost za njegovo reševanje, zato je zanimiva ugotovitev te teorije, da nemotivirani ljudje nimajo problemov ali pa jih ne vidijo. Za managerje je velika uporabnost te teorije v definiranju problema, ki pri zaposlenih nato izzovejo odzive, ki te probleme rešujejo (Lipičnik B. 1998:170).

Frommova motivacijska teorija temelji na željah zaposlenih, da bi nekaj »imeli« ali nekaj »bili«. »Biti« ali »imeti« sta dve skrajni točki na isti lestvici, na katero Fromm razporeja zaposlene. Ta teorija managerjem predvsem pomaga pri izbiri orodja za motiviranje. Za tiste, ki bi radi »imeli«, izbere manager materialno orodje, npr. mesečno izplačilo nagrade za delovno uspešnost in za tiste, ki bi radi »bili«, nematerialno nagrado, npr. napredovanje v višji naziv ob nespremenjeni plači (Lipičnik B. 1998:171).

3.5. MOTIVACIJSKI MODELI

Motivacijski model je tista zavestna konstrukcija, ki je sestavljena iz različnih elementov, ki spodbujajo ravnanja, da bi pri ljudeh izzvali reakcije, ki jih želimo (Lipičnik B. 1998:171).

Dosedanje motivacijske teorije so nam dale različne elemente, na podlagi katerih lahko sestavimo različne motivacijske modele. Model, ki za motiviranje uporablja pričakovanje, temelji na Vroomovi motivacijski teoriji ter na predpostavki, da so zaposleni sposobni odločati kaj hočejo in temu ustrezno tudi spremenijo vedenje, da bi dosegli zastavljene cilje. Strokovnjaki s tega področja pogosto poudarjajo, da je rezultat motivacije pričakovanje in nato zadovoljstvo, če se le-to uresniči. Na isti lestvici sta na eni strani zadovoljstvo in na drugi nezadovoljstvo, ki se mu skušajo zaposleni izogniti. Tako lahko domnevamo, da se zadovoljstvo lahko uporabi kot sredstvo za doseganje boljših rezultatov. Vendar so številne raziskave na tem področju dokazale, da veliko zadovoljstvo ni vedno povezano z večjim učinkom (Lipičnik B., 1998:171).

Osnovni princip ravnanja z ljudmi je enakost oziroma recipročnost menjave, ko zaposleni pričakujejo, da bodo od organizacije dobili približno toliko, kot so ji dali. Vendar se ta občutek čez čas spreminja, saj zaposleni, ki je več časa v organizaciji, v svoj vložek dela v organizaciji všteva še zvestobo organizaciji, izgubljene živce in drugo. Če zaposleni po njihovem mnenju vložijo več, kot so dobili, se čutijo dobrotnika organizacije in to vlogo lahko sprejmejo, če se

identificirajo z organizacijo in ji skušajo pomagati v stiski. Tako stanje običajno privede do občutka zaslužnosti, ko zaposleni zahtevajo privilegije od organizacije, ko je prešla krizno situacijo. Kadar je po oceni zaposlenega njegov vložek enak dobljenemu in ima le-ta občutek enakosti, ki pa sčasoma privede do težnje, da se za vloženo dobi več. Takšna reakcija pa naj bi izhajala iz težnje, da si bodo zaposleni prizadevali, da bi bolje delali in tako dosegli želeno. Vendar je od kulture v organizaciji odvisno ali bo tako ravnanje pravilno razumljeno in temu ustrezno tudi vrednoteno. Če kultura organizacije ni na dovolj visokem nivoju, bo tako vedenje razumljeno kot ravnanje proti organizaciji. Če pa zaposleni dobi več, kot je po njegovem zaslužil, si to razlaga kot pridobljeno pravico, ki mu sicer poraja zadovoljstvo, vendar mu iz strahu, da je ne bi izgubil poraja nezadovoljstvo in enake občutke, kot v primeru neenakosti. Kadar imajo zaposleni občutek neenakosti, ga zmanjšujejo na različne načine, npr. da ovirajo delovni proces, zmanjšujejo intenzivnost dela, zahtevajo pravičnejše plačilo dela, v katerega naj bi bili všteti tudi njihovi že naštetih vložki, predčasno prekinjajo delo ali povečujejo odsotnost z dela, skušajo prepričati še druge, da si manj prizadevajo. Občutek neenakosti pri zaposlenih je za managerje zelo pomemben, saj lahko povzroči velike težave pri zmanjšanju produktivnosti, zato je naloga managerjev, da zaposlene prepričajo, da je tisto, kar je dobro za organizacijo, pošteno tudi za njih kot posameznike (Lipičnik B. 1998:172).

Pravičnost ali nepravičnost so občutki, s katerimi zaposleni izražajo občutenje razlik med plačami. Zaposleni imajo lahko občutek, da dobijo enako kot zaposleni, s katerim se primerjajo, da dobijo manj ali, da dobijo več od njih. Tak občutek nepravičnosti skušajo zmanjšati tako, da povečujejo svoje vložke, da bi s tem opravičili svoje nagrade, ker občutijo, da so nagrajeni več kot drugi ali zmanjšujejo svoje vložke, ker občutijo, da so nagrajeni manj kot drugi ali skušajo nadomestiti premajhno plačilo po drugih poteh, ki so zakonite ali celo nezakonite, kot so kraja imetja organizacije ali si izberejo drugo osebo, s katero se primerjajo ali si resničnost prikrojijo tako, da bi bila videti pravična ali pa se odločijo za skrajno ravnanje, tako da zapustijo organizacijo, če nepravičnost ni odpravljena (Lipičnik B. 1998:174).

Skinnerjeva teorija okrepitve temelji na razlagi, da je vedenje zaposlenih v funkciji njegovih posledic. Tako vedenju sledi posledica, ki je nagrada ali kazen, vrsta posledice pa vpliva na vedenje vnaprej. Praktičen prikaz teorije temelji na dejstvu, da morajo pri delu zaposleni sprejemati odločitve; hitro se bodo naučili sprejemati prave, če bodo te nagrajene, nezaželeni pa bodo začeli opuščati, še toliko prej, če bodo te kaznovane. Managerji lahko na ta način s posledicami spreminjajo in usmerjajo vedenje zaposlenih. Usmerjanje aktivnosti zaposlenih temelji na treh temeljnih predpostavkah: merljivosti vedenja zaposlenega, vrsti okrepitev kot dejavnikom, s katerim okrepimo vedenje zaposlenih in načrtovanjem okrepitev. Po tem sistemu mora biti merljivost vedenja kvantificirana, oziroma mora biti izražena z različnimi enotami, kot so število izdelkov, številom postreženih obrokov, številom rešenih postopkov, številom pritožb na odločitve rešenih postopkov itd. Temeljijo na merljivih ciljih, merljivo pa mora biti tudi vedenje zaposlenega. Vendar program merjenja ne zagotavlja tudi določanja pravih ciljev; če so ti napačni, sistem ne deluje. Tudi načini merjenja vedenja zaposlenih so lahko

ali v enakih časovnih intervalih ali v spremenljivih časovnih intervalih in, ali v enakih ali v spremenljivih razmerjih. Kot primer za enak časovni interval lahko vzamemo letno ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih, za neenakega pa managerjevo dnevno ali tedensko kontrolo, ko zaposleni ne vedo, kdaj bo kontrola in zato v pričakovanju kontrole zaposleni vseskozi intenzivno delajo. Enaka razmerja okrepitve pomenijo primerljivost med načrtom prodaje in prodanim. Spremenljiva razmerja pa so običajno najučinkovitejše motivacijsko sredstvo, vendar tak pristop pri načrtovanju okrepitev pomeni izredno aktivno sodelovanje managerja, da sprejme pravilno odločitev, kdaj je potrebno zaposlene pozitivno spodbuditi in kdaj jih pripraviti do opustitve določenega vedenja (Lipičnik B. 1998:177).

Poznamo tudi ravnanja, ki uničujejo motivacijo zaposlenih in mednje sodijo primeri, ko managerji menijo da:

- o je vsaka ideja »od spodaj« sumljiva,
- o se s kritiziranjem vsega pokaže, koliko kdo velja,
- o je vsako opozarjanje na probleme znak neuspešnosti,
- o morajo neprestano obvladovati in kontrolirati situacijo,
- o je potrebno poskrbeti, da informacije ne bodo prosto krožile,
- o zahtevajo od podrejenih, da vedno hitreje izvajajo njihove odločitve,
- o se vodstvu ni potrebno dodatno izobraževati, ker vedo že vse, kar potrebujejo za svoje delo.

Uničenje motivacije na področju nagrajevanja se lahko pojavi v primerih, ko:

- o zaposleni ugotovijo, da plača nima povezave z uspešnim delovnim vedenjem,
- o zaposleni ocenijo, da sistem nagrajevanja ni pravičen, ko primerjajo svojo plačo s plačo sodelavca,
- o zaposleni ugotovijo, da je postala plača za opravljeno delo tako nizka, da jo začnejo imeti za socialno podporo (Lipičnik B. 1998:179).

Negativne posledice takih ravnanj so lahko:

- o zaposleni odpovedo, kar je rezultat slabega dela z njimi,
- o prikazujejo napačne ali zavajajoče rezultate,
- o se poslabšajo odnosi med zaposlenimi, to je tistimi, ki so ocenjeni,
- o se poslabšajo odnosi med ocenjevalcem in ocenjevancem,
- o zaposleni mislijo, da je način ocenjevanja uspešnosti slab,
- o je preveč sredstev porabljenih za izvedbo spremljajočih aktivnosti ocenjevanja (Mohrman A.M. in drugi, 1989:4).

Značilnosti motivacije, na katere smo lahko pozorni, če jo želimo pri zaposlenih ohraniti:

- o motivacija je nestanovitno stanje, pri vzdrževanju tega stanja naj bi managerjem pomagali strokovnjaki s tega področja,
- o v delovnem okolju naj bo prisotno medsebojno zaupanje,

- o izbira motivacijskih dejavnikov naj bo vedno v povezavi z organizacijsko kulturo, tisti, ki so prevzeti iz drugih kultur so lahko brez učinka ali pa imajo celo negativnega,
- o v primeru, da organizacija nima vzpostavljene svoje organizacijske kulture in sistema vrednot, je potrebno organizacijsko kulturo najprej vzpostaviti, da bi lahko zgradili mehanizme, s katerimi managerji nato lahko vplivajo na vedenje zaposlenih (Lipičnik B. 1998:178).

3.6. KARIERA ZAPOSLENIH

Že pri zaposlovanju novih sodelavcev je kot del postopka zaposlovanja zaželen tudi ocena tistih, ki odločajo o novih zaposlitvah in o tem, kakšne bodo karijerne poti novih sodelavcev v organizaciji.

Opozoriti velja, da se v teh primerih pojavlja velika verjetnost »Petrovega načela«, da ljudje v organizaciji stremijo k dosegu ravni svoje nesposobnosti. To opozorilo nas vodi k dejstvu, da je v takem primeru predvidevanje karijerne poti brez analitične ocene vedenja posameznika v preteklosti nesmiselno.

Vendar je potrebno upoštevati tudi dejstvo, da je na podlagi preteklih izkušenj, predvsem za mlajše, z manj delovnimi izkušnjami, težko predvideti njihovo karierno pot. Pri oceni, kako se bo zaposleni »razvijal« v osebo, ki jo potrebuje organizacija, je potrebno upoštevati: sposobnost sprejemanja novih idej oziroma zamisli, tako o sebi, kot o širši družbi in o okoliščinah, v katerih se opravlja delo. Tu imamo v mislih predvsem željo po izkoriščanju priložnosti in prevzemu novih odgovornosti in pripravljenost na prejem nagrade za opravljene naloge po zaključenem delu. Pri tem je potrebno ohraniti pravo razmerje med osnovno samozavestjo in moralnim prepričanjem, da bo zaposleni lahko uskladi svoje prepričanje brez ogrožanja svoje osnovne integritete oziroma poštenosti (Dukes J.A., 1988:124).

Bistvo navedenega je, da imajo tako pri novo zaposlenih, kot pri vseh že zaposlenih, s katerimi se pogovarjamo o razvoju njihove kariere, našteje vrednote zasnovane v osebnosti posameznika in se lahko razvijejo - tako s ciljem osebnostnega razvoja zaposlenega, kot tudi njegovega razvoja v dobro organizacije.

Možnost kariernega napredovanja pa je tudi močno motivacijsko sredstvo, ki zaposlenega usmerja v določene aktivnosti. Ena od definicij je, da je kariera načrtno ali nenačrtno zaporedje dela ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja (po subjektivnem občutku), samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem času (Lipičnik B., 1998:180).

Ko poskušamo odgovoriti na vprašanje, kdo je zainteresiran za načrtovanje kariere, je to v prvi vrsti posameznik, ki sledi načrtu kariere najprej z izbiro vrste izobraževanja in lahko tudi z izbiro organizacije v kateri se zaposli. Seveda pa je za načrtovanje kariere svojih zaposlenih zelo zainteresirana tudi organizacija, ki ima z načrtovanjem kariere po eni strani pregled nad

kariernimi načrti svojih zaposlenih in na njihovi podlagi lahko načrtuje razvoj teh kadrov, na drugi strani pa na tej podlagi tudi lahko načrtuje kadrovske politike zaposlovanja novih kadrov. Tako lahko organizacije svojo kariero gradijo na karieri zaposlenih, s čimer le tem omogočijo užitke in koristi, ki jim jih prinaša napredovanje v smeri načrtane karierni poti, v zameno pa dobijo lojalnost zaposlenih.

Posebno vlogo pri načrtovanju kariere v organizaciji imajo managerji, saj v prvi vrsti pomagajo posameznikom oblikovati njihovo kariero, seveda pa zastopajo tudi razvojno pot organizacije, kar pomeni, da skrbijo tudi za svojo kariero.

Pri oblikovanju kariere zaposlenih, so cilji organizacije:

- o da pomagajo zaposlenim ugotoviti njihove zmožnosti in odlike, ki so povezane s sedanjim, pri načrtovanju kariere pa s posebnim poudarkom na prihodnjem delu,
- o da posebno pozornost posvetijo združevanju ciljev posameznikov in organizacije,
- o da razvijajo možnost napredovanja zaposlenih v vseh smereh,
- o da dajejo pozornost pri kariernem načrtovanju tudi tistim zaposlenim, ki v svoji karieri že nekaj časa niso napredovali,
- o da zaposlenim dajejo možnost lastnega razvoja in razvoja kariere,
- o da nikoli ne gledajo le na lastne cilje, ampak delujejo v smislu povezovanja ciljev zaposlenih in ciljev organizacije (Lipičnik B. 1998:181).

Za izvedbo načrtane karierni poti, je osnova prizadevanje posameznika za uresničitev dogovorjenega, kar je pri obojestranskem načrtovanju kariere tudi tisto, kar potrebuje organizacija. Na kariero pa lahko vplivajo tako splošni kot individualni dejavniki. Splošni dejavniki so lahko politične spremembe, ki imajo na segment javnih uslužbencev na področju javne uprave prav gotovo vpliv, ostali pa so še ekonomski pritisk, nove organizacijske oblike, spremenjena zaposlitvena politika, napredujoča tehnologija, socialni trendi, demografski trendi itd. Individualni dejavniki pa so okolje, organizacija, poklic in individualna kariera (Lipičnik B., 1998:182).

Modele kariernih poti izbira organizacija, saj morajo ustrezati delu, ki ga le-ta lahko ponudi zaposlenemu. Univerzalnega modela ni, zato mora organizacija izoblikovati lastne modele, ki pa vendarle temeljijo na elementih nekaterih kariernih modelov, ki so:

- o Trikotnik je model, uporaben v majhnem podjetju, v katerem se vsak novinec v organizaciji pomika od najenostavnejših del, na podlagi napredovanja, proti vrhu.
- o Lestev je model, pri katerem je poudarek na napredovanju navzgor po prepoznavni hierarhiji, za katerega je tudi značilno stabilno okolje.
- o Spirala je model pri katerem je poudarek na gibanju navzgor in navzven; značilna je za managerje, ki na podlagi signalov iz okolja ali znotraj podjetja napreduje, če bolje dela. Ta kariera pa ne pomeni samo poti navzgor, lahko je tudi v obliki radikalne spremembe kariere.

- o Stabilno stanje je model kariere, ki je značilno za stabilno okolje; ker sta staro in novo okolje precej enaka. Zaposleni, ki želi aktivnejšo kariero, mora odkriti »nišo«, ki mu omogoči razvoj v karieri.
- o Potujoči model kariere je značilen za organizacije, ki ne načrtujejo karier svojim zaposlenim, saj organizaciji ustreza neprestano menjavanje zaposlenih.
- o Karierni model ima različne razmike med klini, kar pomeni, da je zelo fleksibilen, možni so premiki zaposlenih v vse smeri, saj so napredovanja različnih težavnostnih stopenj. Vse premike pa v svojih načrtih karier usmerja organizacija.
- o Tobogan je primer kariernega modela, ki je zelo nezanesljiv, premiki navzgor in navzdol pa povzročajo pri zaposlenih neprijetne občutke. Tak model prenesejo dobro le zaposleni z zelo pozitivnim mnenjem o svojih sposobnostih (Lipičnik B., 1998:181-183).

V času ocenjevalnega obdobja manager beleži vedenje zaposlenega, ki ga uporabi ob izdelavi končne ocene za napredovanje. Ocena kaže dejansko pripravljenost zaposlenega za napredovanje na višje delovno mesto in je sestavljena iz nalog in ciljev, ki jih mora zaposleni doseči, obenem pa je na koncu projekta ali ocenjevalnega obdobja tudi čas za pregled načrtanega. V zabeležki ocenjevalca pa je prikazano tudi morebitno pomanjkanje nekaterih znanj, ki jih je mogoče nadomestiti z dodatnim izobraževanjem (King P., 1984:10-12).

Pri načrtovanju kariere pa se delo ne konča s postavitvijo časovno opredeljenih ciljev, ki jih je potrebno doseči, ampak potrebuje zavzeto in dosledno vodenje zaposlenega, pa tudi sprotne povratne informacije njegovega nadrejenega o njegovem napredovanju.

Povezovanje razvoja kariere posameznika s strateškimi poslovnimi potrebami organizacije je v okviru nove organizacijske kulture doživelo bistveno spremembo prav v namenu razvijanja kariere. Gre za spremenjeni postavki, prvo, ko je potrebno upoštevati povezavo med strateško usmeritvijo organizacije in aktivnostjo zaposlenih ter drugo, po kateri morajo zaposleni vedeti, kakšne so poslovne potrebe organizacije. Tak način pa predstavlja odprto komunikacijo in določanje jasnih ciljev med tistimi, ki se v tem okviru povezujejo (Cvetko R., 2002:84).

3.7. SISTEM NAGRAJEVANJA

Sistem plač in nagrajevanja ne more biti zgolj izpolnjevanje določil nekega pravilnika, temveč mora postati učinkovito orodje v rokah managerjev, s katerim vplivajo na povečevanje zmožnosti in uspešnosti zaposlenih ter tako tudi na zagotavljanje dolgoročne uspešnosti organizacije (Zupan N., 2001:269).

Sistem nagrajevanja pomeni usklajeno politiko, procese, prakso neke organizacije, da bi zaposlene nagradila za njihov prispevek, za njihove

zmožnosti in pristojnosti, pa tudi glede na njihovo tržno ceno (Lipičnik B., 1998:191).

Organizacije uporabljajo sisteme nagrajevanja v smislu interpretacije njihovih glavnih ciljev skozi organizacijo do managerjev in do posameznih zaposlenih, ki bodo izvedli delo tako, da bodo doseženi cilji organizacije (King P., 1984:7). Temelj vsakega sistema nagrajevanja v organizaciji so jasno zastavljena vizija, vrednote in postavljeni cilji organizacije (Zupan N., 2001:62).

Sistem nagrajevanja je ožji del sistema kadrovskega managementa, ki ga sestavljajo plačni sistem, nagrajevanje, ki vključuje eno ali več vrst nagrad, proces selekcije, ki določa, kdo bo zaposlen v organizaciji, izobraževalni programi, ki omogočajo zaposlenim pridobitev novega ali izboljšavo že obstoječega znanja in karierni sistem, v okviru katerega se izvaja razvoj zaposlenih (Mohrman A.M. in drugi, 1989:207).

Plača je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Plača se prilagaja razmerjem plač v določenem okolju; notranja razmerja med plačami pa so odraz notranje hierarhije del v posamezni organizaciji, zunanja pa odražajo vrednotenja med posameznimi dejavnostmi in razmerja med njimi, kot je primer v javnem sektorju, ko so postavljena razmerja med plačami sodnikov in zdravnikov, na katere se navezujejo razmerja med plačami zdravnikov in visokošolskih sodelavcev in učiteljev.

Sistem nagrajevanja vključuje tudi finančne nagrade, prikazane kot fleksibilni del plače, na primer kot mesečno izplačevanje sredstev za delovno uspešnost zaposlenih in napredovanja, ki jih delimo v napredovanje na delovnem mestu - horizontalno napredovanje in napredovanje na drugo, višje ali bolj zahtevno delovno mesto—vertikalno napredovanje. Drugi del nagrajevanja so nedenarne nagrade, ki so vezane na vrednote in kulturo organizacije, ki so predvsem namenjene razvoju posameznika in njegovi karieri (Lipičnik B., 1998:191).

Sistem nagrajevanja mora biti del običajnega managementa kadrov, ki se ga ne izvaja, ker je »tako načrtovano«, ampak se odvija v okviru dnevnih aktivnosti med managerjem in zaposlenimi, ki se dnevno srečujejo v okviru delovnega procesa, da se sproti pogovorijo, kaj se dogaja med zaposlenim in njegovo organizacijo. Želja in možnost za temeljit in podroben pogovor je v organizaciji velikokrat izražena, veliko metod jo opisuje, vendar nobena metoda ni tako dobra kot »pogovor z namenom« med zaposlenimi. Ta pogovor ima jasen in natančno določen cilj, in sicer izboljšati sposobnost zaposlenih na njihovih delovnih mestih in povečati njihovo sposobnost opravljanja dela. Za managerja je tako sistem nagrajevanja vir podatkov, na podlagi katerih se odloča o nagrajevanju svojih zaposlenih, obenem pa jim daje sistem nagrajevanja možnost, da zaposlene seznanijo z informacijami (Randell G. in drugi, 1984:5).

Pri načrtovanju novega sistema nagrajevanja pa različni strokovnjaki s tega področja opozarjajo na elemente, ki jih je potrebno upoštevati.

Tako Lipičnik navaja, da je kot temeljne smernice potrebno upoštevati:

- o obstoječi sistem, da bi ugotovili, v katerem delu je ustrezen in kje so njegove slabosti,
- o postaviti cilje novega sistema, predvsem kakšne spremembe želimo z njim doseči in kako bomo to dosegli ter morebitne povezave z rešitvami starega sistema, ki so se izkazale kot ustrezne,
- o oblikovanje terminskega načrta in ravnanje v fazah projekta (Lipičnik B., 1998: 192).

Tudi Mohrman določa elemente realističnega modela sistema nagrajevanja, ki so:

- o identifikacija kritičnih igralcev,
- o odločitev o procesu oblikovanja novega sistema,
- o ocena trenutnega stanja v organizaciji na področju ocenjevanja,
- o vzpostavitev sistema glede na namene in cilje, ki jih želimo z njim doseči,
- o oblikovanje novega sistema nagrajevanja,
- o poskus izvedbe novega sistema, izvedba in ovrednotenje izvedbe sistema,
- o ovrednotenje sistema ob upoštevanju intenzivnosti želje po spremembah, glede na vrsto organizacije, glede na stari sistem nagrajevanja ter glede na zakonske zahteve (Mohrman A.M. in drugi, 1989:46).

Fletcher in Williams na podlagi študije konkretnih primerov opozarjata, da je potrebno pri vzpostavitvi sistema nagrajevanja oziroma pri njegovi pripravi in kasnejši izvedbi, upoštevati tudi naslednje smernice:

- o imeti mora podporo vodilnih,
- o usklajen mora biti s cilji organizacije,
- o izvajati se mora načrten nadzor nad njegovim izvajanjem in njegova nadgradnja,
- o ostati mora enostaven,
- o imeti mora vgrajene jasno določljive nagrade in spodbude,
- o obstoječe prakse in prednosti morajo biti koristno uporabljene,
- o biti mora dovolj časa za njegovo vzpostavitev,
- o že obstoječe managerske prakse in stili vodenja s strani novega sistema ne smejo biti zmotene oziroma prekinjene (Fletcher C., Williams R., 1985:38).

Da pa bi sistem nagrajevanja dosegel učinke, ki jih želijo pripravljalci novega sistema, je potrebno poskrbeti, da so zaposleni pred ocenjevanjem seznanjeni z elementi, na podlagi katerih bo potekalo ocenjevanje. Poznati morajo podrobnejše kriterije ocenjevanja, ki morajo biti povezani z vsebino njihovega dela. Prednost takega sistema je, da zaposleni na podlagi opravljenega razgovora o ciljih, ki jih želijo doseči pri svojem delu, jemljejo strinjanje s cilji kot obvezo, da te cilje tudi dosežejo. To pa tudi omogoča zmanjšanje napak pri delu, saj so zaposleni seznanjeni z navodili, kako delo čim bolje opraviti. Managerji bodo tako sproti v razgovoru tudi lahko ugotovili ali so potrebna dodatna izobraževanja, s katerimi bi bila dosežena večja učinkovitost pri delu. Z določitvijo tako načrtovanega postopka nagrajevanja

bo nagrada za opravljeno delo spremenjena v proces, kar nagrajevanje tudi dejansko je.

Nagrajevanje se bo tako od zastarelega načina ocenjevanja npr. enkrat letno, spremenilo v permanentno komunikacijo med nadrejenim in zaposlenim, v kateri pa bo prostor tako za načrtovanje osebnih ciljev zaposlenega, torej njegove kariere, kot tudi za določitev nalog in izboljšav dela na obstoječem delovnem mestu, del katerih bo tudi določitev kratkoročnih ciljev.

Ti morajo biti podrobneje določeni in razumljeni tako s strani nadrejenega kot zaposlenega:

- o če je možno, morajo biti določeni tako, da se jih da meriti,
- o biti morajo časovno omejeni,
- o biti morajo uresničljivi,
- o zaposlenemu morajo, glede na njegove sposobnosti, predstavljati izziv.

Namen določitve ciljev naj bi bil pripeljati zaposlene do uspeha - izpolnitve ciljev (King P., 1984:20-28).

Namen sistema nagrajevanja, kot dela kadrovskega managementa, je razvoj zaposlenih s pomočjo podatkov o njihovi uspešnosti pri delu, kar naj bi vodilo k učinkovitejšemu delu organizacije.

Spremembe v ravnanju zaposlenih naj bi se izvajale na podlagi ocenjevanja delovne uspešnosti zaposlenih, kar naj bi omogočilo organizaciji, da bi pravično izvajala delitev sredstev ter omogočala napredovanje v višji naziv in napredovanje na delovnem mestu.

Spremembe bi bile izvedene na podlagi komunikacije, ki bi omogočala odkrivanje zmožnosti zaposlenih pri opravljanju dela, tako v preteklosti kot v prihodnosti. Pripravljali naj bi se načrti uspešnosti na nivoju posameznika, oddelkov in na nivoju celotne organizacije. Pripravljali bi se načrti izobraževanja, s katerimi bi bile odpravljene morebitne težave posameznega zaposlenega pri delu.

Zaposleni bi bili motivirani za doseganje ciljev organizacije, njihov razvoj pa bi se izvajal s svetovanjem in poskusom napotitve na ustrezno ravnanje s pohvalo ali kritiko. Seveda pa bi bile spremembe v ravnanju z zaposlenimi izvedene tudi s preverjanjem učinkovitosti postopkov in s preverjanjem uspešnosti njihove praktične izvedbe.

Te aktivnosti lahko združimo v tri velike skupine managerjevih pomembnih nalog. Prva so aktivnosti, povezane s plačo, z močjo, s statusom, s samozadovoljstvom in z vsemi drugimi bonusi posamezniku in so izvedene skozi nagrajevanje. Druga skupina nalog je povezana s potrebo po izboljšanju delovne učinkovitosti vsakega zaposlenega v tem smislu, da izboljšana učinkovitost posameznika pomeni izboljšano učinkovitost celotne organizacije. Pri tem so podatki o izobraževanjih, ki bi omogočila večjo učinkovitost zaposlenih zelo zaželeni. Tretja pomembna naloga managerjev pa vključuje nivoje in vrste dela, ki bi ga bil zaposleni zmožen doseči oziroma opravljati v prihodnosti. Načrti za prihodnost organizacije in načrti posameznega zaposlenega bi se medsebojno uskladili. Tak postopek lahko

označimo kot pregled zmožnosti zaposlenih v prihodnosti (Randell G. in drugi, 1984:12-15).

Vrsta sistema nagrajevanja pa je odvisna tudi od tega, v katero vrsto organizacije ga želimo vpeljati, zato lahko organizacije delimo glede na njeno trdnost v družbenem okolju. Miles in Snow (v Lipičnik B., 1998:201), sta jih delila na:

- o Branilce, to so organizacije, ki obstajajo v zgodovinsko stabilnem okolju ter imajo močno kulturo in stabilne norme ter vrednote. Zanje je značilna močna hierarhična organizacijska struktura, z močno administracijo, ki teži k birokraciji. Plače skoraj niso odvisne od uspešnosti, saj je odstotek variabilnega dela plače majhen. Višina plač pa je malo ali skoraj nič podvržena tveganju.
- o Zlatosledce, to so organizacije podrejene trgu ter radikalnim in nepredvidljivim spremembam. Njihov osnovni cilj je prvo mesto na trgu. Orodje, s katerim tekmujejo je inovativnost in prilagodljivost. Plača posameznika je močno povezana z njegovo uspešnostjo, poudarek pa je na nagrajevanju posameznika. Za plačni sistem je značilen neformalen in fleksibilen način nagrajevanja, kar je osnova za managerjevo svobodo pri odločanju o plačah zaposlenih.
- o Analitike, to so organizacije, ki delujejo tako na stabilnih kot na nepredvidljivih trgih. Sistem nagrajevanja se mora v takih organizacijah kombinirati tako z elementi, značilnimi za branilce, kot z elementi, značilnimi za zlatosledce.

Da bi sistem nagrajevanja zaposlenih deloval kar najboljše, je potrebno analizirati tudi kulturo organizacije, ki jo lahko opredelimo na podlagi sledečih elementov:

- o Vrednot, ki jih razberemo iz odnosa do zaposlenih in njihovega razumevanja, organizacije, enakosti, razvoja, inovacij, uspešnosti, kakovosti, skupinskega dela, odgovornosti.
- o Norm (nenapisanih pravil vedenja), ki jih opredeljujejo medsebojni odnosi zaposlenih pri delu, delovna etika, pomembnost statusa, lojalnost, uporaba moči, politike itd.
- o Organizacijske klime (kako zaposleni doživljajo organizacijo in njeno kulturo), ki obsega zaupanje, stališča, svobodo pri izražanju lastnih misli, oceno lastne udeležbe pri skupinskem delu itd.
- o Managerskega stila oziroma presoje o managerjevi nagnjenosti k avtokratičnemu ali demokratičnemu vedenju, mehkeemu ali trdemu ravnanju z zaposlenimi, nazadnjaškemu ali naprednemu vodenju organizacije, razumevajočemu ali brezčutnemu ravnanju (Lipičnik B., 1998:201).

Rezultati nagrajevanja so v praksi pokazali, da si zaposleni, katerih delo je nagrajeno, prizadevajo za še uspešnejše delo; da se poviša samozavest nagrajenega posameznika; da nagrada omogoči interakcijo med tistim, ki nagrajuje in nagrajevancem; da se delo nagrajenega lahko ob izvedbi postopka ocenjevanja jasneje oziroma bolje definira; da se med udeležencema postopka ocenjevanja odvija dragocena oblika komunikacije; da se nagrajevanje, npr. kot delitev sredstev in napredovanje, lahko izvede na spodbuden in verodostojen način; da se po zaključenem postopku nagrajevanja cilji organizacije lahko jasneje oblikujejo in so na tej podlagi tudi sprejemljivejši s strani zaposlenih; da omogočajo informacije, pridobljene v tem postopku, da organizacija bolje planira nove zaposlitve, izboljšuje sam postopek ocenjevanja in tudi bolje načrtuje izobraževanje zaposlenih (Mohrman A.M. in drugi., 1989:4).

Preden pa organizacija oblikuje učinkovit sistem nagrajevanja, mora poskrbeti, da bo le-ta vključen v celoten sistem kadrovskega managementa. Samo nagrajevanje je omejeno na to, da poda zaposlenim koristno povratno informacijo ter pomaga managerjem in zaposlenim definirati opise delovnih mest in odpraviti morebitne nesporazume okoli njihove vsebine. Določitev plače, stimulacija in motivacija za nagrajevanje v obliki dela plače za delovno uspešnost, določitev zaposlenih, ki so izpolnili pogoje za napredovanje, so deli podrobno izdelanega sistema nagrajevanja, ki mora biti kar najbolje povezan s kadrovskim managementom organizacije, da bo ta lahko čim bolj učinkovit (Mohrman A.M. in drugi., 1989:211).

Celovit sistem nagrajevanja vključuje permanenten nadzor, vodenje, podajanje informacij, povratno informacijo, kot tudi ocenitev dela zaposlenega. Te naloge se izvajajo v smislu doseganja kratkoročnih ciljev organizacije in tudi ob upoštevanju njenih glavnih, dolgoročnih ciljev. Na ta način se sistem nagrajevanja izvaja skozi vse leto. Z uporabo sistema nagrajevanja za doseganje kratkoročnih in dolgoročnih ciljev je dosežen dvojni učinek: poveča se učinkovitost celotne organizacije, ki je dosežena z jasnejšim definiranjem obeh vrst zgoraj naštetih ciljev in jasneje je izražena povezava med visokimi ocenami delovne uspešnosti zaposlenih na njihovih delovnih mestih in doseženimi kratkoročnimi in dolgoročnimi cilji organizacije, na tej podlagi pa z njeno uspešnostjo v širšem družbenem prostoru (Swan W.S., 1991:10 -11).

3.8. KLJUČ ...DO BOLJŠE JAVNE UPRAVE JE... V LJUDEH

Po 80 letih od prve managerske revolucije v začetku dvajsetih let prejšnjega stoletja se v svetu dogajajo pomembne novosti, saj se v strateškem upravljanju organizacij vrstijo spremembe, in sicer v obliki premika od strategij, sistemov in strukture organizacije k smotrom, k procesom, k ljudem. Tako organizacija presega zgolj ekonomsko entiteto, ozek agregatni skupek aktivnosti in nalog in se vse bolj uveljavlja kot seštevnik posameznih vlog in odnosov. Organizacijska uspešnost je zato danes utemeljena z obvladovanjem redkih, neposnemljivih dobrin, saj sta kapital in tehnologija

vse bolj dostopna širokemu krogu podjetij. Tako postaja iskanje dobrih kadrov, njihovo usposabljanje in upravljanje človeškega kapitala osrednja naloga kadrovskih managerjev. Človeški kapital je definiran kot zmnožek intelektualnega, čustvenega in socialnega kapitala. Poleg take strateške prenovе kadrovske funkcije pa so največje spremembe miselnosti potrebni vodje, managerji organizacij. Sistem »od najvišjega do najmanjšega šefa« ostaja preteklost, kompleksni, kompetenčni profil vodij in ostalih zaposlenih, to je znanje, izkušnje, vrednote, lastnosti, motivacijski in psihološki profil, vloge, čustveni in socialni kapital pa v novem sistemu nadomeščajo preživele opise delovnih mest na vseh ravneh organizacije (Gruban B., 2004).

Prehod v »družbo znanja«, kjer sta odločilni organizacijski kompetenci sposobnost hitrega učenja in spreminjanja, pa prinaša še en izziv: kako obdržati ključne kadre? S posebnimi programi njihovega osebnega in strokovnega razvoja namreč ni zajamčeno tudi njihovo zadržanje. Premikov ljudi ne bodo določale njihove organizacije, podjetja in ustanove ampak trg!

Čeprav še niso razširjeni programi za obdržanje ključnih kadrov in se ob odhodu ključnih strokovnjakov ne opravljajo analize (izstopni intervju), pa izkušnje kažejo, da se organizacije problema zavedajo. Tako iščejo nove rešitve, predvsem na področjih sprememb v sistemih nagrajevanja in motiviranja zaposlenih, upravljanja z njihovo uspešnostjo, sprememb ravnanja z ljudmi pri delu, prilagoditve nalog zaposlenih njihovim pričakovanjem in upravljanja z organizacijsko kulturo (Gruban B., 2004).

V tej povezavi se postavlja vprašanje, katere zaposlene se želi zadržati, saj tudi javna uprava, predvsem na podlagi nove zakonodaje, ne deluje več kot socialna ustanova, ki je nekoč ponujala zaposlitev za celo življenje posameznika, po možnosti pa tudi njegovih potomcev. Uspešnost organizacije danes določajo viri, s katerimi organizacija upravlja. Danes so med njimi, po obdobjih, ko so si prva mesta zaslužnih za uspešnost organizacije podajali delo, kapital in tehnologija, končno na prvem mestu - človeški viri.

3.9. JAVNA UPRAVA - RAVNANJE Z LJUDMI PRI DELU

Po modelih ravnanja z ljudmi, ki sem jih predstavila, bi dosedanje obravnavanje zaposlenih v javni upravi na področju ugotavljanja delovne uspešnosti sodilo v kombinacijo »administrativnega modela«, za katerega je značilno vodenje evidenc, vzdrževanje poročil, podatkov in dokumentov o posamezniku in »legalnega modela«, kateremu so podlaga zakonska določila (Lipičnik B., 1998:31). V našem primeru je to določilo pravilnika o napredovanju, ki določa, da zaposleni v javni upravi napredujejo, ko dopolnijo dobo treh let od zadnjega napredovanja. To je dosedanjemu sistemu dajalo zakonsko podlago za nekakšen »avtomatizem« izvajanja določil na področju ocenjevanja delovne uspešnosti zaposlenih.

Struktura organov v javni upravi je določena v aktu o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in nazivov posameznega organa, vsebina akta pa

je določena na podlagi Uredbe o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest in nazivov v organih javne uprave in pravosodnih organih, kjer je natančno predviden postopek sprejemanja in spreminjanja akta, njegova vsebina, razvrstitev in pogoji za zasedbo uradniških delovnih mest in razvrstitev strokovno tehničnih delovnih mest.

Na tej podlagi je mogoče zelo jasno določiti, kakšne ljudi je potrebno dobiti za zasedbo posameznih delovnih mest. Značilno za takšne razmere je natančno določena naloga posameznega delovnega mesta, brez posebnega zanimanja, kaj delajo drugi, to pomeni nekakšno administrativno vključenost v sistem, ko je mogoče vse natančno načrtovati. Zahteva takega sistema je, da deluje v stabilnem okolju, kjer je mogoče iz trendov preteklosti načrtovati prihodnost.

Zahtevnost uporabnikov storitev javne uprave pa postaja vedno večja, med drugim tudi zaradi spremembe političnega sistema, zato je tudi v okolju javne uprave postalo jasno, da obstoječa zakonodaja podpira togost sistema, ki ne sledi več spremembam. Tako so se tudi v tej sferi začeli, najprej počasi, nato pa vse hitreje, prilagajati cilji organizacije in upravljanje ljudi za vnaprej določene naloge, predvsem je bilo spremembe opaziti v poudarjanju potrebe po skupinskem, timskem delu, po projektno naravnem delu, po izvedbi določene naloge na podlagi sodelovanja med ministrstvi, ki je, med drugim, prinašalo tudi potrebne točke za napredovanje pri ocenjevanju delovne uspešnosti zaposlenih v javni upravi.

Vendar takšno počasno spreminjanje odnosa do kvalitete opravljenega dela v javni upravi ni zadostovalo vedno bolj zahtevnih uporabnikov, saj je različnost delovnih nalog, ki naj ne bi zahtevala samo znanja, ampak tudi drugačno miselnost in kreativnost odločanja zaposlenih v danem trenutku, zahtevala take javne uslužbenke, ki so spremembam tudi sposobni slediti.

Tako v zasebnem kot javnem sektorju je na kadrovskem področju mogoče zaznati izredno veliko dinamiko pri ravnanju z ljudmi pri delu in tudi v javni upravi se je pokazala potreba po pripravi novih zakonskih osnov, na podlagi katerih se bo tako ravnanje, novi kadrovski management, tudi dejansko izvajalo.

O človeških ali kadrovskih virih govorimo zato, ker jih razumemo kot potencial, kot naložbo in ne kot nujni izdatek. Gre za del strateškega managementa, ki temelji na načelih, da so zaposleni najpomembnejše premoženje organizacije, da morajo biti poslovni postopki in upravljanje človeških virov povezani in skladni in, da je uspešnost organizacije posledica kulture in vrednot, organizacijskega ozračja in vodenja (Haček M., 2001:82).

Zakon o delavcih v državnih organih, Zakon o razmerjih plač in druga zakonska določila, ki so posegala tudi na področje kadrovskega managementa javne uprave so, glede na spreminjanje v družbi, postali zastareli, priprave na novo zakonodajo na področju celotnega javnega sektorja pa segajo tja v leto 1999, ko se je jasno pokazala potreba po popolni spremembi zastarelih zakonskih podlag s tega področja.

Tako pripravljavci zakonov, kot tudi izvajalci zakonskih določb se zavedajo, da je v zakonu težko predvideti vse življenjske situacije, v katerih se znajdejo na eni strani zaposleni, ki na podlagi zakonskih določil želijo npr. napredovati, na drugi strani pa tisti, ki ugotavljajo delovno uspešnost posameznika v smislu izvajanja zakonskih določb. Naslednji zapis v glasilu Kadrovske službe Vlade RS nazorno kaže problematiko na področju napredovanja v javni upravi, glede na zakonske podlage leta 2000 - to je 6 let po začetku uvedbe sistema napredovanja!

Napredovanje višjih upravnih delavcev, kot je bilo objavljeno v Biltenu kadrovske službe vlade RS, št. 1, oktober 2000: Napredovanje zaposlenih v organih državne uprave že od leta 1994 ureja Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, temelji pa na Zakonu o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti. To je bil prvi poskus vzpostavitve horizontalnega napredovanja na delovnem mestu. Glede na to, da posega le v en del procesa kariernega razvoja in glede na to da ni bilo nobenih predhodnih izkušenj in praktičnih podlag, je pravilnik zelo nedorečen, ponekod tudi sam s seboj v nasprotju. Kljub temu pa se postopki izvajajo in zaposleni napredujejo. Ob tem je bilo narejenih tudi nekaj napak, tudi kakšna večja. Eno takih je odpravilo Delovno in socialno sodišče leta 1998, ki je drugače določilo začetek napreduvalnega obdobja in drugače razlagalo, kaj vse se šteje v napreduvalno obdobje, kot so to razlagali avtorji pravilnika. Ta rešitev je sistem napredovanja še bolj zapletla, tako da imamo velike težave pri popravljanju storjenega, pa tudi pri nadaljnjih napredovanjih. Pričakujemo, da bo novi zakon o javnih uslužbencih bolj celovito dorekel način razvoja in napredovanja zaposlenih, tako da bodo sedanje težave presežene (<http://www.sigov.si/ksv/okt2000.htm>.- žal je bila spletna stran ob prenovi in poenotenju strani vseh ministrstev ukinjena).

3.10. RAZLOGI ZA SPREMEMBE

Gospodarski, predvsem pa družbeni razvoj, predvsem v državah srednje Evrope, je prinesel močno spremenjeno vlogo države, ki se skozi usmeritev k uporabnikom javnih storitev, izvajano skozi delo javne uprave, približuje državljanom. Vendar pa se pri oceni uspešnosti delovanja javne uprave pojavlja problem merjenja učinkovitosti, saj zaradi proračunskega financiranja ni neposredne povezave z doseženimi rezultati. Da bi vzpostavili osnovo za merjenje uspešnosti delovanja, bi morali tudi na področju javne uprave

vzpostaviti sistem meritev uspešnosti poslovanja, ki bi z ugotavljanjem možnosti za izboljšanje in z notranjimi ukrepi omogočil doseganje kakovosti dela v javni upravi. Vendar je osnovni pogoj, da se pojem kakovosti čim bolj opredeli in objektivizira, ker je kakovost v javni upravi še posebej subjektivna, neoprijemljiva.

Rešitve so v načrtovanem razvoju kakovosti na področju javne uprave s konkretnimi projekti izboljšav, predvsem pa s trajno spremembo organizacijske kulture, ki ji mora biti osnova določitev prednostnih nalog, skupnih usmeritev za celotno področje ter določitev konkretnih ciljev vseh udeleženih, temeljiti pa mora na oblikovanju javnih politik, kar je naloga predvsem najodgovornejših managerjev (Pečar Z.; 2002: 285).

Za učinkovit nadzor nad izvajanjem teh procesov se uvaja nove tehnološke in managerske veščine poimenovane novi javni management, njegova izvedba pa je omogočena s sprejetjem novih zakonskih podlag za delovanje javne uprave.

Zakonodajni del reforme javne uprave je bil zaključen s sprejetjem sistemskih zakonov, med njimi Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju.

Vlada RS pa je sredi leta 2003 objavila tudi Strategijo nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 (v nadaljevanju strategija), v kateri je javni sektor, v skladu z definicijo Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, določen kot celota državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov ter drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna uprava je v strategiji zajeta kot »celota organov državne uprave, uprav lokalnih skupnosti in oseb javnega prava (javnih agencij in nekaterih javnih zavodov), ki izvajajo upravne naloge po javnem pooblastilu«.

Poleg priprave nove sistemske zakonodaje so bili v letih 2000–2003 izvedeni tudi številni ukrepi tako na ravni podzakonskih predpisov, kot na operativni ravni, z namenom izboljšanja kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev, poudarek pa je bil dan tudi področju evropskih zadev. Iz strategije lahko povzamemo, da so bili temeljni poudarki razvoja javne uprave v prvem desetletju po osamosvojitvi dani izgradnji institucij javne uprave ter utrjevanju sistemov državne uprave, lokalne samouprave in javnih uslužbencev, leta 2002 pa je osnovnemu konceptu sledila postavitev zakonodajnih temeljev za nadaljnji razvoj, ki je usmerjena predvsem v povečevanje učinkovitosti javne uprave, povečevanje njene odprtosti in preglednosti, povečevanje kakovosti njenih storitev v smislu večjega zadovoljstva državljanov in pravnih oseb kot uporabnikov storitev javne uprave, kar pomeni uvajanje načel in vrednot novega javnega managementa.

V strategiji je navedena tudi vizija Vlade RS, ki je v neposredni povezavi s tematiko delovne uspešnosti in sicer je to vizija javne uprave, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti, kakovosti ter uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer naj bi po kazalcih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih vključenih oseb ter javno finančnih učinkov dosegala rezultate, primerljive javnim upravam v državah Evropske unije.

Strategija navaja tudi podrobnejše cilje razvoja slovenske javne uprave, ki so poleg kakovosti in odzivnosti tudi dvig učinkovitosti in uspešnosti javne uprave in racionalnejša poraba javnih sredstev, dvigovanje standardov kakovosti upravnih storitev ter merjenje in povečevanje zadovoljstva uporabnikov: Pomemben cilj je tudi večja odzivnost organov javne uprave na kritike, predloge, pripombe in pohvale zainteresiranih subjektov, spodbujanje in krepitev upravljanja kakovosti v upravi s pomočjo v svetu uveljavljenih sistemov in modelov, spodbujanje in razširjanje dobrih praks ter njihov razvoj v uvajanje ustreznih standardov kakovosti kot npr. ISO, CAF in EFQM.

Med cilji je v strategiji tudi zapisana skrb za čim večjo pravno varnost in predvidljivost ravnanja javne uprave v razmerju do posameznikov in pravnih oseb ter čim višja stopnja dostopnosti notranje in zunanje javnosti do informacij javnega značaja.

Glede samega uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja kadrovskih virov, pa je v strategiji naveden cilj vzpostaviti tak uslužbenki sistem v javni upravi, ki bo temeljil na izbiri javnih uslužbencev po merilih strokovne usposobljenosti, ki bo spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost in, ki bo omogočil tudi zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje kadrovskih virov.

V podrobnejšem prikazu novega sistema je omenjena še uvedba strateško kadrovskega načrtovanja in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe, uvedba večje mobilnosti kadrov med organi javne uprave, večja fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela. V na novo uvedenem sistemu ravnanja z ljudmi pa naj bi bile podlage za večjo možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost posameznega javnega uslužbenca, saj naj bi novi sistem preprečeval avtomatizme pri napredovanju in naj bi bolj povezoval napredovanje z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali javnega uslužbenca. Novi sistem naj bi omogočil dvig motivacije managerskih struktur, da bi dejansko izvajali racionalizacijo poslovanja, omogočal naj bi tudi stalno usposabljanje zaposlenih v upravi s posebnim poudarkom na razvoju managerskih struktur in naj bi bil podlaga za razvoj take organizacijske kulture, ki bo vključevala tako zavest o poslanstvu javne uprave kot o njeni vlogi v družbi ter potrebo po stalnem izboljševanju in razvoju v smislu učeče se organizacije.

V strategiji je tudi zapisan cilj, naj bi novi sistem vseboval jasno opredelitev in povečevanje odgovornosti javnih uslužbencev v javni upravi, omogočil pa naj bi tudi krepitev ugleda javne uprave in njenih uslužbencev v družbi, kar bi pripomoglo k dvigu zadovoljstva in motiviranosti za delo v javni upravi ter

krepitevi samozavesti javnih uslužbencev; novi sistem pa naj bi bil tudi podlaga za razvoj profesionalizacije in managementa.

Strategija vsebuje tudi kritičen pogled na pomanjkljivosti sistema slovenske javne uprave ob njeni pripravi - to je bilo leta 2003, ki je sklenjen z ugotovitvijo, da ima slovenska javna uprava, kljub do takrat izvedenim projektom, pomanjkljivosti na področjih, na katere opozarjamo tudi v magistrskem delu in sicer: pomanjkanje meril učinkovitosti in motivacijskih elementov, saj je o kazalcih učinkovitosti javne uprave težko govoriti, ker niso v zadostni meri uporabljeni instrumenti merjenja učinkovitosti in uspešnosti organizacije in posameznika. Posplošena ocena je, da je slovenska javna uprava od leta 1991 uspešno izvajala podporo procesu vzpostavitve samostojne države do vključevanja v Evropsko unijo, da pa je učinkovitost izrabe finančnih in kadrovskih virov relativno nizka. Tako je v strategiji poudarjena ugotovitev, da ni dovolj motivacijskih dejavnikov, ki bi management v javni upravi spodbujal k racionalizaciji. Proračunsko financiranje namreč ne spodbuja želje po prihrankih in racionalizaciji poslovanja, temveč spodbuja trošenje. Na področju uslužbenskega sistema in upravljanja kadrovskih virov se mešajo tako politične kot strokovne pozicije, kadrovske službe in vodje v organih javne uprave ne razvijajo funkcije upravljanja kadrovskih virov. Ne izvajajo se letni razgovori z uslužbenci, le-ti ne poznajo pričakovanj svojih nadrejenih in ne morejo vplivati na svoj karierni razvoj. Kot posledica tega so znanja, sposobnosti in drugi potenciali zaposlenih slabo izrabljeni, ni transparentnih postopkov selekcije javnih uslužbencev v javni upravi. Izvedba napredovanja javnih uslužbencev tudi ni v funkciji motivacije, napredovanje v višji naziv, tako imenovano vertikalno napredovanje se po navedbah strategije izvaja stihijsko in nekontrolirano, brez meril. Naslednja ugotovitev je, da je napredovanje v višje plačilne razrede marsikje praktično avtomatizem, zastavljeno pa je tako, da ne motivira uspešnega dela. Tudi področje nagrajevanja za delovno uspešnost zaposlenih - to je stimulativni del plače, se marsikje deli po sistemu uravnilovke.

Napoved v strategiji za odpravo teh pomanjkljivosti je usmeritev v implementacijske aktivnosti na podlagi Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju. Na področju nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave so v strategiji določena prednostna področja. Med njimi je dan poudarek upravljanju človeških virov, ki so največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne uprave. Vendar ima javna uprava pri upravljanju kadrovskih virov posebnosti, zlasti izrazito delovno intenziteto upravne dejavnosti in zahtevo po etičnosti delovanja. Za managerje v javni upravi pa je bistvena značilnost omejenost odločanja glede zaposlovanja, nagrajevanja in odpuščanja. Kot ukrepi na tem področju so kot elementi novega, sodobnega sistema javnih uslužbencev našteje naslednje dejavnosti: kadrovsko načrtovanje, objektivnost izbora prek javnih natečajev, omejen mandat opravljanja dela na najvišjih managerskih mestih, nagrajevanje in napredovanje, ki mora biti vezano na delovno uspešnost, koordinacija, nadzor in strokovna pomoč iz strateškega centra za upravljanje kadrovskih virov, povečana možnost mobilnosti znotraj upravnega sistema, bolj gibljiv plačni sistem ter razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja

Cilj vseh navedenih ukrepov je pospeševanje učinkovitosti organizacije na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Ključni elementi razvoja slovenske javne uprave so enaki poudarkom britanskega standarda za učinkovito vlaganje v ljudi (angl. Investors in People), ki se čedalje bolj uveljavlja tudi v Sloveniji. Ta standard temelji na: predanosti vodstva, ki verjame v pomen razvoja kadrovskih virov; na načrtovanju razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju; na planiranju karier zaposlenih in izvajanju načrtovanih ukrepov; na opredelitvi organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih. Novo omenjena kategorija na tem področju je tudi management znanja (Strategija, 2003-2005).

Komentar: Vse kritične navedbe v strategiji so bile tudi predmet sprememb v novih zakonskih in podzakonskih aktih. Na področju delovne uspešnosti, ki je podrobneje predstavljeno v tem magistrskem delu, pa so spremembe tako pri postopkih nagrajevanja na podlagi delovne uspešnosti zaposlenih, to je pri delitvi stimulativenega dela plače, na novo je urejeno napredovanje v višji naziv, spremembe so tudi pri postopkih izvedbe napredovanja na delovnem mestu v višji plačni razred.

4. DELOVNA USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI - ZAKONSKE PODLAGE ZA VZPOSTAVITEV NOVEGA KADROVSKEGA MANAGEMENTA

Tema magistrskega dela je delovna uspešnost v javni upravi, ki je del kadrovskega managementa oz. politike upravljanja s človeškimi viri. Novi sistem naj bi javnim uslužbencem omogočil delovno okolje, v katerem bo spremenjen odnos do nagrajevanja delovne uspešnosti, tako s strani tistih, katerih delovna uspešnost bo ocenjevana, kot s strani tistih, katerim bo dana možnost ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev - to so managerji v javni upravi. S tem namenom v tem magistrskem delu primerjam stari in novi sistem, stare in nove zakonske podlage, ki so za vzpostavitev novega sistema potrebne, saj se bodo na njihovi podlagi spremembe tudi izvajale.

4.1. DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV, ZAKONSKE PODLAGE - STARI SISTEM

Sredstva za plače se določajo na podlagi osnove za obračun plač, koeficientov za določanje plač, odstotka za vrednotenje delovnih izkušenj in odstotka, ki se nameni za delovno uspešnost zaposlenih, je bilo določeno že leta 1990 v Zakonu o delavcih v državnih organih – ZDDO in sicer v 59. členu poglavja o plačah; v 60. členu pa je bilo določeno, da obseg sredstev, to pomeni njihovo višino, katero se nameni za vrednotenje delovne uspešnosti, določi vlada.

Glede ugotavljanja delovne uspešnosti posameznega zaposlenega, so bili v 68. členu ZDDO določeni elementi, po katerih se je ugotavljala delovna uspešnost in sicer, da se upošteva še zlasti: obseg opravljenega dela, strokovnost pri delu, uporabnost oziroma izvirnost rešitev, pravilnost uporabe predpisov in pooblastil, pogostost napak pri delu, izraba delovnega časa, izpolnjevanje rokov in smotrnost porabe sredstev, v istem členu pa je bilo tudi določeno, da delovno uspešnost zaposlenega ugotovi predstojnik glede na obseg in kakovost opravljenega dela.

Če povzamem našete pravne podlage, je bila delovna uspešnost v tem aktu določena kot del mesečnega izplačila plače, njena višina se je obračunavala v odstotku od plače, delo zaposlenega pa se je ocenjevalo na podlagi zgoraj naštetih elementov.

Leta 1994 je začel veljati Zakon o razmerjih plač - ZRP in je razveljavil določbe ZDDO v delu, ki se nanašajo na osnovo za določanje plač, tarifne skupine, količnike za določanje plač, uspešnost in dodatke h plačam. Tudi v ZRP pa je obveljalo, da se v strukturi plače določi tudi gibljivi del plače, to je del plače za delovno uspešnost.

ZRP v IV. poglavju govori o delovni uspešnosti. Tako je v 17. členu določeno, da del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen, pa tudi, da ta del plače lahko znaša največ 20% osnovne plače zaposlenega.

Ta člen tudi določa, da delovno uspešnost za funkcionarje ali direktorje javnih zavodov določi za imenovanje pristojni organ, na podlagi meril, ki jih določi pristojni minister. V naslednjem odstavku tega člena je določilo, da se merila za ugotavljanje uspešnosti zaposlenih, razen funkcionarjev in direktorjev javnih zavodov, določijo v aktu javnega zavoda oziroma državnega organa. V ZRP je določena tudi višina obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti, ki obsega mesečno največ 3% sredstev za plače v javnem zavodu oziroma državnem organu.

Na tej zakonski podlagi je bil v Ministrstvu za notranje zadeve sprejet Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za notranje zadeve in policije, ki je bil nazadnje spremenjen oktobra 2000. V drugem poglavju, ki obsega 4. in 5. člen, vsebuje določila o delu plače za delovno uspešnost. Tako je v 4. členu najprej določen način razdelitve sredstev za delovno uspešnost po enotah znotraj ministrstva, v 5. členu pravilnika pa je določeno, da se sredstva delijo mesečno, in sicer na predlog vodij notranjih organizacijskih enot. Določeno pa je tudi, da mora njihova delitev vsebovati utemeljitev razlogov za izplačilo delovne uspešnosti za vsakega zaposlenega in višino zneska za delovno uspešnost v odstotku od osnovne plače javnega uslužbenca. V pravilniku je določena tudi omejitev na podlagi ZRP in sicer, da je lahko najvišji znesek sredstev za delovno uspešnost 20 odstotkov osnovne plače zaposlenega; pravilnik pa določa tudi najnižji znesek za delovno uspešnost, to je 5 odstotkov.

V prilogi 2 navedenega pravilnika, so določeni kriteriji za delitev sredstev za delovno uspešnost zaposlenih, ki so:

- o »izjemna dejavnost in prizadevanje delavca, da je naloge, ki so določene v programu dela, opravil kvalitetno in v določenih rokih. Delovni prispevek mora biti nadpovprečen, rešitve pa zakonite, kvalitetne in strokovno utemeljene;
- o inventivna dejavnost delavca, ki se je pokazal z dajanjem koristnih predlogov, kar je pripomoglo k učinkovitejšemu delovnemu procesu;
- o prispevek delavca k racionalizaciji dela in sredstev na finančnem, materialnem ali tehničnem področju, skrajšanje postopkov, znižanje stroškov in izkoriščenost delovnega časa;
- o uspešnost delavca in obseg opravljenih nalog z njegovega delovnega področja je presegel naloge, določene v opisu delovnega mesta. Količina opravljenega dela je bila nad pričakovanji, opravljene so bile tudi naloge, ki niso bile predvidene;
- o naloge, ki jih je delavec opravil, so bile zahtevnejše kot običajno;
- o ravnanje delavca v primerih, v katerih je potrebna odločitev posameznika, ki je s takim ravnanjem pripomogel k ugledu in uveljavitvi Ministrstva za notranje zadeve ali Policije;
- o uspešnost delavca ali skupine pri izvajanju lokalnih ali republiških akcij, skupinski ali posamezni operativni uspehi, ki so pomembni za Ministrstvo za notranje zadeve ali Policijo;
- o delavčev prispevek k izboljšanju delovnega okolja, pogojev dela, varstva pri delu in drugih razmer, ki vplivajo na dobro počutje in večjo delovno uspešnost delavcev v posameznih kolektivih«.

Pravilnik še določa, da je pri vrednotenju delovne uspešnosti potrebno upoštevati, da je nagrajevanje smiselno in stimulatívno le takrat, ko so nagrajeni delavci, katerih rezultati in delo so nadpovprečni.

Pravilnik določa tudi, da mora biti predstojnik enkrat mesečno obveščen o višini sredstev za vrednotenje delovne uspešnosti, pa tudi, da so vodje organizacijskih enot dolžni vsak mesec objaviti seznam prejemnikov delovne uspešnosti brez zneskov (Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za notranje zadeve in policije, 2000:25).

4.2. DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV V KOLEKTIVNI POGODBI ZA NEGOSPODARSKE DEJAVNOSTI - STARI SISTEM

Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji (Uradni list RS, št. 18/91 in naslednji, v nadaljevanju KPnd) v poglavju Plače na podlagi delovne uspešnosti, v 37. členu določa, da se uspešnost delavca meri s specifičnimi, za dejavnost in poklic značilnimi osnovami in merili, opredeljenimi v področnih zakonih oziroma drugih ustreznih dokumentih, ki so podlaga za pridobitev strokovnega naziva oziroma napredovanje in, da je podrobnejša opredelitev meril predmet panožnih kolektivnih pogodb. V naslednjem odstavku določa, da zaposleni plačo na podlagi svoje

individualne uspešnosti pridobi dodatno k osnovni plači, določeni na podlagi izhodiščne plače, ki je določena v 33. členu te pogodbe, plača pa je lahko povečana še za dodatke, ki so določeni v 38. členu KPnd.

Ker v nasprotju z ostalimi dejavnostmi javnega sektorja javna uprava do sedaj ni imela svoje kolektivne pogodbe, so bili za ta del javnega sektorja edina podlaga za določanje sredstev za delovno uspešnost javnih uslužbencev v ZRP in v podzakonskih aktih državnega organa, na katere le-ta napotuje in v katerih so se določila podrobnejša merila za delitev sredstev za delovno uspešnost zaposlenih.

Višina sredstev za delovno uspešnost je bila za javno upravo v letu 2005 določena s sklepom Vlade RS in sicer v višini 2 odstotkov sredstev za plače neposrednih in posrednih proračunskih uporabnikov.

4.3. DELOVNA USPEŠNOST - DELITEV SREDSTEV – NOVI SISTEM

4.3.1. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - poglavje o delovni uspešnosti

Eden od temeljnih ciljev novega plačnega sistema je povezava višine plače, ki jo prejme javni uslužbenec, z njegovo učinkovitostjo in doseženimi delovnimi rezultati. Glede na to, da osnovna plača po eni strani predstavlja zaščiteno kategorijo novega plačnega sistema in je vezana na delovno mesto, oziroma naziv ali funkcijo, novi sistem na drugi strani omogoča tudi ustrezno prožnost, ki je potrebna za motiviranje javnih uslužbencev.

Tako ZSPJS v določbah o delovni uspešnosti v VI. poglavju določa okvir za določitev dela plače za delovno uspešnost, ki višino plače povezuje z učinkovitostjo in rezultati dela. Gre torej za del plače, ki je vezana na posameznega javnega uslužbenca in odraža njegovo uspešnost pri delu.

Poglavje delovne uspešnosti v ZSPJS obsega le dva člena, ki pa sta precej obsežna. Tako je najprej določena višina sredstev za delovno uspešnost na skupni ravni, ko je obseg sredstev za delovno uspešnost, kot del sredstev za plače, vključen v vsakoletni proračun. ZSPJS določa najvišjo raven sredstev za delovno uspešnost in ta vsako leto lahko znaša največ 5 odstotkov ter obenem določa, da se obseg sredstev za delovno uspešnost ravnateljev, direktorjev in tajnikov oblikuje in izkazuje ločeno. Določa pa tudi, da se bo skupen obseg sredstev za delovno uspešnost vsako leto določil z aneksom h Kolektivni pogodbi za javni sektor - KPJS. ZSPJS tudi določa, da bodo tisti uporabniki proračuna, ki pridobivajo del sredstev s prodajo blaga in storitev na trgu, lahko del teh sredstev uporabili za plačilo povečane delovne uspešnosti ali za plačilo povečanega obsega dela. S tem bodo povečali »osnovni« obseg sredstev za delovno uspešnost. Določa tudi, da lahko uporabniki proračuna, ki bodo uresničili program racionalizacije in dosegli prihranke pri sredstvih za plače, del tako privarčevanih sredstev uporabijo za

izplačilo »dodatne« delovne uspešnosti in sicer v naslednjem proračunskem obdobju. Akt, v katerem bodo podrobneje opredeljeni pogoji za delitev tako pridobljenih sredstev je Uredba o dodatni delovni uspešnosti. V njej bodo določeni prihodki, ki se bodo šteli kot sredstva, pridobljena na trgu.

V ZSPJS je tudi določena individualna raven sredstev za delovno uspešnost in pa dva kriterija, po katerih se bo ocenjevalo delovno uspešnost posameznih javnih uslužbencev. Tako je določeno, da del plače za delovno uspešnost pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali tistemu, ki je bil v tem obdobju nadpovprečno delovno obremenjen. ZSPJS tudi določa sredstva za delovno uspešnost na individualni ravni in sicer določa, da ta del plače lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca. Določa pa tudi, da bodo podrobnejši pogoji za delitev sredstev določeni na podlagi meril in kriterijev, ki bodo del Kolektivne pogodbe za javni sektor, ki jo bodo sklenili Vlada RS in reprezentativni sindikati javnega sektorja.

Višina sredstev, ki se bo lahko izplačala javnemu uslužbencu kot tako imenovana »dodatna« delovna uspešnost, na podlagi prodaje blaga in storitev na trgu ali zaradi učinkov racionalizacije poslovanja, pa se bo lahko izplačala največ v višini treh osnovnih mesečnih plač, pri tem pa se bo upoštevala višina decembrske osnovne plače javnega uslužbenca.

ZSPJS tudi določa, da bo višino dela plače za delovno uspešnost ravnatelja, direktorja in tajnika, to so delovna mesta, ki so združena v plačni skupini B, določil organ, pristojen za njihovo imenovanje, vendar na podlagi meril, ki jih bo določil minister, pristojen za posamezno področje javnega sektorja. Ta zakon tudi določa, da del plače za delovno uspešnost pripada tudi funkcionarju v enaki višini, kot velja za javne uslužbence, če tako določa zakon, ki ureja področje, na katerem je posamezen funkcionar zaposlen (to določilo velja le za funkcionarje v sodstvu).

4.3.2. Poglavje o delovni uspešnosti v Kolektivni pogodbi za javni sektor in socialni dialog (KPJS)

ZSPJS je uzakonil obvezno kolektivno dogovarjanje, saj se brez sklenitve KPJS in kolektivnih pogodb dejavnosti in poklicev (KPdej), novi plačni sistem ne more začeti izvajati. Že od sredine leta 2002, ko je ZSPJS začel veljati, zato poteka zelo intenziven socialni dialog v javnem sektorju, in sicer med predstavniki reprezentativnih sindikatov javnega sektorja in predstavniki vladne strani, kar omogoča širitev vpliva predstavnikov zaposlenih na vsa področja urejanja delovnih pogojev javnih uslužbencev. V potrditev navedenega govori tudi dejstvo, da je vladna stran pristala tudi na usklajevanje podzakonskih aktov kljub temu, da so to oblastni akti.

V KPJS je namenjeno delovni uspešnosti posebno poglavje, ki obsega 10. členov, določbe tega poglavja pa bodo veljale za vse javne uslužbence, zaposlene v javnem sektorju. To pomeni, da bo dosednji sistem urejanja tega področja spremenjen za celotni javni sektor, saj je bila sedaj ta tematika

obravnavana v posameznih KPdej, za področje javne uprave pa so bila določila o delovni uspešnosti le v ZRP in v pravilnikih posameznih državnih organov.

Po začetku izvedbe novega plačnega sistema pa določila o delovni uspešnosti javnih uslužbencev tudi v javni upravi ne bodo več določena z oblastnimi akti, npr. pravilniki, ampak s kolektivno pogodbo, sklenjeno med reprezentativnimi sindikati javnega sektorja in Vlado RS.

Na področju socialnega dialoga sta v letu 2004 Ministrstvo za notranje zadeve in Fakulteta za upravo sklenila pogodbo o raziskovalnem delu, v katerem strokovnjak s področja pravnih vidikov socialnega dialoga v zaključnem poročilu o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu Ciljni raziskovalni projekt »Konkurenčnost Slovenije 2001-2006« prikazuje stanje v Sloveniji na tem področju. V navedenem poročilu tako ugotavlja, da »je ustrezna organiziranost in dejavnost države kot delodajalca v procesih kolektivnih pogajanj« in tudi, da »je ustrezna pravna ureditev individualnih participacijskih pravic, ki v skladu z Ustavo in zakonodajo o sodelovanju delavcev pri upravljanju, pripadajo tudi javnim uslužbencem«. Z vidika družbenega razvoja pa meni, da »Socialni dialog, ki se razvija v javnem sektorju, omogoča širitev vpliva zaposlenih na pravno urejanje delovnih pogojev v javnem sektorju. Na ta način se omogočajo tudi v javnem sektorju formalne možnosti za krepitev motivacije zaposlenih za dobro delo in ustvarjalnost na delovnem mestu, ter za večje spoštovanje in upoštevanje svoboščin ter osebnostnih pravic« (Vodovnik Z., 2005:7).

4.3.3. Predlog poglavja delovne uspešnosti v KPJS

Ker o poglavju delovne uspešnosti v KPJS pogajanja še niso zaključena in kolektivna pogodba še ni sklenjena, bom predstavila zadnji predlog vladne strani, v katerem so predlagane naslednje določbe:

Prvi člen tega poglavja določa višino skupnega obsega sredstev za plačilo delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Za leto 2005 je predlagana višina 3% letnih sredstev za osnovne plače. Drugi člen tega poglavja določa, da del plače za delovno uspešnost pripada tistemu javnemu uslužbencu, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. V tretjem členu je določeno, da javni uslužbenec doseže nadpovprečne delovne rezultate, ko opravi delo visoko strokovno in pred rokom in v celoti oziroma najmanj v pričakovanem obsegu. V naslednjem členu je določeno, da je javni uslužbenec nadpovprečno delovno obremenjen, ko v okviru polnega delovnega časa opravi dodatne naloge v okviru delovnega mesta ali poleg svojega dela občasno opravlja naloge odsotnega javnega uslužbenca ali sodeluje v projektnih ali delovnih skupinah. Naslednji člen določa merila za vrednotenje obeh kriterijev, ki se ju lahko vrednoti kot nadpovprečno stopnjo delovne uspešnosti in sta ovrednotena s po 3 točkami, v primeru, da sta vrednotena kot visoko nadpovprečna pa sta lahko ovrednotena s 4 točkami. Vsota točk, ki jih javni uslužbenec doseže na podlagi ugotovljenega doseganja kriterijev delovne

uspešnosti, je podlaga za določitev višine dela plače za njegovo delovno uspešnost.

Na podlagi takega izračuna je javni uslužbenec upravičen do dela plače za delovno uspešnost v naslednji višini:

Stopnja delovne uspešnosti	Število točk	Delež osnovne plače
Nadpovprečno uspešen po enem kriteriju	3	0,50
Visoko nadpovprečen po enem kriteriju	4	0,75
Nadpovprečno uspešen po dveh kriterijih	6	1,00
Nadpovprečno uspešen po enem kriteriju, visoko nadpovprečen po drugem kriteriju	7	1,50
Visoko nadpovprečno uspešen po dveh kriterijih	8	2,00

Vrednotenje kriterijev in izračun sredstev za delovno uspešnost javnih uslužbencev je določeno s posebnim obrazcem, ki je kot Priloga I del KPJS. Prvi del obrazca vsebuje podatke o vseh javnih uslužbencih in na podlagi danih ocen se ugotovi, kateri javni uslužbenci so nadpovprečno oziroma visoko nadpovprečno delovno uspešni po posameznem kriteriju ter, kakšen obseg sredstev za delovno uspešnost je na voljo. V drugem delu istega obrazca pa se, na podlagi dodeljenih točk posameznim javnim uslužbencem, izvede izračun višine sredstev za delovno uspešnost na ravni posameznega javnega uslužbenca. Določen je tudi postopek ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače za delovno uspešnost javnega uslužbenca. Predlog je, da se le-ta izvede vsako leto, ko se ocenjuje delovna uspešnost javnih uslužbencev.

V predlogu tega poglavja je tudi določeno, da se bo delitev sredstev za delovno uspešnost izvedla na ravni organizacijske enote. Višino dela plače, ki pripada javnemu uslužbencu, pa se bo izračunalo v odstotku od njegove osnovne plače. Da bi javne uslužbenke spodbudilo k doseganju dobrih rezultatov in, da bi vsi vedeli, kdo je dosegel nadpovprečne rezultate in je upravičen do sredstev za delovno uspešnost, pa je določeno, da se dosežena vsota točk posameznega javnega uslužbenca znotraj organizacijske enote objavi. V zadnjem členu je tudi določeno varstvo pravic, in sicer javni uslužbenec lahko uveljavlja varstvo pravic po postopkih in na način, ki je predpisan z delovno pravno zakonodajo.

4.3.4. Ocena trenutnega stanja socialnega dialoga v okviru pogajanj o poglavju delovne uspešnosti v KPJS

V okviru pogajanj o KPJS je bilo poglavje delovne uspešnosti večkrat predmet socialnega dialoga. Glavne točke, v katerih se socialni partnerji niso mogli uskladiti, pa so bile:

- o pogostost ocenjevanja, saj sindikati predlagajo najmanj dvakrat letno ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev, vladni predlog pa predvideva enkrat letno ocenjevanje,

- o višina obsega sredstev za delovno uspešnost, dosednji gornji limit za ta sredstva je določen v ZRP in je 3 % sredstev, ZSPJS pa določa do največ 5%,
- o merila, saj želijo socialni partnerji zelo podrobna merila, po katerih naj bi ocenjevalci odločali o delovni uspešnosti zaposlenih v javnem sektorju, na podlagi katerih se bodo delila sredstva za delovno uspešnost v celotnem javnem sektorju.

4.4. DELOVNA USPEŠNOST - POGOJ ZA NAPREDOVANJE V VIŠJI NAZIV - STARI SISTEM

4.4.1. Zakonske podlage – Zakon o razmerjih plač

Leta 1994 sprejeti Zakon o razmerjih plač - ZRP je v 12. členu določal, da na bolj zahtevno delovno mesto lahko zaposleni napredujejo, »če je tako določeno z zakonom oziroma z aktom o sistemizaciji delovnih mest«. To je bila edina določba tega zakona, ki je govorila o vertikalnem napredovanju, dokler to področje napredovanja ni bilo podrobno urejeno v Zakonu o javnih uslužbencih -ZJU.

V praksi se je določba o napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto v večini primerov izvajala tako, da se je sam predstojnik odločil, da bo zaposlenega prerazporedil na bolj zahtevno delovno mesto in, ker postopek za izvedbo takega napredovanja ni bil posebej določen v nobenem aktu, je bila odločitev o napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto za zaposlene na mestih upravnih delavcev in strokovno tehničnih delavcev prepuščena predstojniku.

Pri imenovanju v višji naziv najvišje kategorije javnih uslužbencev, to je višjih upravnih delavcev, pa je bil predpisan poseben postopek imenovanja, in sicer je predstojnik organa moral podati predlog za imenovanje zaposlenega v višji naziv na Kadrovske komisije Kadrovske službe Vlade RS, ki je o tem odločala. Imenovanje na višje delovno mesto je bilo možno, če je bilo prosto delovno mesto v sistemizaciji, vendar so bile takrat sistemizacije pripravljene tako, da so vsebovale najmanj 30% nezasedenih delovnih mest zaradi morebitnega povečanja obsega delovnih nalog, pa tudi zato, da so zaposleni iz delovnih mest, ki so jih zasedali, lahko napredovali na višja, bolj zahtevna delovna mesta.

ZDDO, ki ga je v letu 2002 v delu, ki določa skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev nadomestil ZJU, je v 14. členu z naslovom »delavci v upravi« določal, da »se za pomoč pri vodenju in usklajevanju dela v upravnih organih in v upravnih enotah, za vodenje organizacijskih enot na širših delovnih področjih upravnega organa, za vodenje upravnih enot in za opravljanje najzahtevnejših in specializiranih nalog, imenujejo višji upravni delavci. Za opravljanje strokovnih del, s katerimi se zagotavlja izvrševanje upravnih funkcij, so se imenovali upravni delavci.

Dela, s katerimi so se zagotavljali splošni, tehnični in drugi pogoji (spremljajoča dejavnost), pa so opravljali strokovno tehnični delavci».

4.4.2. Kolektivne pogodbe

V Kolektivni pogodbi za negospodarske dejavnosti v Republiki Sloveniji-KPnd), je napredovanje v naziv omenjeno le v poglavju »Plače na podlagi delovne uspešnosti« in sicer v 37. členu, ki določa, da se uspešnost delavca meri s specifičnimi, za dejavnost in poklic značilnimi osnovami in merili, opredeljenimi v področnih zakonih oziroma drugih ustreznih dokumentih, ki so podlaga za pridobitev strokovnega naziva oziroma napredovanje. Nadalje je v tem členu določeno, da je podrobnejša opredelitev teh meril predmet panožnih kolektivnih pogodb. Ker področje javne uprave panožne kolektivne pogodbe nima, je bilo tako imenovano vertikalno napredovanje oz. napredovanje za pridobitev naziva urejeno samo v določilih ZRP.

4.5. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE V VIŠJI NAZIV - NOVI SISTEM

ZJU je uvedel novo delitev zaposlenih v javni upravi glede na vsebino dela. Razdelil jih je na uradnike in druge javne uslužbence.

ZJU v 23. členu določa, da so uradniki javni uslužbenci, ki v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge ter javni uslužbenci, ki opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa v katerem so zaposleni. V tem členu je tudi določeno, da so delovna mesta, na katerih se opravljajo te naloge, uradniška delovna mesta.

Preostali javni uslužbenci, ki v organih opravljajo tako imenovana druga spremljajoča dela, so strokovno-tehnični javni uslužbenci in ti opravljajo spremljajoča dela na strokovno - tehničnih delovnih mestih.

ZJU že v XIII. poglavju, ki govori o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju, v 105. členu obravnava spremljanje kariere in strokovnosti dela uradnikov. Določeno je, da mora nadrejeni spremljati delo in kariero uradnikov in vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim uradnikom, določeno pa je tudi, da mora nadrejeni spremljati strokovno usposobljenost uradnikov in jim omogočiti občasno preverjanje teoretičnega in praktičnega znanja. Permanentno izobraževanje, ki je podlaga za dobro delo uradnikov, preverjanje in spremljanje njihove strokovne usposobljenosti pa jim omogoča napredovanje v višji naziv.

V ZJU je zelo natančno določen postopek napredovanja v višji naziv, o katerem so določila kar v dveh poglavjih, in sicer v XV. in XVI. poglavju oziroma v členih od 111. do 120. člena. Na tem področju so predvidene spremembe, ki jih pripravlja pristojno Ministrstvo za javno upravo.

4.5.1. Zakon o javnih uslužbencih – novi karierni sistem

V XV. poglavju ZJU je določeno ocenjevanje uradnikov. Tako 111. člen govori o delovnih in strokovnih kvalitetah, in sicer, da se ocenjevanje uradnikov izvaja z namenom spodbujanja njihove kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju. Določeno je tudi, da se ocenjevanje dela uradnikov izvaja glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa ter, da se ocenjevanje izvaja z medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitetah uradnikov primerljivih nazivov in delovnih mest.

Na tako določeni osnovi se po ZJU ocenjuje delovna uspešnost uradnika glede na naslednje elemente: rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost, natančnost pri opravljanju dela, zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organiziranja dela in druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela. (Ti elementi ocenjevanja delovne uspešnosti uradnikov so enaki, kot jih določa tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju za napredovanje na delovnem mestu za celoten javni sektor).

ZJU določa tudi postopek glede načina ocenjevanja in sicer, da se delovne in strokovne kvalitete, s čimer je mišljena delovna uspešnost uradnikov, ocenijo enkrat letno, določa pa tudi, da se ne ocenjujejo uradniki, ki sklenejo delovno razmerje za določen čas ter, da se v posameznem ocenjevanju ne oceni uradnik, ki ima v trenutku ocenjevanja manj kot tri mesece delovne dobe pri delodajalcu in po oceni nadrejenega njegovega dela še ni mogoče oceniti. ZJU določa tudi ocene, ki so: delo opravlja odlično, delo opravlja dobro, delo opravlja zadovoljivo in delo opravlja nezadovoljivo. Oceno uradnika določi nadrejeni. Podlaga za določitev ocene so obrazloženi podatki, ki se vpisujejo v ocenjevalni list, ki ga izpolni nadrejeni vsako leto, najkasneje do konca meseca januarja za preteklo leto.

ZJU precej natančno določa tudi postopek seznanitve z oceno, ki se opravi v obliki razgovora nadrejenega z uradnikom in mora biti opravljen najkasneje v 30 dneh od določitve ocene. Ocena se vpiše v ocenjevalni list, v katerem uradnik podpiše seznanitev z oceno. Če se uradnik z oceno ne strinja, pa lahko v osmih dneh po seznanitvi zahteva preizkus ocene. Tudi za preizkus ocene ZJU določa postopek, in sicer se preizkus ocene opravi pred komisijo, ki jo sestavljajo uradniki nadrejeni in po pooblastilu predstojnika še dva druga uradnika, ki pri določitvi ocene za uradnika nista sodelovala. Uradnik ima pravico do udeležbe pri preizkusu ocene. Odločitev te komisije je dokončna.

ZJU določa ravnanje tudi v primeru, ko sta izvedena oba postopka in sicer je veljavna ocena, s katero je bil uradnik seznanjen, v primeru zahteve preizkusa ocene pa tista ocena, ki je določena v preizkusu ocene.

ZJU določa tudi kvote oz. najvišje možne deleže ocen, in sicer se lahko s podzakonskimi akti določi najvišji možni delež ocen »odlično« in »dobro«, določeno pa je tudi, da je ta delež znotraj organov različen, določi pa ga uradnik na položaju - vodja.

V naslednjem poglavju ZJU je opredeljen postopek napredovanja v naziv. Tako je v 118. členu določeno, da uradniki lahko napredujejo v višji naziv na podlagi tega zakona, napredovanje vseh javnih uslužbencev, to je napredovanje na delovnem mestu oziroma nazivu v višji plačni razred pa je določeno v ZSPJS.

V naslednjem členu so določeni pogoji za napredovanje uradnika v višji naziv, in sicer le-ta lahko napreduje, če:

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

V 120. členu je določeno napredovalno obdobje in ocena, ki je predpisana za napredovanje v posameznem nazivu. Te določbe se upoštevajo ob predpostavki, da se uradnike ocenjuje enkrat na leto, tako lahko uradnik v nazivu od drugega do petega kariernega razreda napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko petkrat doseže najmanj oceno dobro ali, ko trikrat doseže oceno odlično.

Za uradnika v nazivu prvega kariernega razreda pa je določeno, da napreduje v eno stopnjo višji naziv, ko šestkrat doseže najmanj oceno dobro ali ko trikrat doseže oceno odlično. V naziv prve stopnje napreduje uradnik, ko petkrat doseže oceno odlično.

Določena je tudi izjema, in sicer, da lahko v višji naziv napreduje uradnik, ki doseže oceno odlično in je njegovo delo zaradi izjemne usposobljenosti, zanesljivosti in rezultatov dela posebej pomembno za organ. Izpolnjevanje tega pogoja pa ugotovi na predlog nadrejenega predstojnik; vendar je določen delež takih napredovanj, ki ne sme presegati 5 % vseh napredovanj - najbrž je mišljeno v koledarskem letu.

V nadaljnjih določbah ZJU so določene tudi izjeme glede napredovanja v eno stopnjo višji naziv za uradnika, ki ne izpolnjuje pogoja glede predpisane strokovne izobrazbe. To je možno v primeru po najmanj sedmih letih v istem nazivu in, če je bil v istem nazivu vsaj trikrat ocenjen z oceno odlično ter nikoli z oceno zadovoljivo ali nezadovoljivo; na podlagi teh določb lahko uradnik napreduje le v eno stopnjo višji naziv, kot je določen za njegovo delovno mesto, oziroma le v eno stopnjo višji naziv od naziva, za katerega izpolnjuje predpisane pogoje glede strokovne izobrazbe. Na podlagi teh določb pa ni mogoče napredovati v nazive prvega kariernega razreda.

Določeno je tudi, da lahko uradnik izjemoma napreduje v za eno ali dve stopnji višji naziv v primeru premestitve na zahtevnejše delovno mesto, če se na tem delovnem mestu naloge lahko opravljajo le v višjem nazivu. Pri tem pa lahko uradnik napreduje le v najnižji naziv tistega delovnega mesta.

Postopek je določen tako, da obrazložen predlog za napredovanje v višji naziv poda nadrejeni uradnik predstojniku, ki mora najkasneje v 30 dneh ugotoviti izpolnjevanje pogojev za napredovanje in o napredovanju odločiti. Glede pravic, ki izhajajo iz napredovanja v višji naziv, pa je določeno, da le-te pripadajo uradniku od prvega dne naslednjega meseca po tem, ko je imenovan v višji naziv.

Komentar: Iz predstavljenih določil ZJU, ki uvaja karierni sistem, lahko ugotovimo, da je zastavljen selekcijsko, saj se izvaja le za uradnike, za katere velja definicija, da v organih opravljajo javne naloge in zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog.

Dela, ki jih opravljajo, se izvajajo na delovnih mestih, ki imajo nazive. Tako se, na primer, na delovnem mestu s VII. stopnjo strokovne izobrazbe–visokošolski program, delo opravlja na delovnem mestu »svetovalec«, najnižji naziv tega delovnega mesta pa je svetovalec III. Če pogledamo, kako bo zaposleni na tem delovnem mestu napredoval lahko vidimo, da je v novem plačnem sistemu delovno mesto svetovalec v vladnem predlogu orientacijskih delovnih mest v Kolektivni pogodbi za javni sektor z dne 30.09.2004, uvrščeno v 27. plačni razred.

Ker se delo na tem delovnem mestu opravlja v nazivu, na njem po ZSPJS javni uslužbenci lahko napredujejo za pet plačnih razredov, to pomeni napredovanje do 32. plačnega razreda. Če bo ta uradnik vmes izpolnil pogoje za napredovanje v višji naziv, ki je svetovalec II, vidimo, da je temu nazivu določen začetni plačni razred 30 in bo lahko po petih napredovanjih na tem delovnem mestu napredoval do 35. plačnega razreda. Za najvišji naziv tega delovnega mesta, to je svetovalec I, je določen začetni plačni razred 32, najvišji pa je 37. plačni razred.

Iz tega lahko razberemo, da je sistem napredovanj po novem plačnem sistemu zgrajen tako, da je od začetne uvrstitve delovnega mesta z nazivom, to je svetovalec III, do končnega plačnega razreda najvišjega naziva, to je svetovalec I, možno napredovati za največ 10 plačnih razredov. Tu je skupna točka napredovanja uradnika v naziv in napredovanja ostalih zaposlenih, ki delajo na spremljajočih delovnih mestih. Ti lahko po določitih ZSPJS, glede na to, da delajo na delovnih mestih brez naziva, napredujejo za največ 10 plačnih razredov.

Razlika je v hitrosti napredovanja. Na delovnem mestu brez naziva je mogoče najvišji plačni razred doseči najhitreje v 24. letih (pri tem pa se upošteva uporabo določila ZSPJS, da se lahko ob prvem in drugem napredovanju na delovnem mestu napreduje za dva plačna razreda), cilj kariernega sistema pa je, da je mogoče v najvišji plačni razred delovnega mesta - to je v prikazanem primeru svetovalec, ki se opravlja v več nazivih, doseči v krajšem času.

Uradnik pa se lahko v javni upravi prijavi tudi na razpis za delovno mesto, ki se opravlja v višjem nazivu in, če nadaljujemo konkreten primer, je to višji svetovalec. Na tem delovnem mestu pa so ravno tako trije nazivi: višji svetovalec III, II in I. Za izpolnjevanje pogojev na tem delovnem mestu je

potrebno imeti določeno število let delovnih izkušenj, izpolnjevati pa je potrebno še dodatne pogoje, ki so določeni v zakonskih in podzakonskih aktih.

OPOMBA: Ne smemo pa pozabiti na dejstvo, da je predstavljena simulacija primera izvedena na podlagi predlogov vladne strani uvrščanja delovnih mest in nazivov v plačne razrede v Kolektivni pogodbi za javni sektor, o kateri pogajanja z reprezentativnimi sindikati še niso zaključena. Zato je primer potrebno vzeti le kot eno od možnih variant novega plačnega sistema.

4.5.2. Prvo leto kariernega sistema v javni upravi - letni pogovori z zaposlenimi in ocenjevanje uradnikov

Kot je bilo že povedano, je ZJU popolnoma na novo uvedel karierno - vertikalno napredovanje, in sicer za tisti del javnih uslužbencev, ki delajo v javni upravi na delovnih mestih uradnikov.

Vladna kadrovska služba, ki je pripravila postopke in navodila za izvedbo letnih razgovorov za celotno javno upravo, je spremljala njihov potek in v zvezi s pripravami nanje in njihovo izvedbo objavila podatke, ki jih povzemam.

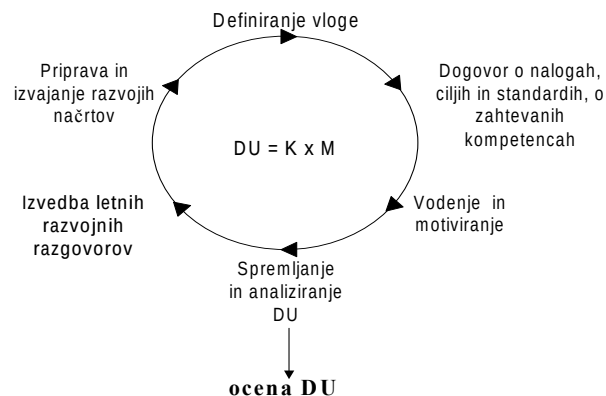
Letni pogovori in ocenjevanje uradnikov

Vlada RS je v letu 2004 sprejela ukrepe za boljše delovanje državne uprave, s katerimi je med drugim vsem organom naložila, da v prvem polletju zagotovijo izvedbo letnih pogovorov v skladu z ZJU, po metodologiji, ki jo je pripravila Kadrovska služba vlade RS in je bila tudi objavljena na njenih spletnih straneh.

Za ta namen je bilo pripravljeno tudi gradivo, ki govori o vlogi in pomenu letnega pogovora ter predstavlja tehniko njegove izvedbe. O tej tematiki so potekala tudi številna izobraževanja, ki jih je izvedla Upravna akademija, (v letu 2004 je bil to del Ministrstva za notranje zadeve, s 1. aprilom 2005 pa je postala del novo ustanovljenega Ministrstva za javno upravo).

Izobraževanja se je udeležilo več kot tisoč kadrovskih delavcev in vodij, ki so zadolženi za izvedbo letnih pogovorov.

S strani Kadrovske službe Vlade RS je bil predstavljen Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti (DU):



Slika 1: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti (Bagon J., 2004).

Faze prikazanega sistema opisno pomenijo korake v sistemu upravljanja DU:

- o Postopek upravljanja DU se začne z določitvijo vloge posameznika v organu oz. organizacijski enoti: Zakaj sem tukaj? Kaj je moja vloga v tej organizaciji? Kaj se pričakuje od mene?
- o Druga faza je določitev (letnega) programa dela, nalog, pričakovanih rezultatov, načina izvedbe nalog. Pri tem je nujno, da se vodja in sodelavec uskladita glede pričakovanj in da se sporazumeta, kaj se bo pozneje tudi ocenjevalo kot dobro opravljeno delo. Ta faza je ključna, če hočemo pozneje izpeljati kakršno koli ovrednotenje, ocenjevanje in na tej podlagi sprejemati ukrepe za učinkovitejše delo posameznika in organa oz. organizacijske enote.
- o Temu sledi opravljanje dela. Vloga vodje je, da sproti spremlja svoje ljudi, jih spodbuja, pomaga pri zastojih in težavah.
- o Sledi faza ovrednotenja, ki je možna le, če so bile opravljene predhodne faze.
- o Rezultati ovrednotenja se uporabijo v dveh smereh, za ocenjevanje delovne uspešnosti in za pogovor o posameznikovem razvoju, letni pogovor s sodelavcem. Vsaka od teh dejavnosti ima različne posledice oziroma rezultate (Bagon J., 2004).

V prispevku avtorica navaja, da bo pogovor o posameznikovem razvoju in nadaljnjem delu, njegovih sposobnostih in talentih, zmožnostih in ciljih, privedel do organizacijskih in izobraževalnih ukrepov, ti pa naj bi privedli do učinkovitejšega dela in večjega zadovoljstva med zaposlenimi.

Ocenjevanje delovne uspešnosti v javni upravi oziroma javnemu sektorju naj bi bilo podlaga za napredovanje v višji naziv (zakonska podlaga ZJU, ki velja le za javno upravo), pa tudi za napredovanje na delovnem mestu (zakonska podlaga ZSPJS, ki velja za celotni javni sektor). Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca pa je tudi podlaga za določitev gibljivega dela plače v

obliki delitve sredstev za tiste javne uslužbenke, ki so nadpovprečno delovno uspešni (zakonska podlaga ZSPJS, ki velja za celotni javni sektor).

V nadaljevanju prispevka je obrazložen postopek letnega pogovora, ki je sestavljen iz dveh delov, in sicer letnega pogovora in ocenjevanja delovne uspešnosti posameznika.

LETNI POGOVOR	OCENJEVANJE DU
○ Pregled nalog in rezultatov dela ○ Težišča primernosti delavca (sposobnosti, talenti) ○ Vodenje in sodelovanje ○ Dogovor glede delovnih nalog v naslednjem obdobju ○ Merila za oceno rezultatov dela ○ Razvojni ukrepi (izobraževanje, izpopolnjevanje, ...) in izboljšave <u>105. člen ZJU</u>	1. Rezultati dela 2. Samostojnost, ustvarjalnost, natančnost 3. Zanesljivost 4. Kakovost sodelovanja in organiziranja dela 5. Druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela Ocene: odlično, dobro, zadovoljivo, nezadovoljivo 111.–117. člen ZJU <u>Na tem področju so spremembe ZJU</u>

Preglednica 1: Pogovor z javnim uslužbencem (Bagon J., 2004).

Komentar: Glede na to, da je letni pogovor z zaposlenimi velika novost na področju ravnanja s kadrovskimi viri v javni upravi, je bila priprava vodstvenega kadra, to je tistih, ki bodo te razgovore izvajali, kar obsežna in s strani Kadrovske službe Vlade RS zelo aktivno zastavljena. Na podlagi priprav naj bi se v letnem pogovoru preverili prvi dve fazi ciklusa ugotavljanja delovne uspešnosti uradnikov, in sicer naj bi vodja in zaposleni proučila vlogo posameznika v organu (na primer pregledala, če opis delovnega mesta v sistemizaciji še ustreza delu, ki se na tem mestu izvaja) ter uskladila pričakovanja obeh strani glede dela, tako v preteklem, kot tudi v prihodnjem obdobju. Dogovorila naj bi se o pričakovanih rezultatih, o časovnem okviru za opravljanje določenega dela in o obsegu dela ter, ne nazadnje, tudi konkretno definirala pojem »uspešno opravljeno delo«.

V prispevku je predstavljen tudi primer, ki prikazuje konkreten postopek izvedbe navedenih smernic, zato ga povzemam:

Ena od nalog uslužbenca je, da odgovarja na vprašanja iz uslužbenske zakonodaje tako, da se reši težava tistega, ki je vprašanje postavil. Rok za odgovore je največ 3 tedne, odgovori pa morajo biti zanimivi za širši krog uporabnikov in morajo biti objavljeni na spletnih straneh.

Ko se bodo ob letu presojali doseženi rezultati, bosta udeleženca letnega razgovora preverila, koliko mnenj je bilo pripravljenih, koliko so bila ustrezna in kakovostna, to pomeni, kako so bile »stranke« zadovoljne z odgovori, ali so

bili pripravljene v treh tednih, koliko jih je prišlo na splet, ali so pripravljene vsebinsko, ali v resnici pojasnjujejo, kako natančno so utemeljeni. Pomembno pri tem je vedeti, da je za to ocenjevanje najbolj, če ne edini, pristojen vodja, to je oseba, ki lahko presodi kakovost (Bagon J., 2004).

Komentar: Posebej je potrebno opozoriti na novost, in sicer, da se v javni upravi glede napredovanja prvič vzpostavlja tak sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, ki je popolnoma odvisen od ocene nadrejenega, kar je razvidno iz kriterijev, ki so določeni v ZJU za napredovanje v nazivu, enaki kriteriji pa so določeni tudi za napredovanje na delovnem mestu v plačnem zakonu.

V tem letnem pogovoru naj bi ocenjevalec in ocenjeni tudi določila kompetence, to so znanja, veščine in lastnosti, ki so potrebne, da bo delo dobro opravljeno. Bagonova navaja tudi konkreten primer, ko omenjeno delo zahteva: dobro poznavanje zakonodaje in veliko vedenja o tem, kako "deluje" v praktičnih primerih, v življenjskih situacijah; dober odnos s sodelavci, ki uporabljajo uslužbenko zakonodajo; sposobnost sodelovanja s službami v upravi, ki se ukvarjajo s to problematiko.

V letnem razgovoru naj bi bil poudarek na sposobnostih, prednostih in talentih javnega uslužbenca, na katere naj bi bili managerji posebej pozorni in, ki naj bi razkrile pozitivne lastnosti zaposlenih. Posebej pa naj bi se ob tej priložnosti posvetila pozornost izboljšanju organizacije dela v organu oz. organizacijski enoti, izboljšanju pretoka informacij, pa tudi medsebojnim odnosom zaposlenih in sodelovanju z drugimi organizacijskimi enotami.

Rezultat pogovora naj bi bila določitev programa dela v naslednjem obdobju, opredeljeni pa naj bi bili tudi ukrepi, ki jih je potrebno izpeljati v zvezi z delom. Skupno pa naj bi nadrejeni in javni uslužbenec določila predlog razvoja zaposlenega, zanj določila program usposabljanja in izpopolnjevanja, izobraževanja ali mentorstva, skratka določila način dela, za katerega oba menita, da bo pripomogel k nadaljnjemu razvoju javnega uslužbenca (Bagon J., 2004).

Komentar: Ob pripravi izvedbe letnih pogovorov za ocenjevanje dela uradnikov je najprej potrebno povedati, da je javna uprava področje, ki ima približno enako razvite kadrovske oddelke, zato verjamemo, da je bilo tako natančna navodila tudi v praksi mogoče izvesti. Glede široko zastavljenega sistema izobraževanja ocenjevalcev je jasno, da se pripravljenci izvedbe novega sistema zavedajo, da je ocenjevanje kritična točka, zato predlagam, da se izobraževanja nadaljujejo in izvajajo vsako leto.

Po mojem mnenju pa je bistveno spremljanje rezultatov izvedbe novega sistema, česar pa v nobenem od predstavljenih gradiv ni zaslediti. Predlagam torej vsakoletno zbiranje podatkov o ocenjevanju.

Izvajanje letnih pogovorov

V letu 2004, ko so se letni pogovori začeli uvajati, je Kadrovska služba Vlade RS zbrala podatke, koliko letnih pogovorov (LP) so v organih državne uprave že opravili do konca avgusta 2004 in koliko jih nameravajo še opraviti do konca leta 2004:

Organ	Število zaposlenih	Število izvedenih LP do 31.8.2004	Število predvidenih LP do konca leta 2004	Število vseh LP v letu 2004	Zaposleni v %, s katerimi bo LP izveden v letu 2004
Ministrstva z organi	29.987	5725	11.890	17.615	59 %
Vladne službe	1125	286	592	878	78 %
Upravne enote	3087	1368	1704	3072	100 %
SKUPAJ	34.199	7379	14.186	21.565	63 %
Ministrstva					
Min. za finance	5358	38	4695	4733	88 %
Min. za zunanje zadeve	539	94	307	401	73 %
Min. za pravosodje	933	0	0	0	0 %
Min. za gospodarstvo	487	0	0	0	0 %
Min. za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	944	50	883	933	98 %
Min. za promet	356	45	68	113	32 %
Min. za okolje, prostor in energijo	1580	286	1296	1580	100 %
Min. za delo, družino in socialne zadeve	318	57	236	293	92 %
Min. za zdravje	338	0	180	180	53 %
Min. za informacijsko dr.	53	4	35	39	72 %
Min. za šolstvo, znanost in šport	414	21	1	22	5 %
Min. za kulturo	215	74	96	170	79 %
Min. za notranje zadeve	10.049	304	157	461	5 %
Min. za obrambo	8403	4752	3848	8400	100 %

Preglednica 2: Letni pogovori izvedeni v javni upravi v letu 2004

Iz preglednice je razvidno, da je bilo do konca avgusta 2004 opravljenih z zaposlenimi 7379 letnih pogovorov, to je le 21,6 odstotka. Do konca leta pa je bilo načrtovano, da bo opravljenih še dobrih 14.000, to je 63 odstotkov. V upravnih enotah, na Ministrstvu za okolje, prostor in energijo ter Ministrstvu za obrambo so načrtovali, da bodo opravili letne pogovore z vsemi zaposlenimi, na Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za gospodarstvo pa v letu 2004 pogovorov niso nameravali izvesti. Tudi v nekaterih drugih organih so imeli pomisleke glede izvedbe letnih pogovorov, vzrok pa naj bi bil v zamenjavi vodstev, kot posledici volilnega leta.

Ocenjevanje uradnikov

ZJU določa, da uradnik napreduje v nazivu na podlagi letnih ocen delovne uspešnosti. Vsakoletno ocenjevanje uradnikov mora biti izvedeno v januarju,

poseben primer pa je bilo leto 2004, ko se je ocenjevanje uradnikov šele uvajalo in je bil zato postopek razgovorov in ocenjevanje izvedeno kasneje. Kadrovska služba Vlade RS je organom javne uprave poslala vprašalnike o ocenjevanju uradnikov v letu 2004 (ocene so za delovno uspešnost za leto 2003) na podlagi ZJU in zbrala naslednje podatke:

Organ	Število zapo- slenih	Število ocenje- nih uradni- kov za leto 2003	Število vseh, ki bi morali biti ocenje- ni	Odstotek posameznih ocen delovne uspešnosti javnih uslužbencev				Štev. urad- nikov ocen- jenih neza- dovo- ljivo
				A odlič- no	B dobro	C zado- volji- vo	D Neza- dovo- ljivo	
Ministrstva z organi	29.987	15.766	16.701	30	58	11	0,3	48
Vladne službe	1125	508	529	47	46	6	0,2	1
Upravne enote	3087	1919	2104	28	59	6	1,5	28
SKUPAJ	34.199	18.203	19.334	30	57	11	0,4	77
MINISTRSTVA								
Min. za finance	5358	4290	4700	23	61	14	0,4	17
Min. za zunanje zadeve	539	382	385	63	33	4	0,3	1
Min. za pravosodje	933	606	621	21	40	39	0,0	0
Min. za gospodarstvo	487	253	358	44	43	11	1,2	3
Min. za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano	944	551	688	44	46	10	0,5	3
Min. za promet	356	211	215	24	66	12	0,0	0
Min. za okolje, prostor in energijo	1580	925	956	37	56	7	0,1	1
Min. za delo, družino in socialne zadeve	318	209	217	31	51	7	0,0	0
Min. za zdravje	338	173	228	21	50	29	0,0	0
Min. za informacijsko družbo	53	23	28	35	65	0	0,0	0
Min. za šolstvo, znanost in šport	414	234	234	29	44	27	0,0	0
Min. za kulturo	215	134	141	64	32	4	0,0	0
Min. za notranje zadeve	10.049	7090	7188	31	63	6	0,3	21
Min. za obrambo	8403	695	742	28	42	24	0,2	2

Preglednica 3: Ocenjevanje uradnikov v letu 2004 (Bagon J., 2004)

Zbrani podatki kažejo, da je bilo od 19.334 uradnikov, ocenjenih 18.203, kar je 94,15 odstotka. Za 1131 oziroma 5,5 odstotka neocenjenih uradnikov je več različnih razlogov, na primer bolezenski dopust, porodniška ali starševska odsotnost, prekratko obdobje zaposlitve za ocenitev, odhod iz javne uprave ali pa so vodje ocenjevanje zavrnil, čeprav so ga bili dolžni opraviti (Bagon J., 2004).

Razporeditev ocen kaže zelo pestro sliko, in sicer je v povprečju 30 odstotkov odličnih, 57 odstotkov dobrih, 11 odstotkov zadovoljivih ter 0,4 odstotka oziroma 77 uradnikov od 18.203 ocenjenih z oceno nezadovoljivo.

Kot je razvidno iz razpredelnice, je največji delež odličnih na Ministrstvu za kulturo in Ministrstvu za zunanje zadeve. Najnižji delež odličnih, to je le 21 odstotkov, je zaposlenih v Ministrstvu za pravosodje in Ministrstvu za zdravje, s 23 odstotki pa jima sledi Ministrstvo za finance in s 24 odstotki Ministrstvo za promet.

Nezadovoljivih je od skupno več kot 18.000 uradnikov le 77 javnih uslužbencev, kar je 4 tisočine ocenjenih. Največ, tako po številu, kot po deležu, jih je v upravnih enotah, in sicer kar 28. Kar na sedmih ministrstvih pa ni nikogar, ki bi bil ocenjen z oceno nezadovoljivo.

Predstavljeni podatki so prva informacija o ocenjevanju uradnikov v državni upravi ter prvi statistični prikaz izvedbe te zahtevne naloge. Bagonova na podlagi prikazanih podatkov ugotavlja, da bi kazalo razmisliti, da bi se vendarle določilo neke smernice glede ocen, ki bi bile povezane z uspešnostjo posameznih ministrstev, vladnih služb ter upravnih enot.

V prispevku so tudi predstavljeni zanimivi podatki o raziskavah v starih članicah Evropske unije in članicah OECD, kjer so izvedli več obširnih študij o plačilu po uspešnosti oziroma dosežkih (Performance related pay), v vseh pa so prišli do podobnih ugotovitev, ki kažejo:

- o da vztrajno narašča število organizacij in področij delovanja javnih uprav, kjer se uvaja plačilo po rezultatih oziroma uspešnosti;
- o da je zelo pomembno, kako se uvaja ocenjevanje v institucijo, predvsem, če je uveden način sprejemljiv za obstoječo organizacijsko kulturo, saj v nasprotnem primeru lahko povzroči tudi negativne posledice;
- o da pomen uvajanja plačevanja po uspešnosti nima tolikšne vrednosti v plačilu, ki ga posameznik dobi, temveč v tem, da se ta način lahko uporabi kot priložnost za managerske in organizacijske spremembe, ker urejeno plačevanje po uspešnosti zahteva, da se vzpostavijo učinkoviti procesi ocenjevanja in postavljanja ciljev, da se določi klasifikacija nalog, da se izvaja preverjanje spretnosti in sposobnosti, da se zagotovi več skupinskega dela in, da se poveča prožnost pri delu, obenem pa je tudi priložnost, da se ustvari razvojni dialog med zaposlenim in vodjo;
- o da so ocenjevalni sistemi manj standardizirani, manj formalizirani in podrobni kot pred desetimi leti,
- o da ocenjevanje uspešnosti temelji bolj na dialogu z neposrednim vodjem kot na količinskih kazalcih, to pomeni, da se uporablja večja paleta meril, predvsem pa, da so le-ta prožnejša (Bagon J., 2004).

Komentar: Uvedba ocenjevanja uradnikov je predvsem velik preizkus za managerje v javni upravi, ki jih bo potrebno usposobiti za izvedbo zahtevne naloge ocenjevanja podrejenih. S sprejetjem zakonodajnih podlag, ki prepuščajo ocenjevanje presoji managerja, jim je podan ključen instrument, s

katerim bodo lahko pomembno prispevali k uspešnejšemu doseganju ciljev organizacije, ki naj bi jih podrejeni dosegali pod njihovim vodstvom. Vendar je s temi zakonskimi podlagami storjen le prvi korak, ki bi mu morala slediti nadgradnja sistema, pri čemer bi bila ustrezna metoda 360 stopinj, saj bodo le tako vodilni dobili povratno informacijo o kvaliteti svojega vložka v proces doseganja ciljev organizacije. Na podlagi dobljenih rezultatov pa bodo tudi nadrejeni managerjem lažje ocenjevali njihovo delo, v pomoč pa bi jim morale biti tudi ocene, s katerimi so managerji ocenjevali svoje podrejene; le tako bo sklenjen krog in bodo rezultati verodostojni.

4.5.3. Letni pogovori z zaposlenimi v Carinski upravi RS (CURS)

Zanimive so ugotovitve avtorice Irene Morel o izvedbi letnih pogovorov v Carinski upravi RS (CURS), kjer so bili leta 2004 izvedeni prvič. Maja 2004 so sprejeli Program uvajanja letnih pogovorov na CURS, v katerem so bila določena temeljna izhodišča za uvajanje letnih pogovorov. Opredeljena pa sta bila tudi načrt usposabljanja vodij in izvedba letnih pogovorov po posameznih lokacijah. Na podlagi sprejetega programa so organizacijo pogovorov usmerjali in vodili posebej za to nalogo imenovani zaposleni po carinskih uradih, koordinacijo celotnega dela pa je izvajal Generalni carinski urad.

Vsi koordinatorji so bili posebej usposobljeni na seminarju Upravne akademije, njihova naloga pa je bila priprava časovnega načrta izvedbe, usposabljanje vodij, seznanjanje zaposlenih z uvajanjem letnih pogovorov in seveda njihova izvedba. Dogovorjeno je bilo, da se bodo opravili pogovori z vsemi zaposlenimi na CURS in ne le z uradniki (kot to zahteva ZJU), izpeljali pa so jih vodje, ki so delavce tudi ocenjevali. Potek pogovorov se je izvedel postopoma, od zgoraj navzdol. Prvi je bil izveden pogovor generalnega direktorja CURS z neposredno podrejenimi, nato so sledili pogovori vodij sektorjev in direktorjev s svojimi podrejenimi. Program je bil objavljen tudi na spletnih straneh carinske uprave.

Izvedba letnih pogovorov

Do konca leta 2004 je bilo na podlagi Programa uvajanja letnih pogovorov izvedenih 1724 letnih pogovorov, kar je 95,67% vseh zaposlenih v CURS na dan 31.12.2004. Pogovorov se niso udeležili le zaposleni, ki so bili med njihovo izvedbo odsotni zaradi daljšega bolniškega ali porodniškega dopusta (Morel I., 2005).

Zap. št.	Carinski urad	Opravljeni letni pogovori (število delavcev)	Štev. delavcev, s katerimi pogovor ni bil opravljen
1.	Generalni carinski urad	247	5
2.	Carinski urad Brežice	165	5
3.	Carinski urad Celje	130	12
4.	Carinski urad Dravograd	28	1

5.	Carinski urad Jesenice	62	11
6.	Carinski urad Koper	204	11
7.	Carinski urad Ljubljana	279	8
8.	Carinski urad Maribor	200	2
9.	Carinski urad Murska Sobota	124	5
10.	Carinski urad Nova Gorica	102	5
11.	Carinski urad Sežana	183	5
	SKUPAJ	1724	70

Razpredelnica 4: Letni pogovori po posameznih uradih CURS (Morel I., 2005)

Če strnemo ocene opravljenih letnih razgovorov, lahko ugotovimo, da so bili letni pogovori v tem okolju izvedeni prvič, zato je bil v začetku prisoten strah pred izpeljavo in pomisleki o učinkovitosti izvedbe; njihovi pripravljalci pa so pridobili zanimiva mnenja tako izvajalcev kot udeležencev pogovorov (Morel I., 2005).

Povzetek ugotovitev po opravljenih pogovorih

- o Izvedbo letnih pogovorov je od začetka do konca podpiralo vodstvo CURS, kar je ključnega pomena za uspešno uvajanje in izvedbo letnih pogovorov.
- o Letni razgovori so bili uvedeni sistematično; vsi vodje organizacijskih enot so bili predhodno usposobljeni, dobili so enotne usmeritve, gradivo in standardiziran zapis dogovorov, ki so ga med pogovorom izpolnjevali. V nalogo so bili vključeni vsi delavci CURS in ne le uradniki, kot je opredeljeno v Zakonu o javnih uslužbencih. Tako je bil zagotovljen enak pristop do vseh zaposlenih ne glede na dela, ki jih opravljajo.
- o Letne pogovore so izpeljali vodje, ki ocenjujejo delavca in mesečno določajo njegovo uspešnost (mišljena je delitev sredstev za delovno uspešnost javnih uslužbencev). Vodje in udeleženci so se na letne pogovore pripravili tako, da so pred tem izpolnili poseben opomnik za pripravo na pogovor. Letne pogovore so izpeljali vsi vodje organizacijskih enot, udeležili pa so se jih praviloma vsi povabljeni delavci.
- o Na carinskih izpostavah, kjer je zaposleno več delavcev, so vodjem pomagali tudi njihovi pomočniki. Vodja in zaposleni sta se pogovarjala o opravljenih nalogah v tekočem letu, delovnih nalogah in ciljih za naslednje leto, načinu opravljanja dela, določila sta ključne in prednostne naloge ter pričakovane rezultate, opredelila sta merila za ocenjevanje rezultatov dela ter se dogovorila o želenem usposabljanju in izpopolnjevanju. Dogovore sta vodja in udeleženec zapisala, del zapisa, ki je namenjen delavčevim željam po nadaljnjem usposabljanju, pa je bil poslan Oddelku za izobraževanje v pomoč pri pripravi letnega programa izobraževanja in usposabljanja.

- o V povprečju je posamezen vodja porabil od 45 minut do 2 uri za pogovor s sodelavcem; v ta čas niso vštete priprave na pogovor (pregled osebne mape delavca, njegove udeležbe na usposabljanjih).
- o Posamezen vodja je porabil za izvedbo pogovorov z vsemi sodelavci od enega do treh mesecev. Število pogovorov, ki so jih opravili posamezni vodje, je bilo zelo različno, najmanj s petimi in največ s štiridesetimi delavci.
- o V nekaterih carinskih uradih so po končanem ocenjevanju vodje organizacijskih enot zapisali svoje mnenje o opravljenih razgovorih in ga posredovali koordinatorju pogovorov (Morel I., 2005).

Izkušnje udeležencev letnih pogovorov

Prednosti: Osebni stik med vodjem in sodelavcem ter pridobivanje podatkov o delavcu, o njegovih osebnih in strokovnih pričakovanjih; Vsebina pogovorov je bila taka, da je pomagala obojestranskemu prepoznavanju in odpravljanju težav, udeleženci pa so predstavili svoje želje in potrebe v zvezi z nadaljnjim delom in izpopolnjevanjem; Dobra stran letnih pogovorov je tudi dogovor o ciljih in prednostnih nalogah ter rokih, do katerih naj bi bile naloge izvedene.

Slabosti: Pogovori zahtevajo veliko časa za priprave in izvedbo: vodje so porabili za izvedbo tudi tri mesece, pri čemer so sami razporejali čas za izpeljavo letnih pogovorov; Nekateri vodje so opravili na dan tudi po tri razgovore s sodelavci; Pogovori pomenijo (vsaj na začetku) veliko psihično obremenitev za vse sodelujoče.

Druge ugotovitve: Odziv sodelavcev in vodij je bil zelo dober, pogovori so potekali v prijetnem ozračju. Udeleženci so jih izpeljali resno, strokovno in zavzeto, prav tako pa niso ugotovili večjega negotovanja zaradi uvajanja pogovorov, saj so bili kljub začetnemu strahu lepo sprejeti in v zaključku ocenjeni kot pozitivni in koristni. Pogovori so nakazali potrebo po usposabljanju s področja vodenja in komuniciranja. Način vodenja in vsebina pogovorov sta bila odvisna od delovnih nalog delavca, tako da je bilo tudi vodenje pogovora različno z vodji in z zaposlenimi, ki niso vodje. Naloga vodij je bila, da zaposlene na začetku pogovora sprostijo in jih hkrati motivirajo za nadaljnje delo in razmišljanje o morebitnih izboljšavah. Pojavili so se pomisleki o uspešnosti pogovorov z zaposlenimi, ki opravljajo naloge, ki niso povezane s temeljno dejavnostjo oz. s strankami, to so čistilka, šofer, vzdrževalec. Ugotovitve z letnih pogovorov je priporočljivo vgrajevati v letne načrte izobraževanja in usposabljanja. Pokazalo se je, da posamezne želje udeležencev po usposabljanju in izobraževanju niso usklajene s potrebami carinske službe. Izvedba letnih pogovorov je bila za vodje velik izziv, posebej za tiste, ki so opravili pogovore z večjim številom delavcev, saj so si morali svoje delo organizirati tako, da so opravili pogovore v strnjenem času in poleg svojega dela (Morel I., 2005).

Sklepne ugotovitve po prvem letu izvedbe letnih pogovorov na CURS

Priprave na izvedbo letnih pogovorov so bile zaradi njihove začetne vzpostavitve obsežne. Pričakovanja glede razgovorov so bila različna. Na splošno je bila njihova izvedba ocenjena kot pozitivna, saj sta se javni uslužbenec in vodja pogovorila tudi o osebnih zadevah zaposlenega in navezala boljši stik, kar pri delovnih razgovorih običajno ni mogoče. Razgovori med vodji in zaposlenimi potekajo vse leto na formalnih in neformalnih ravneh. Pokazalo se je, da je bil ta razgovor drugačen predvsem zato, ker so zaposleni imeli občutek, da si je vodja zanje vzel čas.

Ugotovljeno je bilo, da so vodje, kljub sicer pogostim delovnim stikom s podrejenimi, dobili na pogovorih nove zamisli in predloge za izvedbo dela, saj so se zaposleni na pogovor praviloma dobro pripravili in so razmišljali o svojem delu in karieri. Ugotovljeno pa je bilo tudi, da letni pogovori niso namenjeni reševanju težav, ki jih je potrebno reševati sproti in ne na letnem pogovoru. Ugotovljeno je bilo tudi, da sta za uspešno izpeljavo pogovorov ključni podpora vodstva in njegova pozitivna naravnost, kar se ob izvedbi pogovorov kaže pri vseh zaposlenih. Prišli so tudi do zaključka, da je potrebno z letnimi pogovori nadaljevati, saj dajejo vodjem priložnost za osebni pogovor z zaposlenim, predvsem pa naj bi bil njihov ključni namen osebni in strokovni razvoj zaposlenega (Morel I., 2005).

Komentar: Izkušnje, kot so jih opisali udeleženci letnih pogovorov v CURS kažejo, da je bil osnovni element letnega pogovora, in sicer, da je to managerski instrument, s katerim lahko vodje bistveno izboljšajo uspešnost svojih podrejenih ter njihovo zadovoljstvo s svojim delom in s tem pripomorejo k večji učinkovitosti zaposlenih, slabo pojasnjen s strani pripravilcev letnih pogovorov ali pa slabo razumljen s strani ocenjevalcev oziroma udeležencev izobraževanja.

Očitek glede prevelike porabe časa, je ob rezultatih, ki se jih lahko z dobro izvedenim letnim razgovorom doseže, nesprejemljiv. Tudi velika psihična obremenitev, kot posledica razgovorov, se pokaže kot neresen argument, če pomislimo, kako so psihično obremenjeni oziroma se pri svojem delu počutijo zaposleni, ki ne poznajo pogleda svojega nadrejenega na kvaliteto opravljenih nalog, ki ne poznajo delovnih nalog in ciljev za naprej, ki ne vedo, da je mogoče njihov način opravljanja dela za njihove nadrejene neprimeren in bi jim le-ti lahko svetovali boljši ali drugačen način, ki ne pozanjo ključnih in prednostnih nalog svoje organizacije ter definicije pričakovanih rezultatov, ki ne poznajo meril za ocenjevanje rezultatov dela, ki tudi o usposabljanju in izpopolnjevanju s svojim vodjem nikoli ne govorijo.

Iz ugotovitev je tudi mogoče razbrati, da so managerji zelo zaposleni s svojimi delovnimi nalogami, kadrovske management pa do sedaj očitno ni bil del njihovih nalog.

4.6. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU NA PODLAGI ZAKONA O RAZMERJIH PLAČ - STARI SISTEM

Napredovanje na delovnem mestu je bilo uvedeno leta 1994 s sprejemom Zakona o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti (ZRP). Na podlagi določil tega zakona so bili po posameznih področjih takratnih negospodarskih dejavnosti sprejeti pravilniki, ki so tvorili zakonsko podlago za izvedbo napredovanj na delovnem mestu v plačilne razrede.

Za javno upravo je bil sprejet Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. Sprejeti so bili tudi pravilniki o napredovanju na delovnem mestu po ostalih področjih negospodarstva in sicer so bili to Pravilnik o napredovanju zaposlenih na sodiščih, v državnih tožilstvih, v državnem pravobranilstvu in v organih za postopek o prekrških, Pravilnik o napredovanju zaposlenih v osnovnih in srednjih šolah, Pravilnik o napredovanju zaposlenih v zdravstvu, Pravilnik o napredovanju zaposlenih v socialni dejavnosti, Pravilnik o napredovanju zaposlenih v kulturi in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v raziskovalni dejavnosti. Vsi našteti pravilniki so bili sprejeti na podlagi določil ZRP v delu, ki določa napredovanje na delovnem mestu. Kljub določilom, specifičnim za posamezno področje, pa so imeli vsi pravilniki skupna določila o tem, kakšne pogoje mora zaposleni izpolnjevati, da lahko napreduje na delovnem mestu v višji plačilni razred, koliko plačilnih razredov se lahko napreduje (pet oziroma zdravniki sedem) in časovno določitev postopkov preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ki so se izvajali vsako leto 01.01., 01.05. in 01.09. Skupno vsem pravilnikom je bilo tudi določilo, da zaposlenemu pripada plača od prvega dne v naslednjem mesecu, ko izpolnijo pogoje za napredovanje, to pomeni, da so v javnem sektorju zaposleni napredovali ali 01. 02. ali 01. 06. ali 01. 10.

Tretje poglavje ZRP z naslovom Napredovanje, obsega člene od 12 do 16. V 12. členu je tako določeno, da zaposleni lahko napredujejo na bolj zahtevno delovno mesto, če je tako določeno z zakonom oziroma aktom o sistemizaciji delovnih mest. Ta člen govori o tako imenovanem vertikalnem napredovanju. Prvi odstavek 13. člena določa, da zaposleni napredujejo na svojem delovnem mestu v višji plačilni razred, o napredovanju pa odloča organ, ki je pristojen za določitev količnikov osnovne plače. Zaposleni lahko napredujejo praviloma vsaka tri leta, če izpolnjujejo v pravilnikih predpisane pogoje. Pri tem se upošteva čas, prebit na delovnih mestih enake oziroma podobne stopnje zahtevnosti. Pristojni organ v javnem zavodu oziroma državnem organu najmanj enkrat letno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Na istem delovnem mestu je možno napredovati največ za pet plačilnih razredov, zdravniki pa lahko napredujejo za največ sedem plačilnih razredov. ZRP določa pogoje za napredovanje na delovnem mestu, ki so: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času. ZRP tudi določa, da se s pravilnikom, ki upošteva značilnosti

posamezne dejavnosti, podrobneje opredelijo navedeni pogoji in, da se določi število plačilnih razredov, za katere lahko napredujejo zaposleni, razvrščeni po posameznih tarifnih skupinah. Določeno je tudi, da se s pravilnikom podrobneje določita postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje; s pravilnikom pa so bili tudi določeni primeri, ko je bilo možno napredovanje za več plačilnih razredov hkrati.

Nato je tudi določeno (kot tudi v novem plačnem zakonu), kdo pravilnike za posamezna področja izda. Tako je izdal pravilnik za javne zavode, državno upravo in pravosodne organe minister, pristojen za posamezno področje v soglasju z ministrom, pristojnim za delo, in ministrom, pristojnim za finance.

Za druge državne organe je izdal pravilnik predstojnik državnega organa. Za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja je pravilnik izdal direktor javnega zavoda, za visokošolske zavode pa je ustrezen akt izdal pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda s soglasjem Sveta za visoko šolstvo RS.

Zakon tudi določa, da je potrebno pred izdajo pravilnika za posamezno dejavnost oziroma zavod pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov. V ZRP je tudi določeno, da lahko z napredovanjem na delovnem mestu zaposleni pridobi količnik, ki je uvrščen v višjo tarifno skupino kot količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta, na katerem napreduje, določa pa tudi, da se pri prvi zaposlitvi v javnem zavodu oziroma državnem organu zaposleni praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je razvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. Če pa pristojni organ ugotovi, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje, ga lahko že ob prvi zaposlitvi uvrsti v plačilni razred, ki ga je možno doseči z napredovanjem. Določeno je tudi, da v primeru, če bi zaposleni zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto imel nižji količnik, obdrži količnik, ki ga je imel pred napredovanjem.

4.6.1. Podzakonska podlaga - pravilnik o napredovanju

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi je bil objavljen v Uradnem listu RS, št. 14/94, dopolnjen oz. spremenjen je bil petkrat, zadnja sprememba je bila objavljena v aprilu 2002.

Pravilnik podrobneje določa pogoje in postopek napredovanja zaposlenih v višji plačilni razred v službah Vlade RS in v upravnih organih, razen funkcionarjev v navedenih službah in organih. V pravilniku je določeno, da na delovnem mestu lahko v višji plačilni razred napreduje zaposleni, ki ima zahtevano stopnjo strokovne izobrazbe za delovno mesto, na katerega je razporejen, ki izpolnjuje druge zahtevane pogoje za razporeditev na delovno mesto in, ki izpolni pogoje za napredovanje, določene z ZRP in s tem pravilnikom.

Z napredovanjem v višji plačilni razred pridobi zaposleni višji količnik za določitev osnovne plače od količnika za določitev osnovne plače delovnega mesta, na katerega je razporejen, za napredovanje pa se uporabljajo plačilni razredi in količniki, ki so določeni z ZRP.

Pravilnik določa tudi napredovalno obdobje, to je po preteku najmanj treh let od prve razporeditve oziroma od zadnjega napredovanja, pri tem pa se upošteva dejanska delovna doba. Do zadnje spremembe leta 2002 je veljalo tudi določilo, da se lahko napreduje tudi prej kot v treh letih, vendar je bilo to z objavo v Uradnem listu RS, št. 38-1825/2002 ukinjeno.

V napredovalno obdobje se všteva čas, ki ga je zaposleni prebil na delovnih mestih enake ali podobne zahtevnosti, pri tem pa se kot delovna mesta enake ali podobne zahtevnosti štejejo za višje upravne delavce vsa delovna mesta višjih upravnih delavcev oziroma druga vodilna ali vodstvena delovna mesta oziroma delovna mesta s posebnimi pooblastili ali odgovornostmi v isti tarifni skupini. Za upravne in strokovno tehnične delavce pa so to vsa delovna mesta, ki so uvrščena v isto ali višjo tarifno skupino.

V napredovalno obdobje pa se ne všteva čas pripravištva ter čas odsotnosti zaposlenega z dela zaradi bolezni, izobraževanja, strokovnega izpopolnjevanja ali drugih vzrokov v nepretrganem trajanju, daljšem od 6 mesecev, razen zaradi strokovnega izpopolnjevanja, na katerega je zaposlenega napotil delodajalec. Izjema je tudi porodniški dopust ter dopust za nego in varstvo otroka ter odsotnost zaradi poklicne bolezni in odsotnost zaradi poškodbe pri delu.

Zaposleni, ki je izpolnil pogoje za napredovanje, praviloma napreduje za en plačilni razred, izjemoma pa hkrati za največ dva plačilna razreda. Delodajalec mora voditi osebno mapo zaposlenega, v kateri se zbirajo tudi vsi podatki v zvezi z njegovim napredovanjem. Pogoji napredovanja so: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času. Določeno je tudi, da se posamezni kriteriji v okviru predpisanih pogojev ovrednotijo s točkami oziroma s pisno oceno. Nato pravilnik podrobneje določa kriterije ocenjevanja, in sicer so kriteriji iz pogoja dodatnih funkcionalnih znanj, ki so pridobljena in s potrdilom izkazana strokovna usposobljenost in funkcionalna znanja, ki zaposlenim omogočajo boljše in hitrejše opravljanje delovnih nalog in, ki niso predpisana kot pogoj za razporeditev na delovno mesto. Ta znanja so tudi naštet, med njimi pa so npr. doktorat znanosti, ki je ovrednoten z 250 točkami, magisterij, ovrednoten s 150 točkami, specializacija po pridobljeni visoki strokovni izobrazbi, ki velja 100 točk, nato npr. diploma oziroma spričevalo o pridobitvi strokovne izobrazbe do vključno V. stopnje, ki je ovrednoten s 50 točkami, pravniški državni izpit, ki velja 100 točk, znanja in veščine, ki jih je zaposleni pridobil s tečaji, seminarji in usposabljanji v različno dolgem trajanju, kar je ovrednoteno od 5 do 15 točkami, v primeru preverjanja znanja ob zaključku tečaja pa se doda še 5 točk; skupen seštevek točk pa ne sme preseči 100 točk.

Kriteriji iz naslova interdisciplinarne usposobljenosti predstavljajo prvine usposobljenosti za opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti. Tako je npr. za mentorstvo določeno od 20 do 50 točk, za vodenje interne delovne skupine za izvedbo določene naloge lahko zaposleni pridobi 20 točk, vodenje medresorske delovne skupine za izvedbo določene naloge je ovrednoteno s 30 točkami, članstvo v interni delovni skupini za izvedbo določene naloge pomeni 10 točk, članstvo v medresorski delovni skupini za izvedbo določene naloge 15 točk, za večkratno ali daljše uspešno nadomeščanje delavca na drugem delovnem mestu določa pravilnik 20 točk, za večkratno ali daljše uspešno nadomeščanje vodje se pridobi 40 točk, za sodelovanje v mednarodni delovni skupini ali organu 40 točk in za sodelovanje v državnih pogajalskih skupinah 40 točk.

Naslednji kriterij samostojnost in zanesljivost predstavljajo prvine, ki pomenijo strokovno utemeljen in racionalen pristop pri opravljanju delovnih nalog ter korekten odnos pri morebitnem delu s strankami, kar je ovrednoteno s 25 točkami. Za samostojno opravljanje dela, brez strokovne pomoči in brez potrebe po preverjanju tega dela, pa lahko zaposleni pridobi 25 točk.

Kriteriji iz pogoja ustvarjalnosti predstavljajo oblike predlogov ali izboljšanja obstoječih metod dela, strokovno uveljavljanje stališč in predstavitev področja v javnosti, aktivnosti, ki prispevajo k ugledu organa oziroma službe, v katerem je oseba zaposlena, kot tudi k razvoju stroke. Pogoje pa je, da opravljanje takih nalog ni določeno v opisu delovnega mesta zaposlenega. Na tej podlagi lahko zaposleni pridobi za vodenje seminarja ali strokovnega posveta znotraj organa 20 točk, za vodenje seminarja ali strokovnega posveta izven organa s širšo udeležbo 30 točk, za aktivno udeležbo z referatom na domačem posvetu ali seminarju 20 točk, na mednarodnem seminarju pa 40 točk. Za članstvo v izpitnih komisijah se lahko pridobi 40 točk, za izvolitev v naziv v visokošolskega sodelavca 150 točk, za izvolitev v naziv v visokošolskega učitelja 200 točk, za objavljen strokovni članek ali razpravo 20 točk, za strokovno knjigo ali učbenik 150 točk, za prevod ali recenzijo strokovnega članka ali knjige 20-40 točk.

Za samoiniciativno in kvalitetno opravljanje dodatnih nalog, poleg nalog s svojega delovnega področja, je mogoče pridobiti 20 točk, za prispevek k boljšemu delu organa ali službe ali k njenemu ugledu v javnosti 20 točk, za pomemben prispevek k učinkovitejšemu izvajanju nalog organa ali službe, k boljši organizaciji dela in k zmanjšanju stroškov poslovanja 30 točk, za sodelovanje v izobraževalnem sistemu organa in v sistemu izpopolnjevanja ter usposabljanja 30 točk in za pripravo strokovnega gradiva za interno uporabo od 20 do 40 točk. Za čas napredovalnega obdobja delovno uspešnost zaposlenih oceni predstojnik na predlog vodje notranje organizacijske enote, in sicer s pisno oceno. Zaposleni je lahko ocenjen kot podpovprečen, povprečen ali nadpovprečen.

Te ocene delovne uspešnosti zaposlenih so podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Šteje

se, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje na delovnem mestu, če je v napredovalnem obdobju ocenjen najmanj z oceno povprečen.

Število točk, ki jih je potrebno zbrati za napredovanje za en plačilni razred, je za zaposlene od I. do V. tarifnega razreda 50 točk, zaposleni pa mora biti ocenjen najmanj z oceno povprečno uspešen. Zaposleni v VI. tarifnem razredu lahko napredujejo za en plačilni razred, če v obdobju med dvema napredovanjema dosežejo skupno najmanj 75 točk in so najmanj povprečno uspešni, zaposleni od VII. do IX. tarifnega razreda pa lahko napredujejo za en plačilni razred, če dosežejo najmanj 100 točk in so ocenjeni z oceno povprečno uspešen. Presežek točk, ki jih zaposleni zberejo na podlagi kriterijev tega pravilnika, se prenese v naslednje napredovalno obdobje.

Zaposleni pa na podlagi določil tega pravilnika lahko tudi izjemno napredujejo za dva plačilna razreda, in sicer v primerih, če za najmanj 100% presežejo število točk, potrebnih za napredovanje za en plačilni razred, pri tem pa morajo biti ocenjeni z oceno nadpovprečno delovno uspešni.

Glede dokazil o izpolnjevanju pogojev pravilnik določa, da morajo biti dokazila oziroma ocena o izpolnjevanju pogojev v pisni obliki. Pisna dokazila se lahko za napredovanje uporabijo le enkrat, veljajo pa le tista, ki so pridobljena v času napredovalnega obdobja, ki je vezan na posameznega zaposlenega .

Določeni pa so tudi primeri, kdaj zaposleni, ne glede na izpolnjevanje pogojev, ne morejo napredovati. Tako pravilnik določa, da zaposleni ne morejo napredovati, če od dneva dokončnosti odločbe o izrečenem disciplinskem ukrepu javnega opomina ali denarne kazni še nista minili dve leti ali, če od dneva izteka preizkusne dobe zaradi izrečenega disciplinskega ukrepa pogojnega prenehanja delovnega razmerja še nista minili dve leti ali, če je bil zaposleni pravnomočno kaznovan za prekršek ali obsojen za kazniva dejanja, storjena na delu ali v zvezi z delom, dokler navedena kazen ni izbrisana iz ustrezne evidence. Zaposleni lahko napredujejo po preteku navedenih omejitev, če izpolnjujejo pogoje za napredovanje, ki jih določa zakon in ta pravilnik.

Pravilnik vsebuje tudi posebnosti za zaposlene v nekaterih ministrstvih oziroma vladnih službah. Za zaposlene v Ministrstvu za notranje zadeve, poleg že naštetih kriterijev za izpolnjevanje pogoja glede dodatnih funkcionalnih znanj pravilnik upošteva še:

- o doseženo 1. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah, kjer je zaposleni sodeloval kot predstavnik MNZ, kar se šteje za 50 točk,
- o doseženo 2. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah, kjer je zaposleni sodeloval kot predstavnik MNZ, kar pomeni dodatnih 30 točk,
- o doseženo 3. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah, kjer je zaposleni sodeloval kot predstavnik MNZ je ovrednoteno z 20 točkami,
- o pridobitev višjega naziva po uredbi o nazivih delavcev policije in delavcev kriminalistične službe pa prinese dodatnih 20 točk.

V Ministrstvu za obrambo lahko napreduje zaposleni, ki ima ob uveljavitvi tega pravilnika osebni čin, ki je enak ali višji od formacijskega čina, določenega za dolžnost, na katero je razporejen.

Poleg kriterijev, ki so že navedeni kot dodatna funkcionalna znanja se upoštevajo še:

- o opravljena podčastniška šola, ki se šteje kot dodatnih 50 točk,
- o častniška šola je ovrednotena s 75 točkami,
- o poveljniško štabna šola prinese še 100 točk,
- o udeležba na vojaških vajah do 3 dni je ovrednotena s 5 točkami,
- o udeležba na vojaških vajah 4 ali več dni pomeni dodatnih 15 točk.

Vsota točk iz teh dodatnih alinej, ki veljajo samo za to ministrstvo, pa ne sme preseči 50 točk. Naštete so še športne prireditve, kjer sodelujejo zaposleni ministrstva, in sicer se za doseženo 1. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah, kjer je zaposleni sodeloval kot predstavnik MORS šteje za dodatnih 50 točk, za doseženo 2. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah se doda 30 točk, za doseženo 3. mesto na državnih ali mednarodnih športnih prireditvah prinese 20 točk.

Kot posebnost je določeno tudi Ministrstvo za zunanje zadeve, kjer se poleg kriterijev za izpolnjevanje pogoja dodatnih funkcionalnih znanj upošteva še:

- o končana diplomatska šola ali tečaj v tujini, in sicer za diplomatsko šolo, daljšo od dveh let dodatno 150 točk,
- o šolo ali tečaj nad 9 mesecev do dveh let se prišteje dodatnih 100 točk,
- o tečaj nad 3 mesece do 9 mesecev se šteje 80 točk,
- o tečaj nad 3 tedne do 3 mesece prinese dodatnih 50 točk in
- o tečaj od 1 tedna do 3 tednov je ovrednoten z 20 točkami.

Poleg kriterijev iz pogoja interdisciplinarne usposobljenosti, ki predstavljajo prvine usposobljenosti za opravljanje del na različnih delovnih mestih ter organizacijske in vodstvene sposobnosti, se za izpolnjevanje pogoja glede interdisciplinarne usposobljenosti za zaposlene s tega ministrstva upošteva še dodaten kriterij - razporeditev na delo v tujini, in sicer:

- o za diplomatsko konzularno in administrativno tehnično osebje z izobrazbo VII., VIII. in IX. tarifne skupine se šteje razporeditev v diplomatsko konzularno predstavništvo v tujini za 4 leta ali več, dodatnih 100 točk,
- o razporeditev v diplomatsko konzularno predstavništvo v tujini nad 2 do 4 leta, se prišteje 80 točk,
- o razporeditev v diplomatsko konzularno predstavništvo v tujini nad 1 do 2 leti, dodatnih 50 točk,
- o razporeditev v diplomatsko konzularno predstavništvo v tujini od 6 mesecev do 1 leta, pa dodatnih 30 točk.

Za administrativno tehnično osebje v ostalih tarifnih skupinah se razporeditev na delo v tujini vrednoti s polovičnim številom točk v zgoraj naštetih primerih.

Izjema je tudi Ministrstvo za finance in sicer Republiška carinska uprava, kjer se poleg že naštetih kriterijev izpolnjevanje pogoja dodatnih funkcionalnih znanj upošteva še opravljen dopolnilni izpit po zakonu o carinski službi in

pravilniku o strokovnem izpitu in izobraževanju delavcev v organih carinske službe, pri zaposlenih s srednjo izobrazbo se doda za opravljen izpit 25 točk, zaposlenim z višjo izobrazbo in opravljenim izpitom se doda 50 točk in zaposlenim z visoko izobrazbo in opravljenim izpitom se doda 75 točk.

Tudi zaposleni v Ministrstvu za pravosodje so v tem pravilniku naštet kot izjema in sicer se za izpolnjevanje pogoja glede dodatnih funkcionalnih znanj upošteva še pridobitev višjega naziva po uredbi o nazivih in pogojih za pridobitev nazivov pooblaščenih uradnih oseb kazensko poboljševalnih zavodov, kar je ovrednoteno z 20 točkami.

Pravilnik pa določa tudi druge posebnosti, ko se za izpolnjevanje pogoja ustvarjalnosti za vse zaposlene upoštevajo kot kriteriji še odlikovanja, ki se podeljujejo na podlagi zakona o odlikovanju Republike Slovenije, in sicer priznanja, ki se na podlagi zakona podeljujejo za posamezna področja. To so znak Hrabro dejanje, red generala Maistra ali častni vojni znak. Tako prinese Zlati ali Srebrni častni znak svobode Republike Slovenije dodatnih 100 točk, Častni znak svobode Republike Slovenije je ovrednoten z 80 točkami, priznanje, ki se na podlagi zakona podeljuje za posamezna področja, in sicer v kulturi, športu, šolstvu, znanstveno – raziskovalnem delu, zdravstvu in drugje je ovrednoteno s 50 točkami, znak Hrabro dejanje, red generala Maistra ali častni vojni znak, če zaposleni za isto dejanje ni prejel državnega odlikovanja, pa je ovrednoteno s 50 točkami.

Določen je tudi postopek napredovanja po tem pravilniku. Tako je določeno, da se preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje izvaja trikrat letno, in sicer 1. januarja, 1. maja in 1. septembra za vse zaposlene, ki do navedenih rokov dopolnijo dobo najmanj treh let od zadnjega napredovanja. Izpolnjevanje pogojev se ugotavlja na podlagi ocenjevalnega lista, ki je priloga pravilnika.

Ocenjevalni list izpolni vodja notranje organizacijske enote oziroma zaposleni, ki ga določi predstojnik. Ocenjevalni list za višje upravne delavce in za zaposlene v organih in službah, ki nimajo notranjih organizacijskih enot, mora vedno izpolniti predstojnik, priložena pa morajo biti tudi pisna dokazila. Ocenjevalnemu listu delavcev Slovenske obveščevalno-varnostne agencije in Varnostnega organa Ministrstva za obrambo se ne prilagajo pisna dokazila, če gre za potrdila ali druge listine, ki predstavljajo državno ali vojaško skrivnost ali uradno skrivnost stopnje strogo zaupno. Taka pisna dokazila nadomesti pisna izjava predstojnika oziroma vodje organizacijske enote, da zaposleni izpolnjuje posamezen kriterij za napredovanje. Pristojni organ mora zaposlenega, na njegovo zahtevo, seznaniti z vsebino ocenjevalnega lista.

Pravilnik določa, da o napredovanju višjih upravnih delavcev odloča na predlog predstojnika organ, ki je pristojen za njihovo imenovanje oziroma od njega pooblašчено delovno telo, o napredovanju ostalih zaposlenih pa odloča predstojnik oziroma drug z zakonom določen organ, pristojen za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnega razmerja. Zaposlenemu, ki napreduje, se izda odločba, v kateri se mu določi plačilni razred oziroma količnik za določitev plače, ki mora biti izdana v 30 dneh po roku, ko se preverja

izpolnjevanje pogojev za napredovanje. Zaposlenemu pripada plača v skladu s to določbo od prvega dne v naslednjem mesecu po izdaji odločbe, to pomeni da zaposleni po tem pravilniku lahko napredujejo v treh obdobjih koledarskega leta, to je 1. februarja ali 1. junija ali 1. oktobra. Pravilnik omogoča predstojniku, da imenuje posebno komisijo, ki oblikuje mnenje o izpolnjevanju pogojev za napredovanje, vanjo pa lahko svojega člana predlaga tudi reprezentativni sindikat na nivoju organa.

Ob prvi zaposlitvi v državni upravi pa se zaposlenega praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je uvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. V primeru, če izpolnjuje pogoje za uvrstitev v višji plačilni razred, določene za napredovanje v tem pravilniku, pa se ga lahko razporedi višje. O tem odloča pristojni organ ob sklenitvi delovnega razmerja. V takem primeru se šteje, da zaposleni ob prvi zaposlitvi v državni upravi izpolnjuje pogoje za napredovanje, če doseže število točk, potrebnih za napredovanje, ki so določene glede na strokovno izobrazbo zaposlenega in so različne.

Pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za uvrstitev v višji plačilni razred se upoštevajo le dokazila, ki niso starejša od treh let (kar pomeni, da so pridobljena v napredovalnem obdobju).

V primeru pripravnikov pravilnik določa, da se le-ti po končanem pripravništvu in opravljenem strokovnem izpitu uvrstijo v plačilni razred, v katerega je uvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta, za katero so sklenili delovno razmerje. Če je zaposleni razporejen na drugo delovno mesto v isti ali nižji tarifni skupini v istem ali drugem organu, za katerega velja ta pravilnik, lahko obdrži število plačilnih razredov, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu. Ta določba pa ne velja za višje upravne delavce.

V primeru, da je zaposleni, ki je bil razporejen v višjo tarifno skupino, ponovno razporejen v nižjo tarifno skupino, pa na podlagi tega pravilnika lahko obdrži število plačilnih razredov, ki jih je v nižji tarifni skupini že dosegel. Ne glede na to določbo pa se lahko zaposlenemu, ki je razporejen na drugo delovno mesto, število plačilnih razredov za napredovanje zniža, če pristojni organ ugotovi, da mu ni bilo določeno v skladu z zakonom in tem pravilnikom.

Pravilnik določa tudi izjeme v primeru imenovanja višjega upravnega delavca, in sicer, da je le-ta lahko ob imenovanju izjemoma uvrščen v višji, to je prvi ali drugi plačilni razred, kot je določen osnovni količnik delovnega mesta, če je njegovo delo zaradi znanja in izkušenj nenadomestljivo za opravljanje dejavnosti organa ali službe. V takem primeru določi višjim upravnim delavcem plačilni razred organ, pristojen za njihovo imenovanje, na predlog predstojnika. V primeru, če bi imel višji upravni delavec nižji količnik zaradi razporeditve na drugo delovno mesto ali naziv v istem ali drugem organu, pa obdrži količnik, ki ga je imel na prejšnjem delovnem mestu oziroma v prejšnjem nazivu. V pravilniku je tudi določeno, da lahko zaposleni zahtevajo varstvo svojih pravic v skladu s predpisi, ki urejajo to področje.

Do začetka uporabe tega pravilnika, napredovanja na delovnem mestu v javni upravi ni bilo. Zato je bil v tem aktu urejen tudi prehod v nov sistem tako, da je

bil zaposleni ob prvi razporeditvi v skladu z določili ZRP in tega pravilnika uvrščen v plačilni razred na podlagi števila let dejanske delovne dobe, ki jo je dopolnil do uveljavitve tega pravilnika na delovnih mestih enake ali podobne zahtevnosti delovnega mesta, na katerega je bil zaposleni razporejen ob uveljavitvi tega pravilnika in tudi ocene pristojnega organa o izpolnjevanju pogojev za napredovanje.

Za izvedbo tega določila je bila ocena izvedena na posebnem obrazcu, ki je sestavni del tega pravilnika. Prehod v nov sistem je pravilnik določil tako, da je moral pristojni organ oceniti izpolnjevanje posameznih pogojev in upošteva doseženo število točk ugotoviti: ali, da zaposleni ne izpolnjuje pogojev za napredovanje, to je pomenilo, da je zbral do vključno 0,5 točke ali, da zaposleni delno izpolnjuje pogoje za napredovanje, ker je zbral od 1 do vključno 4,5 točke ali, da zaposleni izpolnjuje pogoje za napredovanje, če je zbral od 5 do vključno 9 točk ali pa, da zaposleni izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje, če je zbral od 9,5 do vključno 10 točk.

V primerih, ko zaposleni ni izpolnjeval pogojev za napredovanje, je bilo v pravilniku določeno, da je moral pristojni organ pisno utemeljiti razloge, ki so dokazovali, da zaposleni ne izpolnjuje posameznega pogoja. Določeno je bilo tudi, da mora pristojni organ zaposlenega na njegovo zahtevo seznaniti z oceno. V primeru, ko je bilo ugotovljeno, da zaposleni ne izpolnjuje pogojev za napredovanje, se je zaposlenega uvrstilo v osnovni plačilni razred delovnega mesta, na katerega je bil razporejen ob uveljavitvi tega pravilnika.

Tistega zaposlenega, ki je izpolnjeval pogoje za napredovanje, pa se je uvrstilo v plačilni razred, ki bi ga lahko dosegel, če bi glede na število let dejanske delovne dobe napredoval vsaka tri leta. Omejitev v takih primerih je pravilnik določal tako, da ne glede na število let delovne dobe zaposleni, ki je izpolnjeval pogoje za napredovanje, pri prvi razporeditvi ni mogel biti uvrščen za več kot tri plačilne razrede višje (zdravniki pa ne za več kot pet plačilnih razredov višje) od osnovnega količnika plačilnega razreda delovnega mesta, ki ga je zasedal.

V prehodnih določbah so bili določeni primeri uvrstitev, če je zaposleni le delno izpolnjeval pogoje za napredovanje, v takem primeru se je uvrstil en plačilni razred nižje od tistega, ki bi ga lahko dosegel, če bi pogoje izpolnjeval v celoti. Pri izjemnem napredovanju pa je pravilnik določal, da se zaposleni, ki izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje, uvrsti za en plačilni razred višje od tistega, ki bi ga lahko dosegel, če bi glede na število let dejanske delovne dobe napredoval vsaka tri leta. Tudi v tem primeru pa je bila postavljena omejitev, in sicer, da na ta način ni moglo napredovati več kot 15% zaposlenih v posameznem organu oziroma službi, za katero se je uporabljal ta pravilnik.

V pravilniku je bila tudi tu določena izjema, ki je določala, da je ne glede na omejitev števila plačilnih razredov za napredovanje, lahko za štiri ali pet plačilnih razredov (zdravniki pa za šest ali sedem razredov) višje od plačilnega razreda, v katerega je uvrščen količnik delovnega mesta, uvrščen

tisti zaposleni, ki bi napredoval za več kot tri (zdravniki za več kot pet) plačilnih razredov, če le-ta po oceni predstojnika uspešno opravlja naloge, ki so bistvenega pomena za delovanje organa oziroma službe. Določena je bila omejitev takih napredovanj, in sicer tako ni moglo napredovati več kot 5% zaposlenih v organu oziroma službi, na katero se nanaša ta pravilnik. V organu oziroma službi z manj kot 20 zaposlenimi, pa je lahko na tak način napredoval le 1 zaposleni. Druga izjema pa je bila, da je lahko tako napredoval zaposleni, ki bi glede na uvrstitev po določilih tega pravilnika prejel nižjo plačo, kot je znašala njegova povprečna plača za polni delovni čas v obdobju zadnjih treh mesecev pred uveljavitvijo tega pravilnika.

V prehodnih določbah pravilnika o napredovanju je bilo določeno, da se za zaposlenega, ki ob uveljavitvi tega pravilnika še ni dopolnil treh let delovne dobe, ob dopolnitvi treh let ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje na način, ki je določen v prehodnih določbah tega pravilnika. Ob prvi razporeditvi v skladu z določili zakona in tega pravilnika, pa je lahko napredoval tudi zaposleni, ki je bil razporejen na delovno mesto, za katerega ni imel zahtevane stopnje strokovne izobrazbe, če je imel na dan uveljavitve pravilnika najmanj 20 let delovne dobe, od tega najmanj 10 let na delovnih mestih enake ali podobne stopnje zahtevnosti.

Ne glede na pogoje za napredovanje, ki jih določa ta pravilnik, to so stopnja strokovne izobrazbe, drugi pogoji, ki so zahtevani za razporeditev na delovno mesto in izpolnjevanje pogojev za napredovanje na določenem delovnem mestu, s predpisanimi delovnimi izkušnjami za delovno mesto, je v prehodnih določbah določeno, da lahko pri prvi razporeditvi napreduje zaposleni, ki ima opravljen magisterij ali doktorat oziroma opravlja vodilna ali vodstvena dela v organu oziroma službi.

Ker je osnovni pravilnik, sprejet v letu 1994 določal, da zaposleni od I. – VI. tarifne skupine lahko napredujejo le za tri plačne razrede, je bila v letu 2001 sprejeta sprememba pravilnika, ki je določala, da se prvo preverjanje pogojev za napredovanje za zaposlene iz I. do VI. tarifne skupine, ki so do uveljavitve te spremembe tega pravilnika lahko napredovali največ za tri plačilne razrede, opravi s 1.9.2001, če so od zadnjega napredovanja pretekla najmanj tri leta, pa tudi, da se pri preverjanju pogojev upoštevajo dokazila, ki jih je zaposleni pridobil v obdobju od zadnjega napredovanja. Ker pa zaposleni, zaradi prejšnjih določb pravilnika dokazil niso zbirali, je bilo določeno, da se ne glede na to določbo tistim, ki ne morejo dokazati izpolnjevanja pogojev, prizna ustrezno število točk za napredovanje za en plačilni razred.

Komentar: Pravilnik je precej natančno določal pogoje napredovanja, ki pa so temeljili na zbiranju točk in opravljanju del, ki niso bila v opisu del in nalog delovnega mesta zaposlenega in niso temeljila na oceni dejanske delovne uspešnosti zaposlenega na njegovem delovnem mestu. Pravilnik je imel zelo veliko izjem, ki so dopuščale posebnosti ocenjevanja glede na posebnosti posameznih organov v javni upravi. Razlikoval je število napredovanj, za večino zaposlenih pet, za določen segment zaposlenih (zdravnike) pa sedem plačilnih razredov. Ocena delovne uspešnosti zaposlenega je bila sicer vključena v sistem ocenjevanja, vendar pa je bila potisnjena na nivo enega od

kriterijev in velikokrat tudi avtomatska, kar potrjuje tudi postopek izvedbe ocenjevanja. Ta je potekal tako, da je kadrovska služba pripravila ocenjevalni list, v katerem je bila izpolnjena večina elementov ocenjevanja po točkah in v primeru, da je zaposleni zbral število točk, ki so bile potrebne za napredovanje za dva plačilna razreda, je bila to velikokrat prisila za odločitev nadrejenemu, da je zaposlenega ocenil kot nadpovprečnega, saj drugače ne bi napredoval za dva plačilna razreda.

V pravilniku je bila namreč postavljena zahteva, da je moral biti zaposleni nadpovprečno delovno uspešen, da je lahko napredoval za dva plačilna razreda. Nadrejeni je zato s svojo oceno lahko preprečil tako napredovanje, kljub temu, da se je javni uslužbenec izobraževal in zbral potrebno število točk. Vendar je praksa v takem primeru pokazala (seveda se je ne da dokazati, ker o tem ni podatkov), da so zbrane točke nadrejenega večinoma »prepričale«, da je glede na njihovo število zaposleni tudi dobil oceno, da je nadpovprečno delovno uspešen, saj brez nje ne bi mogel napredovati za dva plačilna razreda. Tako se je postavljen dodaten kriterij, ki mu je bila določena funkcija omejevanja izrednih napredovanj (za dva plačilna razreda), sprevrgel v svoje nasprotje – vsi, ki so zbrali 200% zahtevanih točk za napredovanje, so avtomatsko postali nadpovprečno delovno uspešni!

4.7. DELOVNA USPEŠNOST KOT POGOJ ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU NA PODLAGI ZAKONA O SISTEMU PLAČ V JAVNEM SEKTORJU (ZSPJS) - NOVI SISTEM

V vseh sodobnih državah je področje plač v javnem sektorju zelo pomembno, tako z vidika zagotavljanja kvalitetnih storitev s strani javnih uslužbencev, kot tudi z vidika makroekonomskih in javno finančnih učinkov. Na področju delovanja javnega sektorja se dandanes tako po svetu kot pri nas pojavljata predvsem dve zahtevi: na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov, ki naj bi se izvedla s privatizacijo, racionalizacijo in tudi zmanjšanjem števila zaposlenih v javnem sektorju, na drugi strani pa se pojavlja zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in predvsem po takem opravljanju javnih storitev, ki bodo čim bolj približale javno upravo zahtevam uporabnikov. Cilj reforme javnega sektorja je povečanje učinkovitosti, uspešnosti, ne nazadnje pa tudi pravičnosti.

V okviru reforme javne uprave je bil sprejet tudi Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki je določil nov način urejanja napredovanja na delovnem mestu oziroma nazivu, saj so se pripravljavci novega plačnega sistema zavedali, da je potrebno za doseg ciljev reforme temeljito spremeniti ravnanje z zaposlenimi v javni upravi.

Na podlagi empiričnih raziskav je namreč ugotovljeno, da organizacije, ki dosegajo višjo stopnjo zadovoljstva zaposlenih, presegajo tekmece v ohranjanju ključnih kadrov (Gruban B., 2005).

Ocenjevanje je instrument, ki omogoča managerju, da se z vsakim javnim uslužbencem pogovori o njegovem delu, kar je prvi korak k uspešnemu vodenju (Svetlik I., 1991). Na podlagi določil ZSPJS je bil odgovornim osebam v javnem sektorju, to je tistim, ki bodo ocenjevale delovno uspešnost javnih uslužbencev, podan instrument, ki bo odločilno vplival na dosego zadanih ciljev reforme javnega sektorja. Ob sprotnem spremljanju rezultatov novega plačnega sistema pa se bo šele lahko ocenilo, če je bil navedeni instrument uporabljen pravilno in v celoti.

Eden od štirih temeljnih ciljev novega plačnega zakona je namreč vzpostavitev takega sistema, ki bo višino plače bolj povezoval z delovno uspešnostjo javnih uslužbencev.

4.7.1. Napredovanje na delovnem mestu na podlagi ZSPJS

Zakon določa, da je osnovna plača del plače, ki ga prejema javni uslužbenec za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu, vanjo pa je všteto tudi napredovanje. Zakon tudi določa, da je osnovna plača določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ga je pridobil z napredovanjem.

Določa tudi, da tisti javni uslužbenci, ki so razporejeni na delovna mesta, kjer se delo opravlja v nazivih in je zato mogoče tudi napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo za največ pet plačnih razredov, tisti pa, ki delajo na delovnih mestih, kjer ni nazivov, pa lahko napredujejo za največ deset plačnih razredov na plačni lestvici, ki je priloga tega zakona in je sestavljena iz 65. plačnih razredov. Določeno pa je tudi, da ne morejo napredovati tisti javni uslužbenci, ki imajo na podlagi določila posebnega zakona delovno razmerje sklenjeno za določen čas in imajo zato povečano osnovno plačo.

Na podlagi tega zakona lahko javni uslužbenec napreduje vsaka tri leta za en plačni razred, če izpolnjuje predpisane pogoje, ob svojem prvem in drugem napredovanju pa lahko napreduje za največ dva plačna razreda. Določeno je tudi napredovalno obdobje, to je čas od zadnjega napredovanja v višji plačni razred, upošteva pa se čas, ko je javni uslužbenec delal na delovnih mestih, za katere je predpisana enaka stopnja strokovne izobrazbe. Pristojni organ mora najmanj enkrat letno preveriti izpolnjevanje pogojev za napredovanje.

ZSPJS določa, da funkcionarji ne morejo napredovati v višji plačni razred, razen sodnikov, državnih tožilcev in državnih pravobranilcev (le-ti imajo status funkcionarja). V višji plačni razred tudi ne napredujejo tisti javni uslužbenci, ki so z uredbo ali aktom državnega organa razvrščeni na delovna mesta plačne skupine B (to so direktorji, ravnatelji in tajniki). Zakon je določil pogoje za napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred, to je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju, določeni pa so tudi elementi, po katerih se bo delovna uspešnost ocenjevala in so:

- o rezultati dela,
- o samostojnost,
- o ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- o zanesljivost pri opravljanju dela,
- o kvaliteta sodelovanja in organizacija dela ter
- o druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Določeno je tudi, da se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje za javne uslužbence v organih državne uprave, v upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna določi z vladno uredbo, izjeme pa so javni uslužbenci v drugih državnih organih, kjer se postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje določi s splošnim aktom, ki ga izda predstojnik državnega organa. Tudi za javne zavode s področja zdravstvenega zavarovanja, zaposlovanja in zavarovanja za primer brezposelnosti ter pokojninskega in invalidskega zavarovanja, izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje direktor javnega zavoda v soglasju s pristojnim ministrom in ministrom, pristojnim za finance. Za visokošolske zavode izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje pristojni organ univerze oziroma samostojnega visokošolskega zavoda, s soglasjem Sveta za visoko šolstvo Republike Slovenije. V javnih zavodih s področja raziskovalne in razvojne dejavnosti izda splošni akt o postopku in načinu preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje minister, pristojen za znanost, v soglasju z ministrom, pristojnim za finance. Navedeni splošni akti se morajo objaviti v Uradnem listu Republike Slovenije, določeno pa je tudi, da je potrebno pred izdajo vladnega akta, to je uredbe in splošnih aktov v drugih organih, o njihovi vsebini pridobiti mnenje reprezentativnih sindikatov.

ZSPJS določa, da se ob prvi zaposlitvi v javnem sektorju, javni uslužbenec praviloma uvrsti v osnovni plačni razred delovnega mesta, za katerega je sklenil delovno razmerje, oziroma na katerega je bil razporejen oziroma imenovan. Če pa pristojni organ ugotovi, da izpolnjuje pogoje za uvrstitev v višji plačni razred, ga lahko že ob prvi razporeditvi uvrsti v plačni razred, ki ga je možno doseči z napredovanjem.

Določeno je tudi varovanje plačnega razreda doseženega z napredovanjem, v primeru, če bi bil javni uslužbenec zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto ali v višji naziv uvrščen v nižji plačni razred. Takrat obdrži plačni razred dosežen pred tem napredovanjem.

Maja 2005 je bila sprejeta novela Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki nadgrajuje varovanje plačnega razreda tako, da javni uslužbenec, ki je premeščen na drugo delovno mesto oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi o delu na drugem delovnem mestu v nižjem ali istem tarifnem razredu, obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki jih je dosegel na prejšnjem delovnem mestu, razen če pristojni organ ugotovi, da na prejšnjem delovnem mestu ni dosegal pričakovanih delovnih rezultatov (razlog nesposobnosti) ali, da plačni razredi za napredovanje na prejšnjem delovnem mestu niso bili doseženi v skladu z zakonom ali na njegovi podlagi izdanimi predpisi. V isti noveli je še določeno, da je ohranitev plačnih razredov napredovanja možna

pri istem ali drugem delodajalcu, vendar v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah.

V noveli je tudi določeno, da javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali v višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede. Po predlaganih določbah je tako prenos plačnih razredov predviden pri napredovanju v naziv in pri prehodu na drugo delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu, ne pa tudi ob napredovanju na bolj zahtevno delovno mesto v višjem tarifnem razredu; v takem primeru je določeno le varovanje doseženega plačnega razreda.

4.7.2. Podzakonska podlaga – predlog uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede

Ob uvedbi novega plačnega sistema je bilo v ZSPJS določeno, da se razen izjem, ki so podrobneje opredeljene v tretjem, četrtem in petem odstavku 17. člena, postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna uredi z uredbo. To pomeni poenotenje kriterijev v obliki ene pravne podlage za napredovanje na delovnem mestu za pretežno večino zaposlenih v javnem sektorju.

Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je po novem postavljena kot osnova za napredovanje na delovnem mestu, je tudi osnova za napredovanje v naziv in je tudi osnova za delitev sredstev za delovno uspešnost.

Opredelitev kriterijev za napredovanje in nagrajevanje tako končno postaja managerski instrument, s katerim bodo ocenjevalci lahko motivirali in nagradili odlične javne uslužbence pa tudi tiste, ki svoje delo opravljajo dobro oz. v skladu s pričakovanimi rezultati, in sicer tako, da bodo delo v prihodnje opravljali zelo dobro ali celo odlično.

V novem plačnem sistemu je določeno, da se zaostrijo pogoji napredovanja, saj ZSPJS določa, da se ocenjuje delo javnega uslužbenca na njegovem delovnem mestu, ne pa tudi njegova udeležba na seminarjih in ostale dejavnosti, ki jih javni uslužbenci izvajajo ob svojem delu. Druga bistvena sprememba je, da je ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca določena samo na podlagi presoje ocenjevalca – njegovega nadrejenega. Tretja novost je uvedba kvot, ki ocenjevalce omejujejo pri ocenjevanju z najvišjimi ocenami, te pa so pogoj za napredovanje za več kot en plačni razred.

Glede na navedeno lahko predvidevamo, da bo na delovnem mestu napredovalo manj javnih uslužbencev kot do sedaj in to kljub temu, da tudi pridobljeni podatki o napredovanju po starem sistemu kažejo, da vsako leto ni napredovala ena tretjina javnih uslužbencev (glede na napredovalno

obdobje, ki je tri leta) kar pomeni, da napredovanje ni bilo tako avtomatsko, kot je veljalo splošno mnenje (Vladno gradivo: Predlog uredbe, 2005).

Pripravljalci uredbe ocenjujejo, da bo ob vzpostavitvi novega plačnega sistema, na podlagi navedenih zaostritev pogojev za napredovanje, v daljšem obdobju prišlo do prihranka finančnih sredstev za osnovne plače javnih uslužbencev v javnem sektorju, saj je napredovanje del osnovne plače. Dosežen pa bo eden od ciljev novega plačnega sistema in sicer da bodo, glede na nov način ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev, napredovali le tisti, ki bodo svoje delo opravljali nad pričakovanimi rezultati (Vladno gradivo: Predlog uredbe, 2005).

Predlog uredbe o napredovanju zaposlenih v plačne razrede (v nadaljevanju uredba)

Zakonska osnova za uredbo je drugi odstavek 17. člena ZSPJS. V predlogu uredbe sta določena način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev javnih uslužbencev za napredovanje v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, v pravosodnih organih, v javnih zavodih in pri drugih uporabnikih proračuna, razen uporabnikov, ki so določeni v tretjem, četrtem in petem odstavku 17. člena ZSPJS.

Pojasneni so tudi specifični izrazi uporabljeni v uredbi. Tako je določeno, da je odgovorna oseba predstojnik, ki izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v državnem organu ali lokalni skupnosti, ali poslovodni organ, ki izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca v osebah javnega prava. Uredba določa, da je napredovalno obdobje čas od zadnjega napredovanja, v katerem javni uslužbenec pridobi tri ocene o izpolnjevanju pogojev za napredovanje. Na področju napredovanja je uveden tudi nov pojem – ocenjevalno obdobje, v katerem se javnega uslužbenca oceni in je od 01. januarja do 31. decembra.

Določene so tudi definicije ocen, ki so: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Te ocene so določene glede na elemente iz ZSPJS in glede na podrobneje določene kriterije ocenjevanja v ocenjevalnem obdobju, ki so definirane v prilogi III te uredbe. Tako je napredovanje na delovnem mestu po uredbi možno takrat, ko ima javni uslužbenec ocene odlično ali zelo dobro, torej nad pričakovanimi rezultati. Vendar pa je v tem aktu določeno tudi vrednotenje ocen s točkami, in sicer zato, ker kombinacija točk omogoča, da je lahko pri prvem in drugem napredovanju za en plačni razred, ena od ocen celo zadovoljivo, kar pomeni delno pod pričakovanji, glede na elemente ocenjevanja v ocenjevalnem oziroma napredovalnem obdobju. Tako določena možnost napredovanja naj bi prispevala k motivaciji tudi tistih javnih uslužbencev, ki bi bili enkrat ocenjeni z oceno zadovoljivo, nato pa v naslednjih dveh letih z oceno odlično in bi zato na podlagi tega določila uredbe lahko vseeno napredovali za en plačni razred.

Uredba vsebuje način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev, ki določa, da se izvedeta na osnovi elementov, ki so določeni v prvem odstavku 17. člena ZSPJS. Uredba določa tudi omejitve odličnih in zelo dobrih ocen, in sicer je lahko z oceno odlično vsako leto ocenjenih največ 20%, z oceno zelo

dobro pa največ 40% javnih uslužbencev. Uredba tudi določa, da lahko odgovorna oseba z internim aktom podrobneje opredeli kriterije, glede na posebnosti posamezne dejavnosti. S tem je predlagatelj omogočil upoštevanje posebnosti v posameznih dejavnostih javnega sektorja.

V postopku ocenjevanja, ki se izvede enkrat letno za vse javne uslužbence do 15. marca, se oceni tiste zaposlene, ki so v koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev in tudi tiste, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev. Tiste javne uslužbence, ki glede na to omejitve ne bodo ocenjeni, pa se bo ponovno ocenilo ob naslednjem preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje – to je naslednje leto.

Določeno je tudi, da mora odgovorna oseba ali nadrejeni javnega uslužbenca, ki ga odgovorna oseba določi, do 15. marca izpolniti ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca, ki je Priloga I uredbe. Prav tako mora ocenjevalec javnega uslužbenca tudi seznaniti z oceno. Oceno javnega uslužbenca bo lahko določila odgovorna oseba, po pooblastilu odgovorne osebe pa lahko tudi njegov nadrejeni. Vse ocene se točkujejo, in sicer ocena odlično s 5 točkami, ocena zelo dobro s 4 točkami, ocena dobro s 3 točkami in ocena zadovoljivo z 2 točkama. Uredba določa, da se ocena nezadovoljivo ne točkuje.

Zbirni podatki o ocenah delovne uspešnosti javnega uslužbenca, prejeti v napredovalnem obdobju, bodo vpisani v evidenčni list, ki je Priloga II uredbe. Listi se bodo hranili v personalnih mapah javnih uslužbencev.

Izpolnjevanje pogojev za napredovanje se bo ugotovilo na podlagi seštevka treh letnih ocen. Za en plačni razred bodo napredovali tisti javni uslužbenci, ki bodo dosegli ob prvem in drugem napredovanju najmanj 12 točk, ob tretjem in četrtem napredovanju najmanj 13 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa najmanj 14 točk.

Ob svojem prvem in drugem napredovanju pa bodo napredovali za dva plačna razreda tisti javni uslužbenci, ki bodo dosegli najmanj 14 točk.

Kombinacije možnih ocen so tako pri napredovanju za en plačni razred:

	1. in 2. napredovanje	3. in 4. napredovanje	naslednja napredovanja
	<u>12 točk</u>	<u>13 točk</u>	<u>14 točk</u>
	$3*4(z.d.)=12$	$1*5(odl)+2*4(z.d.)=13$	$2*5(odl)+1*4(z.d.)=14$
ali	$5+4+3=12$	$2*5+1*3=13$	
ali	$2*5+1*2=12$		

Pri napredovanju za dva plačna razreda pa je možna kombinacija za 14 točk:

$$2*5(odl)+1*4(z.d.)=14$$

Tistemu javnemu uslužbencu, ki na podlagi seštevka letnih ocen ne bo zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se bo naslednje leto ponovno preverilo izpolnjevanje pogojev. Napredoval pa bo takrat, ko bo skupaj dosegel tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje po pogojih, ki jih določata uredba in ZSPJS.

Ob napredovanju se javnemu uslužbencu izda akt, v katerem se mu tudi določi število plačnih razredov napredovanja in novi plačni razred osnovne plače. Akt mora biti javnemu uslužbencu izdan najkasneje do 1. aprila, od takrat naprej pa mu pripada tudi višja plača.

V primeru prenehanja mandata javnega uslužbenca, ki je bil uvrščen v plačno skupino B na podlagi ZSPJS (to so direktorji, ravnatelji in tajniki), se mu bo pri razporeditvi na novo delovno mesto upoštevalo ocene delovne uspešnosti, ki jih je pridobil v času opravljanja mandata. Na podlagi teh ocen se bo izvedlo postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje pri razporeditvi na novo delovno mesto.

Tistemu javnemu uslužbencu, ki bo prešel na drugo delovno mesto v okviru javnega sektorja, pa se napredovalno obdobje ne bo prekinilo, vendar le v primeru, če bo zasedel delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah. V takem primeru bo morala odgovorna oseba delodajalca, pri katerem je bil zaposlen večji del ocenjevalnega obdobja, javnega uslužbenca oceniti in poslati vse ocene novemu delodajalcu, da bi lahko javni uslužbenec potem, ko bo zbral tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogojev za napredovanje, lahko napredoval.

Uredba določa, da je v primeru prve zaposlitve v javnem sektorju, izjemoma lahko javni uslužbenec uvrščen največ za dva plačna razreda višje od osnovnega plačnega razreda delovnega mesta na katerega je razporejen. Pod takimi pogoji pa je lahko uvrščen tisti, za katerega bo odgovorna oseba ocenila, da so njegove delovne izkušnje in delovna uspešnost, ki jo je izkazal pri prejšnjem delodajalcu take, da bo lahko s svojim znanjem pomembno prispeval k doseganju ciljev in uspešnosti proračunskega uporabnika. V takem primeru postopka preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje ne bo potrebno izvesti.

Glede uveljavljanja varstva pravic v zvezi z napredovanjem, je v uredbi določeno, da se varstvo pravic javnih uslužbencev izvaja po postopkih in na način, ki je določen z zakonskimi določbami, ki urejajo delovno pravni položaj javnih uslužbencev v javnem sektorju. Nadzor nad izvajanjem uredbe pa se izvaja v okviru nadzora nad izvajanjem ZSPJS.

V prehodnih določbah je v uredbi določen tudi postopek napredovanja za tiste javne uslužbenke, za katere napredovalno obdobje že teče. Zanje se za ocenjevanje delovne uspešnosti v obdobju do začetka uporabe te uredbe uporabljajo prej veljavni pravilniki, na osnovi njihovih določil pa se tudi izpolnijo ocenjevalni listi. Za obdobje po začetku uporabe te uredbe, pa bodo veljala določila te uredbe. Prehod v nov sistem je določen tako, da se bo

tistim zaposlenim, ki so na podlagi določil pravilnikov, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS, zbrali najmanj toliko točk, kot je potrebno za napredovanje za en plačilni razred, se bodo tako zbrane točke za to obdobje pretvorile v oceno zelo dobro, vendar posebej za vsako leto znotraj napredovalnega obdobja. Pri tem se bo kot izpolnitev pogojev za vsako leto posebej upoštevala ena tretjina točk, ki so potrebne za napredovanje.

Tistim javnim uslužbencem, ki bodo na podlagi določil starih pravilnikov zbrali najmanj toliko točk, kot je potrebno za napredovanje za dva plačilna razreda, pa se bodo zbrane točke pretvorile v oceno odlično, prav tako posebej za vsako leto znotraj napredovalnega obdobja. Kot izpolnitev pogojev se bo za vsako leto upoštevala tretjina točk, ki so potrebne za napredovanje.

Javni uslužbenci, ki na podlagi določil pravilnikov niso izpolnili pogojev za napredovanje, pa bodo zbrane točke za tisto obdobje ob pretvorbi pomenile oceno zadovoljivo, posebej za vsako leto napredovalnega obdobja. Pri tem se bo, kot kriterij ravno tako upoštevala ena tretjina potrebnih točk za napredovanje.

Tako se bo v primeru, če bo en del napredovalnega obdobja javnega uslužbenca potekal v času veljavnosti starih pravilnikov, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS oziroma do začetka uporabe te uredbe, drugi del pa v času po začetku izvajanja novega sistema napredovanja, izvedel postopek preverjanja za javnega uslužbenca za celotno napredovalno obdobje tako, da se bo upoštevalo ocene javnega uslužbenca v prvem in drugem obdobju. Javni uslužbenec bo izpolnil pogoje za napredovanje po prejšnjih pravilnikih, če bo, ne glede na to, da napredovalno obdobje treh let še ni poteklo, pridobil ustrezno število točk v preteklem obdobju po določilih te uredbe in, če ga bo odgovorna oseba ob koncu napredovalnega obdobja ocenila z oceno na podlagi določil te uredbe, ki pomeni napredovanje po novem sistemu.

Za uradnike, to je del zaposlenih v javni upravi, pa je v uredbi določena tudi ugodnost. V primeru, da bi bil javni uslužbenec - uradnik za preteklo obdobje ocenjen po določilih ZJU in po prej veljavnih pravilnikih in bi bile ocene različne, bodo v takem primeru zanje uporabljene ugodnejše ocene.

S temi določili je urejen prehod iz starega v nov sistem, v katerem se je zasledovalo cilj, da bi bilo napredovalno obdobje neprekinjeno.

Po določilih te uredbe bodo javni uslužbenci lahko napredovali samo za razliko med plačnim razredom, v katerega bo ob prevedbi uvrščena njihova osnovna plača in najvišjim možnim plačnim razredom istega delovnega mesta oziroma naziva, ki ga je mogoče doseči z napredovanjem.

Določen pa je tudi postopek za tiste javne uslužbenke, ki delajo na delovnih mestih, za katera je v sistemizaciji določen količnik na podlagi 65. člena Zakona o delavcih v državnih organih (ZDDO) in za katere to določilo pomeni, da se na teh delovnih mestih ne more napredovati, ker že dobivajo plačo z višjim količnikom od osnovnega. Tem zaposlenim se bo v primeru

prememitve na drugo delovno mesto upoštevalo število napredovanj, ki bi jih dosegli, če bi glede na število let, ko so delali na takem delovnem mestu (na katerem niso mogli napredovati), lahko napredovali vsaka tri leta za en plačni razred. V takem primeru pa je določena tudi omejitev, in sicer, da plačni razred, ki je dosežen na podlagi tako upoštevanih napredovanj, ne sme preseči najvišjega plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva, na katerega je javni uslužbenec premeščen.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede se bo začela uporabljati z začetkom izplačila plač po ZSPJS.

Uredba pa ima tudi priloge, to je Priloga I, ki je Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju. Ta vsebuje podatke o javnem uslužbencu, oceno javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju, trajanje ocenjevalnega obdobja, utemeljitev ocene ter podpise odgovorne osebe in javnega uslužbenca, ki ga odgovorna oseba seznani z oceno ter datum. Javni uslužbenec bo tako s svojim podpisom potrdil, da je z oceno seznanjen, vendar pa je potrebno opozoriti, da se v primeru, da seznani z oceno ne bi podpisal, tega ne šteje kot pritožba. Pritožbo mora javni uslužbenec izpeljati v skladu z določili varstva pravic po veljavni delovno pravni zakonodaji. Naslednja je priloga II z naslovom Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju, ki jo bo izpolnila kadrovska služba, poleg osnovnih podatkov o javnem uslužbencu pa vsebuje tudi podrobnejše podatke o delovnem mestu oz. nazivu, podatke o osnovnem plačnem razredu delovnega mesta, ki ga javni uslužbenec zaseda, o njegovem napredovalnem obdobju, o plačnem razredu, ki je lahko različen od osnovnega plačnega razreda delovnega mesta, podatke o treh ocenah ter številu zbranih točk za vsako ocenjevalno obdobje, podatke o izpolnjevanju pogojev za napredovanje za en oziroma za dva plačna razreda in podatke o novem plačnem razredu. Vsebovala bo tudi podpis odgovorne osebe, ki bo odločala o napredovanju in podpis javnega uslužbenca, ki ga bo odgovorna oseba lahko pooblastila ter datum izpolnitve evidenčnega lista.

Uredba ima tudi Prilogo III, v kateri so navedeni elementi delovne uspešnosti, ki so določeni v prvem odstavku 17. člena ZSPJS, ti elementi pa so še podrobneje opredeljeni s kriteriji, na osnovi katerih bo vsak javni uslužbenec prejel oceno delovne uspešnosti in na podlagi katere bo lahko napredoval v skladu z določili Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

5. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU NA DELOVNEM MESTU V JAVNI UPRAVI PO STAREM SISTEMU

Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO) je v 14 členu, ki govori o delavcih v upravi, določal, da se za pomoč pri vodenju in usklajevanju dela v upravnih organih in v upravnih enotah, za vodenje organizacijskih enot na širših delovnih področjih upravnega organa, za vodenje upravnih enot in za opravljanje najzahtevnejših in specializiranih nalog, imenujejo višji upravni delavci. Strokovna dela, s katerimi se zagotavlja izvrševanje upravnih funkcij, opravljajo upravni delavci, ostala dela, s katerimi se zagotavljajo splošni,

tehnični in drugi pogoji, tako imenovana spremljajoča dejavnost v državni upravi, pa opravljajo strokovno tehnični delavci.

Zakon o razmerjih plač (ZRP) je določal, da o napredovanju na delovnem mestu zaposlenih v javni upravi odloča organ, ki je pristojen za določitev količnikov osnovne plače. S tem je ZRP določil, da o napredovanju višjih upravnih delavcev odloča vlada, saj je 19. člen tega zakona določal, da višje upravne delavce imenuje vlada na predlog predstojnika. Ker je ZRP določil, da upravnega delavca imenuje v naziv predstojnik, pa tudi, da strokovno tehničnega delavca sprejme v delovno razmerje in razporedi na delovno mesto predstojnik organa, je o napredovanju teh dveh kategorij zaposlenih v javni upravi odločal predstojnik organa.

V Kadrovske službi Vlade RS smo pridobili podatke o številu zaposlenih samo za državno upravo; žal jih za celotno javno upravo ni mogoče pridobiti. Podatki so od leta 1997, saj bomo primerjali število zaposlenih s številom tistih, ki so napredovali na delovnem mestu.

Preglednica 5: Število zaposlenih po značilnih delih in nalogah s stanjem na zadnjega dne v letu

Naziv	LETO						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Višji upravni delavci	3303	3736	4133	4840	5074	5334	5472
Upravni delavci	13021	13473	14040	14613	15172	15123	14818
Strokovno-tehnični delavci	6275	5629	5411	5234	5204	5006	5328
Skupaj	22599	22838	23584	24687	25450	25463	25618

Opomba: V preglednici niso zajeti zaposleni v diplomatsko konzularnih predstavništvi, Slovenski vojski in tisti zaposleni, ki so razporejeni izven sistemizacije (Vir: Kadrovska služba Vlade RS).

5.1. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU VIŠJIH UPRAVNIH DELAVCEV V DRŽAVNI UPRAVI

Kadrovska služba Vlade RS ima podatke o številu napredovanj višjih upravnih delavcev za državno upravo. Zanimali so nas podatki od leta 1997 naprej, ko se je izteklo prvo triletno napredovalno obdobje po sprejetju ZRP leta 1994, ki je v javno upravo uvedel napredovanja na delovnem mestu.

Po majskem napredovanju v letu 2002, je bilo s spremembami Pravilnika o napredovanju delavcev v državnih organih ukinjeno pospešeno napredovanje, to je napredovanje, ki se je izvajalo po preteku polovice napredovalnega obdobja, to je po 18 mesecih. Ukinjeno pa je bilo tudi izjemno napredovanje za tri plačilne razrede. Od takrat se na delovnem mestu lahko napreduje za največ dva plačilna razreda.

V septembrskem roku 2003, ko se je začel uporabljati ZJU, pa je postal po določitih ZJU predstojnik tisti, ki odloča o napredovanju vseh javnih uslužbencev, tudi o napredovanju kategorije višjih upravnih delavcev, ki jih je ZJU spremenil v uradnike. O njihovem napredovanju je pred začetkom njegove uporabe odločala Kadrovska komisija Vlade RS. Od začetka uporabe ZJU pa se podatkov o napredovanju zaposlenih na delovnem mestu ne zbira več.

Na podlagi pridobljenih podatkov bi želeli potrditi ali zavrniti hipotezo, da je bilo napredovanje na delovnem mestu po starem sistemu avtomatizem, ki se je izvajal na podlagi zakonskih določil.

Preglednica 6: Podatki o napredovanju višjih upravnih delavcev v organih državne uprave od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH VUD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	5472	820	15%
2002	5334	810	15%
2001	5074	780	15 %
2000	4840	804	17%
1999	4133	906	22%
1998	3736	366	10%
1997	3303	157	5%
		Povpr. napredovanj	14%

Iz podatkov o napredovanju na delovnem mestu za kategorijo višjih upravnih delavcev na nivoju celotne državne uprave lahko ugotovimo, da na podlagi predstavljenih podatkov hipoteza o avtomatizmu napredovanj ne bo potrjena, saj bi morala v primeru avtomatičnega napredovanja vsako leto napredovati tretjina zaposlenih, to je 33%. Temu številu se je najbolj približalo število napredovanj v letu 1999 - to leto je napredovalo 22% višjih upravnih delavcev, vendar je to še vedno le dve tretjini od 33% »avtomatskih« napredovanj na leto.

Če upoštevamo dejstvo, da je napredovalno obdobje triletno, bi to pomenilo, da bi v treh letih morali napredovati vsi zaposleni, tako pa lahko vidimo, da je v letih od 1997 do 1999 (triletno napredovalno obdobje) napredovalo 49% VUD, od leta 2000 do 2002 pa je napredovalo 47% VUD. Povprečno je v teh sedmih letih napredovalo na leto 14% od vseh zaposlenih.

Pri razlagi podatkov je potrebno še opozoriti, da so bila napredovanja višjih upravnih delavcev zaradi točno določenega postopka napredovanja, ki ga je izvajala Kadrovska služba vlade, zelo natančno pregledana in preverjena ter včasih zaradi nepopolnih podatkov tudi zavrnjena. Hkrati pa je pomemben podatek, da je šlo za napredovanja na najvišjih delovnih mestih državne uprave in je zahtevna, točno določena procedura izvedbe napredovanja pripomogla tudi k prihranku proračunskih sredstev za napredovanje.

Na podlagi predstavljenih empiričnih podatkov lahko zavrnemo hipotezo, da je bilo v javni upravi napredovanje na delovnem mestu na podlagi zakonskih

določb po treh letih avtomatsko. To je bil tudi najpogostejši očitek staremu sistemu napredovanja in eden od glavnih argumentov za pripravo in vzpostavitev novega sistema napredovanja, ko je osnova za napredovanje javnega uslužbenca ocena njegove delovne uspešnosti, ki jo določi predstojnik oziroma njegov nadrejeni.

5.2. ANALIZA PODATKOV O NAPREDOVANJU VSEH ZAPOSLENIH V ENEM OD MINISTRSTEV

Presenetilo nas je dejstvo, da o napredovanju zaposlenih v javni upravi kadrovske službe ministrstev ne zbirajo podatkov. Presenetljivo je tudi, da podatkov o napredovanju zaposlenih ne zahtevajo vodilni delavci posameznega proračunskega uporabnika.

Pri pripravi podzakonskih aktov na podlagi nove zakonodaje se je postavila zahteva za pridobitev podatkov o napredovanju zaposlenih po obstoječi zakonodaji, zato je bilo mogoče pridobiti podatke o napredovanju višjih upravnih delavcev v enem od ministrstev z namenom, da bi jih primerjali s podatki o napredovanju za celotno javno upravo, ki jih hrani Kadrovska služba Vlade RS za preteklo obdobje. Poleg podatkov o napredovanju višjih upravnih delavcev smo pridobili tudi podatke o napredovanju ostalih kategorij zaposlenih v obdobju od leta 1997 do leta 2003.

Primerjave napredovanja teh dveh kategorij zaposlenih z napredovanjem v celotni javni upravi žal ne moremo izvesti, ker podatkov ni, kljub temu pa lahko iz prikazanih izvedemo primerjavo med napredovanji upravnih delavcev in strokovno tehničnih delavcev, o napredovanju katerih je odločal njihov minister, torej njihov manager.

Preglednica 7: Število zaposlenih po značilnih delih in nalogah s stanjem na zadnjega v letu v ožjem delu enega od ministrstev

Naziv	LETO						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Višji upravni delavci	61	66	79	88	111	126	153
Upravni delavci	16	12	16	16	17	19	21
Strokovno-tehnični delavci	40	46	46	43	50	58	64
Skupaj	117	124	141	147	178	203	238

Podatki nam kažejo po eni strani zanimivo sliko naraščanja zaposlenih v teh sedmih letih. Tako se je število vseh s 117 zaposlenih konec leta 1997, v primerjavi z vsemi zaposlenimi leta 2003, ko jih je bilo 238, povečalo za malo več kot 100%.

Število višjih upravnih delavcev se je z 61 zaposlenih v letu 1997 povečalo za dva in pol krat, to je na 153 v letu 2003. Število zaposlenih upravnih delavcev, konec leta 1997 jih je bilo 16, se je povečalo na 21 v letu 2003, to je povečanje za slabo tretjino. Predvsem preseneča naraščanje zaposlenih

strokovno tehničnih delavcev, saj se je število s 40 zaposlenih leta 1997 do leta 2003 povečalo na 64, torej za več kot polovico. To so zaposleni s I. do IV. stopnjo izobrazbe, ki tvorijo večino tega segmenta (čeprav jih je nekaj v tej kategoriji tudi z izobrazbo V. stopnje).

Pravilo pri zaposlovanju v javni upravi, ki temelji na obveznih sistemizacijah delovnih mest in nazivov pri neposrednih proračunskih uporabnikih, naj bi namreč bilo, da se večinoma zaposluje javne uslužbenke z najmanj V. stopnjo strokovne izobrazbe.

Preglednica 8: Podatki o napredovanju višjih upravnih delavcev (VUD) v ožjem delu enega od ministrstev, od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH VUD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	153	21	14%
2002	126	24	19%
2001	111	13	12 %
2000	88	9	10%
1999	79	18	23%
1998	66	8	12%
1997	61	8	13%
		Povpr. napredovanj	15%

Preglednica prikazuje, da se je število višjih upravnih delavcev v šestih letih povečalo za dva in pol krat. Povprečno pa je v sedmih letih vsako leto napredovalo 15% zaposlenih.

Pri tem je bilo največ napredovanj (23%) izvedenih leta 1999, drugo največje število napredovanj je bilo leta 2002 (19%). To pomeni, da lahko opazujemo napredovanja večinoma istega segmenta javnih uslužbencev, glede na dejstvo, da je napredovalno obdobje tri leta. Žal pa podatki niso zbrani na tak način, da bi lahko potrdili, da gre za iste javne uslužbenke. Razlaga tega odstopanja napredovanj od povprečja pa bi lahko bila, da se v teh dveh terminih (tri letno napredovalno obdobje) izteče napredovalno obdobje skupini zelo uspešnih javnih uslužbencev.

Tretje največje število napredovanj nam kaže za četrtno manjše število zaposlenih, ki so napredovali, to je 15% zaposlenih, kar pa že lahko uvrstimo v povprečen odstotek napredovanj višjih upravnih delavcev, ki so prikazani v sedemletni preglednici.

Pri napredovanju VUD nam tako podatki kažejo, da natančen postopek, za katerega smo mislili, da bo deloval kot ovira za napredovanje, deluje ravno obratno, in sicer v smislu pomoči pri natančnem preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Lahko pa ta podatek razlagamo tudi tako, da tako veliko število napredovanj, glede na ostale kategorije zaposlenih kaže, da so visoko izobraženi zaposleni v javni upravi (vsi zaposleni VUD imajo izobrazbo VII. stopnje) bolj delovno uspešni kot zaposleni s VI. ali V. in nižjimi stopnjami izobrazbe. Pri tem pa je potrebno tudi opozoriti, da zaposleni VUD predstavljajo 65% vseh javnih uslužbencev v ministrstvu!

Preglednica 9: Podatki o napredovanju upravnih delavcev (UD) v ožjem delu enega od ministrstev, od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH UD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	21	2	10%
2002	19	1	5%
2001	17	0	0%
2000	16	2	13%
1999	16	5	31%
1998	12	1	8%
1997	16	2	13%
		Povpr. napredovanj	11,5%

Iz preglednice je razvidno, da se je število upravnih delavcev v sedmih letih povečalo za tretjino. Povprečno pa je v teh letih vsako leto napredovalo 11,5% zaposlenih.

Pri tem je bilo največ napredovanj, to je 31% izvedenih leta 1999, drugo največje število napredovanj pa je bilo izvedenih leta 1997 in 2000, in sicer 13%, kar je že zelo blizu povprečju napredovanj zaposlenih v teh sedmih letih, ki je 11,5%.

V prikazu napredovanj tega segmenta javnih uslužbencev je zanimiva primerjava napredovanj po letih med segmentoma VUD in UD, saj je v letu 1999 v obeh segmentih napredovalo izredno povečano število zaposlenih UD, pa tudi VUD, za kar nismo našli nobenega konkretnega vzroka.

Lahko pa ugotovimo, da je mogoče tako povečanje napredovanj, to je brez konkretnega vzroka, uporabiti kot utemeljitev za uvedbo kvotnega sistema, ki je del novih podzakonskih podlag na področju napredovanja v javni upravi, s katerim se želi omejiti močno povečano napredovanje zaposlenih - brez vzroka.

Preglednica 10: Podatki o napredovanju strokovno-tehničnih delavcev (STD) v ožjem delu enega od ministrstev, od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH STD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	64	9	14%
2002	58	9	16%
2001	50	10	20%
2000	43	5	12%
1999	46	5	11%
1998	46	3	7%
1997	40	4	10%
		Povpr. napredovanj	13%

Preglednica prikazuje, da je povprečno v sedmih letih vsako leto napredovalo 13% zaposlenih. Pri tem je bilo največ napredovanj, to je 20% izvedenih leta 2001, drugo največje število napredovanj je bilo leta 2002, in sicer 16%. Naslednje najvišje število napredovanj, to je 14% je bilo leta 2003.

Povečano število napredovanj leta 2001 je rezultat spremenjene zakonodaje, ko je bilo določeno, da lahko tudi zaposleni od I. do VI. tarifnega razreda, ki so na delovnih mestih strokovno tehničnih delavcev, napredujejo za pet plačilnih razredov, tako kot ostali v javni upravi. Do uveljavitve sprememb pravilnika o napredovanju (45b. člen) so namreč lahko napredovali le za tri ali štiri plačilne razrede. Na tej podlagi se je povečalo število tistih, ki so izpolnili pogoje za napredovanje, prav tako pa je bil to vzrok za povečanje števila zaposlenih, ki so napredovali, tudi v letih 2002 in 2003, to je po sprejemu te spremembe.

Če pogledamo povprečen odstotek napredovanj na leto v prikazanih sedmih letih VUD (15%), UD (11,5%) in STD (13%) vidimo, da so vsi trije segmenti v povprečju kar izenačeni. Predvsem pa ponovno lahko ugotovimo, da ne velja pravilo, da je napredovanje avtomatsko, kar bi potrdil podatek 33% napredovanj na leto ali 100% v treh letih.

Če pogledamo triletno cikle glede na triletno napredovalno obdobje, ki se je začelo po letu 1994 lahko ugotovimo, da je najvišji odstotek napredovanj v letih od 1997 do 1999 dosegel segment VUD – 39%, v letih 2000 – 2002 segment STD 48%. V letu 2003 pa je stanje precej izenačeno; VUD-ov je napredovalo 15%, UD je napredovalo 10% in STD je napredovalo 14%.

Eden od razlogov, zakaj tako nizek odstotek napredovanj UD, je gotovo ta, da je v tem segmentu zelo veliko zaposlenih s VII. stopnjo izobrazbe, ki so šele začeli svojo kariero v javni upravi, zato je v ta leta napredovanja všteto tudi njihovo obdobje pripravništva, za katerega pa pravilnik o napredovanju določa, da se v napredovalno obdobje ne šteje. Ta segment zajema zaposlene-začetnike, ki še nimajo veliko izobraževanj, mentorstva ali sodelovanja v projektnih skupinah, ki še nimajo izkušenj za pripravo gradiv za uporabo v organizacijski enoti ali med resorji. Zato med vzroke za nizek odstotek napredovanj teh zaposlenih lahko štejemo tudi vsebino pravilnika o napredovanju, ki določa take kriterije za napredovanje, ki jih lahko dosežejo le zaposleni z več delovnimi izkušnjami, mlajši zaposleni pa ne morejo zbrati potrebno število točk za napredovanje.

V novem sistemu napredovanja, v katerem so določeni kriteriji za napredovanje glede na opravljeno delo na delovnem mestu, bodo zato lahko na delovnem mestu napredovali tudi zaposleni z manj izkušnjami in z visoko delovno uspešnostjo.

5.3. PRIMERJAVA PREDSTAVLJENIH PODATKOV IN UGOTOVITVE

V tem delu primerjam podatke o napredovanju enega segmenta zaposlenih, in sicer podatke o napredovanju vseh VUD v javni upravi in podatke o napredovanju le teh v enem od ministrstev v sedemletnem obdobju:

Preglednica 11: Podatki o napredovanju VUD v organih državne uprave, od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH VUD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	SEŠTEVEK ODSTOTKA ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	5472	80	15%	99%
2002	5334	810	15%	84%
2001	5074	780	15 %	69%
2000	4840	804	17%	54%
1999	4133	906	22%	37%
1998	3736	366	10%	15%
1997	3303	157	5%	5%
		POVPR.NAPREDOVANJ	14%	

Preglednica 12: Podatki o napredovanju VUD v ožjem delu enega od ministrstev, od leta 1997 do 2003

LETO	ŠTEVILO ZAPOSLENIH VUD	ŠTEVILO ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	ODSTOTEK ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI	SEŠTEVEK ODSTOTKA ZAPOSLENIH, KI SO NAPREDOVALI
2003	153	21	14%	103%
2002	126	24	19%	89%
2001	111	13	12 %	70%
2000	88	9	10%	58%
1999	79	18	23%	48%
1998	66	8	12%	25%
1997	61	8	13%	13%
		POVPR.NAPREDOVANJ	15%	

Pri obeh preglednicah je najvišji odstotek napredovanja dosežen leta 1999, ko je v ožjem ministrstvu napredovalo 23% VUD, v celotni državni upravi pa 22% VUD. Naslednji najvišji odstotek je bil dosežen leta 2002 v ožjem ministrstvu, ko je napredovalo 19% VUD, v državni upravi pa je naslednji odstotek napredovanj VUD 17% leta 2000. Bistveni razliki med podatki sta v letu 1997, ko je v državni upravi napredovalo 5% VUD, v ožjem ministrstvu pa kar 13% VUD. Razlika se kaže tudi leta 2000, ko je v državni upravi napredovalo 17%, v ožjem ministrstvu pa le 10% VUD. Pač pa je naslednja tri leta, to je leta 2001, 2002 in 2003 v državni upravi vsako leto napredovalo 15% VUD, v ožjem ministrstvu pa so ti odstotki različni. Zanimiv rezultat pa dobimo, če podatke za navedena tri leta seštejemo in poiščemo povprečje, kar nas pripelje do 15%.

Povprečje napredovanj v državni upravi (14%) in ožjem ministrstvu (15%) kaže, da se podatki o napredovanju VUD v enakem časovnem obdobju bistveno ne razlikujejo.

Za zaključek primerjave lahko ugotovimo, da med napredovanjem VUD v celotni državni upravi in napredovanjem VUD v ožjem ministrstvu ni veliko razlik, še posebej, če gledamo podatke v daljšem obdobju. Zaznali smo sicer nekatera nihanja, ki se jih ni dalo konkretno razložiti, vendar menimo, da jih lahko razložimo, po eni strani z načinom napredovanja, to je predvsem postopkom zbiranja točk z obiskovanjem seminarjev, delno pa tudi z ocenjevanjem vodij, ki so zaposlenim dajali take ocene delovne uspešnosti, kot so bile potrebne za njihovo napredovanje glede na število točk, ki so ga zbrali. Tako se je v konkretnem primeru zgodilo, da je zaposlenega primeru, ko je zbral potrebno število točk za napredovanje za dva plačilna razreda, tudi vodja ocenil njegovo delo za nadpovprečno delovno uspešno.

Kot je bilo v tem poglavju že omenjeno, je zato eden od preventivnih ukrepov pri pripravi nove zakonodaje uvedba kvot, ki preprečuje tak način avtomatskega ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev. Po novem sistemu je ocenjevanje podrejeno subjektivni oceni managerja. Prisiljen jo bo uporabiti kot managerski instrument, s katerim bo motiviral javne uslužbenke in na tej podlagi spremljal njihov napredek skozi vse leto, pa tudi skozi njihovo karierno pot v organizaciji.

6. PODATKI O NAPREDOVANJU V JAVNI UPRAVI IZ STRUKTURNE ANALIZE NA PODLAGI PODATKOV IZ INFORMATIVNE PREVEDBE NOMINALNIH ZNESKOV OSNOVNIH PLAČ V OSNOVNE PLAČE PO ZSPJS ZA PLAČNO SKUPINO »C«

Predstavljena analiza je pripravljena na podlagi podatkov iz Informativne prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 70/04). V analizi so zajeti podatki nevladnih proračunskih uporabnikov, vladnih služb, ministrstev z organi v sestavi, upravnih enot, pravosodnih proračunskih uporabnikov, občin in krajevnih skupnosti ter drugih skupnosti, kar po ZSPJS tvori plačno skupino C. Strukturno analizo je pripravil Direktorat za plače (takrat je bil del Ministrstva za notranje zadeve, sedaj pa je del Ministrstva za javno upravo) in je bila zaključena novembra 2004 ter predstavljena na pogajanjih o plačnem sistemu med Vlado RS in socialnimi partnerji januarja 2005.

V analizi je bilo v tej plačni skupini zajetih 1505 proračunskih uporabnikov, podatke pa so oddali 1504 proračunski uporabniki. Podlaga za analizo so bile osnovne plače v javnem sektorju. Prikazali bomo podatke o zaposlenih v javni upravi po tarifnih razredih glede na dejansko izobrazbo, podatke o zaposlenih po tarifnih razredih glede na zahtevano izobrazbo na podlagi zahtev v sistemizaciji za posamezno delovno mesto, ki ga zaposleni zaseda. Prikazali bomo tudi podatek, ki smo ga morali iz analize še izluščiti, to je razdelitev zaposlenih po tarifnih razredih, se pravi po doseženi izobrazbi in številu napredovanj na delovnem mestu za plačno skupino C, to je za celotno javno upravo.

Preglednica 13: Struktura zaposlenih po tarifnih razredih (po dejanski strokovni izobrazbi)

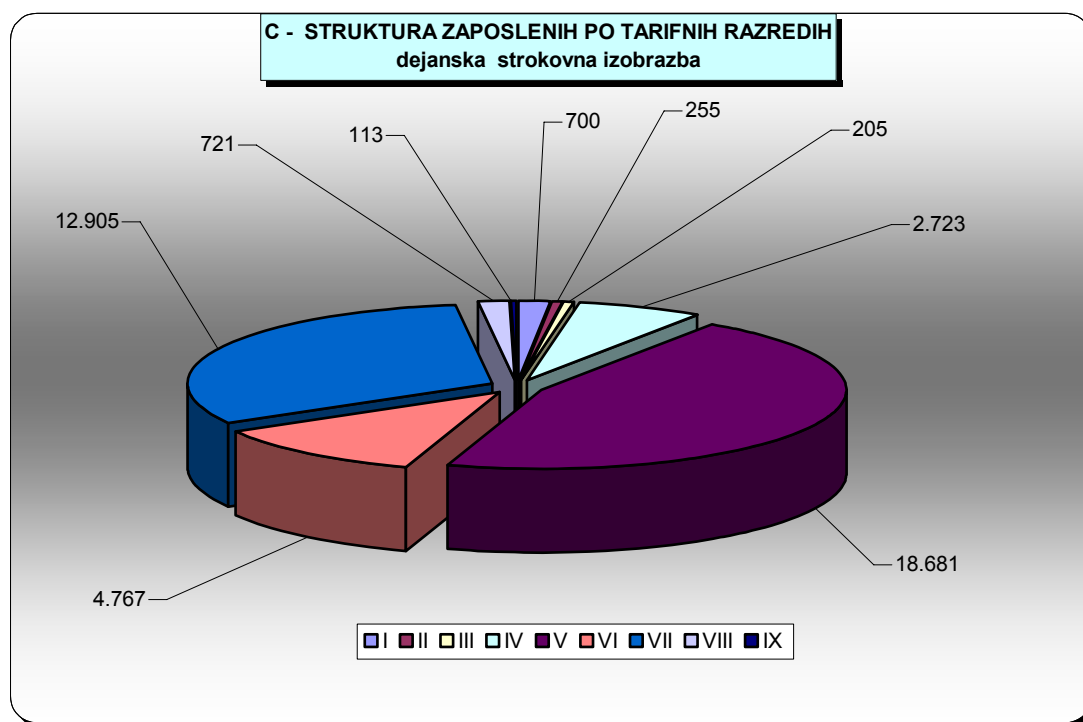
**Struktura zaposlenih po tarifnih razredih
(po dejanski strokovni izobrazbi)**

Tarifni razred	Zaposleni	Delež	Kumul
I	700	1,7%	1,7%
II	255	0,6%	2,3%
III	205	0,5%	2,8%
IV	2.723	6,6%	9,5%
V	18.681	45,5%	54,9%
VI	4.767	11,6%	66,5%
VII	12.905	31,4%	98,0%
VIII	721	1,8%	99,7%
IX	113	0,3%	100,0%
SKUPAJ	41.070	100%	

Iz podatkov je razvidno, da je od I. do IV. tarifnega razreda po kriteriju dejanske izobrazbe zaposlenih 9,5% vseh zaposlenih v plačni skupini C.

Glavnino zaposlenih tvorijo zaposleni s V. tarifnim razredom strokovne izobrazbe (45,5%), sledijo pa jim zaposleni, ki imajo izobrazbo VII. tarifnega razreda (31,4%).

Graf 1: Struktura zaposlenih po tarifnih razredih – dejanska strokovna izobrazba



Preglednica 14: Struktura zaposlenih po tarifnih razredih po zahtevani strokovni izobrazbi na podlagi sistemizacije:

Struktura zaposlenih po tarifnih razredih (po zahtevani strokovni izobrazbi - sistemizacija)				Razlika dejanska – zahtevana izobrazba
	Zaposleni	Delež	Kumul	
I	526	1,3%	1,3%	174
II	242	0,6%	1,9%	13
III	144	0,4%	2,2%	61
IV	2.085	5,1%	7,3%	638
V	18.995	46,3%	53,5%	-314
VI	4.759	11,6%	65,1%	8
VII	14.272	34,8%	99,9%	-1.367
VIII	47	0,1%	100,0%	674
IX	0	0,0%	100,0%	113
SKUPAJ	41.070	100%		

Iz podatkov o zahtevani strokovni izobrazbi je razvidno, da je od I. do IV. tarifnega razreda zahteva sistemizacije za 7,3% zaposlenih.

Glavnino zaposlenih tudi po zahtevah sistemizacije tvorijo zaposleni v V. tarifnem razredu (46,3%), sledijo pa jim zaposleni na delovnih mestih, za katera je zahtevana izobrazba v VII. tarifnem razredu (34,8%). Praviloma v javni upravi ni zahtevana izobrazba VIII. ali IX. tarifnega razreda.

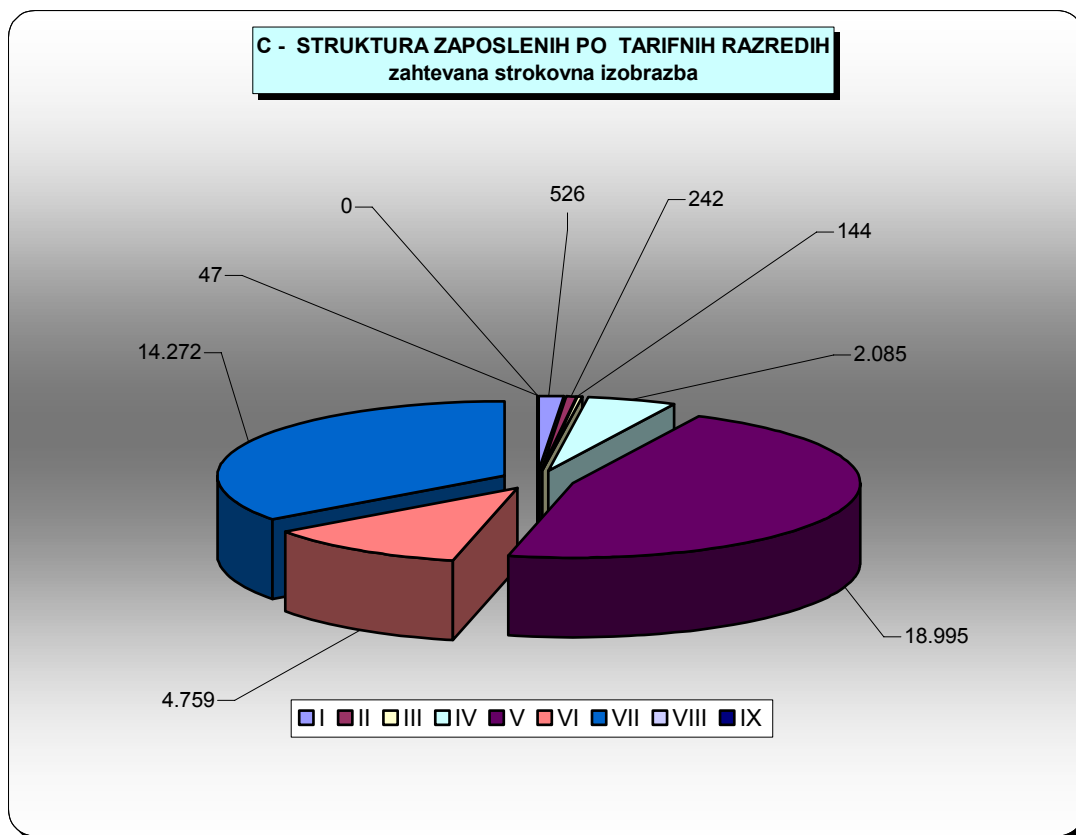
Veliko pa nam pove dodana kolona, ki nam prikazuje razliko med zahtevano in dejansko izobrazbo zaposlenih na posameznih delovnih mestih v javni upravi, glede na zahteve sistemizacije, ki bi se jih pri novih zaposlitvah morali držati.

Preglednica kaže, da je največji razkorak prav v strokovni izobrazbi V. in VII. tarifnega razreda, ki skupaj tvorita več kot 80% vseh zaposlenih v javni upravi glede na zahteve sistemizacije.

Razloge za razlike je potrebno iskati pri zaposlovanju v preteklosti, ko ni bilo kontrole pristojnih vladnih služb nad novim zaposlovanjem v javni upravi, danes pa to zelo intenzivno izvaja Ministrstvo za javno upravo, ki je pristojno za to področje na podlagi ZJU, ki je poleg sistemizacij določil tudi obvezno sprejetje kadrovskega načrta zaposlovanja, na podlagi katerega se sklepajo delovna razmerja in izvaja celotno upravljanje s kadrovskimi viri.

V kadrovskem načrtu je prikazano dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih, vsebuje pa tudi, v skladu z delovnim področjem in delovnim programom organa, predvideno ciljno stanje zaposlenosti po posameznih delovnih mestih.

Graf 2: Struktura zaposlenih po tarifnih razredih – zahtevana strokovna izobrazba



Preglednica 15: Zaposleni po tarifnih razredih po zahtevani strokovni izobrazbi –sistemizaciji, glede na napredovanje:

Zap.br. nap.	Zap -1 nap.	Zap -2 nap.	Zap -3 nap.	Zap -4 nap.	Zap -5 nap.	Zap -6 in 7 nap.	SKUPAJ	Tarifni razred
85	54	38	81	161	107	0	526	I
80	22	24	51	55	10	0	242	II
43	15	21	15	32	18	0	144	III
1075	144	146	185	342	192	1	2085	IV
5001	1885	2125	2067	2228	5684	5	18995	V
1171	652	552	544	522	1313	5	4759	VI
5369	1589	2009	1513	1409	2378	5	14272	VII
15	12	4	1	1	13	1	47	VIII
0	0	0	0	0	0	0	0	IX
12839	4373	4919	4457	4750	9715	17	41070	skupaj

Naj ponovimo, da je v javni upravi po obstoječem sistemu na delovnem mestu možno napredovati za 5 plačilnih razredov; glede na to zakonsko podlago je kolona s 6. in 7. napredovanji v nasprotju z zakonskimi podlagami, razen, če na teh delovnih mestih niso zaposleni zdravniki.

V novem sistemu je napredovanje urejeno drugače, in sicer se na delovnem mestu, kjer je mogoče napredovati v naziv, lahko napreduje za 5 plačnih razredov, na delovnem mestu kjer ni nazivov pa za 10 plačnih razredov.

Nazivi so v večini primerov na delovnih mestih nad V. tarifnim razredom. Iz preglednice je tako razvidno, da bo z začetkom izplačila plač po novem plačnem zakonu v šesti, sedmi, osmi, deveti in nato deseti plačni razred (seveda če bodo izpolnjevali pogoje za napredovanje, določene z ZSPJS in podzakonskimi akti), po prikazanih podatkih lahko napredovalo še 327 zaposlenih, ki zasedajo delovna mesta od I. do IV. tarifnega razreda, lahko pa se jim pridružijo tudi nekateri v V. ali celo VI. tarifni skupini, torej vsi tisti, ki v javni upravi niso razporejeni na uradniška delovna mesta, kjer se delo opravlja v nazivih.

Iz navedenih podatkov je tudi razvidno (prva kolona preglednica 15), da je v vseh tarifnih razredih na tako imenovanem osnovnem količniku (zaposleni brez napredovanja) skoraj tretjina, to je 31% zaposlenih, iz česar lahko sklepamo, da so to mlajši javni uslužbenci, ki so šele začeli kariero v javni upravi. V ta segment pa bi lahko prišteli tudi tiste »že« zaposlene, ki so pridobili višjo stopnjo izobrazbe in so zato razporejeni na osnovni količnik v višjem tarifnem razredu.

Druga največja skupina, to je 24% zaposlenih, pa je na vrhu napredovanj na delovnem mestu po dosednji zakonodaji. Večina teh je z izobrazbo V. in VII. tarifnega razreda. Ti dve skupini tvorita tudi več kot polovico zaposlenih, preostali pa so zelo sorazmerno razporejeni v prvo, drugo, tretje in četrto napredovanje na delovnem mestu.

Če pogledamo horizontalne podatke v preglednici, to so napredovanja znotraj posamezne tarifne skupine, je splošen trend potrjen v V. tarifnem razredu, to je, da je število zaposlenih v koloni brez napredovanja in s 5. napredovanji zelo izenačeno. V VII. tarifnem razredu pa je viden očiten priliv mladih, ki so razporejeni na osnovni količnik, torej na delovnem mestu še niso napredovali, saj jih je dvakrat več kot tistih, ki so z izobrazbo VII. tarifnega razreda na vrhu napredovanj na delovnem mestu.

Kljub temu pa se v podatkih kaže zanimiva različnost med V. in VII. tarifnim razredom, ki jo lahko razlagamo tudi tako, da zaposlenih, ki imajo strokovno izobrazbo V. tarifnega razreda, v javni upravi ostane več in na delovnem mestu tudi napreduje, torej so zadovoljni s pogoji v katerih delajo. To pa ne velja za zaposlene s strokovno izobrazbo VII. tarifnega razreda, s katero se v javni upravi zaposli veliko mladih – to je začetnikov. Ti pa, preden pridejo do vrha napredovanja na istem delovnem mestu ali odidejo na drugo delovno mesto znotraj javne uprave, kar pomeni, da izkoristijo možnost tako imenovanega vertikalnega napredovanja v višji naziv in se jim pri tem triletno napredovalno obdobje prekine, ali pa iz javne uprave odidejo in jih nadomestijo novi, praviloma štipendisti, pripravniki brez delovnih izkušenj, ki vstopijo v sistem. Z longitudinalnimi analizami, s katerimi je mogoče spremljati posameznikovo karierno pot, bi bilo mogoče to predpostavko tudi empirično potrditi.

Tudi na podlagi podatkov iz te analize pa lahko ponovno zavrnilo hipotezo, da so bila napredovanja v javni upravi izrabljena tako, da so na podlagi zakonskih določb zaposleni »avtomatsko napredovali na delovnem mestu vsaka tri leta«, saj bi, glede na to, da je bilo napredovanje uvedeno leta 1994 in so lahko na podlagi zakonskih določil do leta 2000 zaposleni lahko napredovali tudi prej kot v treh letih, morala biti za potrditev hipoteze več kot polovica zaposlenih (po oceni najmanj 60%), na vrhu možnega napredovanja na delovnem mestu. Predstavljeni empirični podatki pa kažejo, da je bilo 30.6.2004 v celotni javni upravi na vrhu svojega napredovanja le 24% vseh zaposlenih, to je 9715 javnih uslužbencev.

7. DELOVNA USPEŠNOST V JAVNI UPRAVI – PRIMERJAVA STAREGA IN NOVEGA SISTEMA GLEDE NA PREDSTAVLJENE ZAKONSKE PODLAGE IN PODATKE

V obstoječi - stari zakonski ureditvi, ki pa se do vzpostavitve novega plačnega sistema še vedno uporablja, je na področju delitve sredstev za delovno uspešnost določeno, da del plače za delovno uspešnost pripada zaposlenemu, ki bistveno presega pričakovane delovne rezultate ali je nadpovprečno delovno obremenjen.

Stari sistem vertikalnega napredovanja v naziv ni urejal, zato primerjava ni možna.

V primeru napredovanja na delovnem mestu pa je v stari zakonski ureditvi delovna uspešnost le eden od elementov, ki so določeni kot pogoj za napredovanje na delovnem mestu. Ti elementi so: dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost ter nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

V zakonu (ZRP) je določeno, da je podrobnejšo opredelitev teh pogojev za napredovanje na delovnem mestu potrebno določiti v podzakonskem aktu – pravilniku. Zato je imela vsaka dejavnost javnega sektorja, to je državna uprava, šolstvo, zdravstvo, sociala, kultura in raziskovalna dejavnost svoje pravilnike, v katerih so v kriterijih upoštevane značilnosti posamezne dejavnosti javnega sektorja.

V novem sistemu pa je delovna uspešnost javnega uslužbenca jasno definirana kot pogoj oziroma temelj za vse tri oblike nagrajevanja javnih uslužbencev: za delitev sredstev, za napredovanja v višji naziv in tudi za napredovanje na delovnem mestu.

7.1. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA DELITEV SREDSTEV

Enako kot do sedaj tudi novi zakon določa obseg sredstev za delovno uspešnost in sicer tako na skupni kot na posamični ravni. V zvezi z delom plače za delovno uspešnost pa so bile tudi v novem sistemu v novelah ZSPJS sprejete določene novosti, ki so se približale že obstoječim rešitvam na področju delitve sredstev za delovno uspešnost.

Tako je v ZSPJS drugače kot doslej opredeljen del plače za delovno uspešnost, ki ga lahko prejme posamezni javni uslužbenec. Ta del plače namreč lahko dobi tisti, ki pri svojem delu dosega nadpovprečne delovne rezultate, (v prejšnjem sistemu naj bi bistveno presegal pričakovane delovne rezultate), oziroma je nadpovprečno delovno obremenjen (to je enako določilo, kot je veljalo v prejšnjem sistemu). V primerjavi z obstoječim sistemom pa je razlika v višini in možni dinamiki izplačevanja tega »variabilnega« dela plače. Do sedaj se je ta del plače izplačeval mesečno v višini največ dvajset odstotkov osnovne plače posameznika. ZSPJS pa določa, da javni uslužbenec za nadpovprečno uspešno delo ali nadpovprečno delovno obremenjenost lahko letno prejme največ dve plači, osnova pa je zadnja decembrska plača. V eno od novel ZSPJS pa je uvedena tudi možnost različne dinamike izplačevanja tega dela plače, o tem pa lahko odloča vsak proračunski uporabnik sam. To v praksi pomeni, da lahko ostane v veljavi sedanji sistem, to je mesečno izplačevanje sredstev za delovno uspešnost ali, da se delovna uspešnost izplača četrtno ali dvakrat letno ali pa, da je izplačilo tudi samo enkrat letno.

Bistvena novost novega sistema pa je določilo v ZSPJS, da bodo merila in kriteriji za določanje dela plače za delovno uspešnost javnemu uslužbencu določeni v Kolektivni pogodbi za javni sektor, kar pomeni, da bo enoten način delitve sredstev za vse zaposlene v javni upravi oziroma v celotnem javnem sektorju urejen v enem pravnem aktu po enakih merilih in kriterijih.

Glede na predstavljen predlog ureditve tega managerskega instrumenta lahko vidimo, da je poudarek na ugotavljanju nadpovprečnih rezultatov dela in nadpovprečne delovne obremenjenosti posameznega javnega uslužbenca. Na tej podlagi bo izračunana višina sredstev, ki jih bo posamezen javni uslužbenec prejel kot variabilni del plače oziroma kot nagrado za svojo delovno uspešnost.

Ta določba je novost, saj je v dosedanji ureditvi merila in kriterije, na podlagi katerih se bodo delila sredstva za delovno uspešnost, praviloma določal proračunski uporabnik sam (s pravilnikom). Novost pa je pomembna predvsem zato, ker precej proračunskih uporabnikov meril sploh ni imelo in je o delitvi sredstev za delovno uspešnost odločala odgovorna oseba brez pravne podlage le po svoji subjektivni presoji.

Tako se je v praksi pogosto delilo sredstva za delovno uspešnost tako, da so ob pomanjkanju natančnejših meril in kriterijev, vsi zaposleni prejeli približno enaka sredstva. Na podlagi take prakse se je izoblikovalo tudi prepričanje

javnih uslužbencev, da so ta sredstva sestavni del mesečne plače, ki jim pripada in to ni v nikakršni povezavi z rezultati njihovega dela (Klinar l.;2002:44).

Predstojniki, ki so o delitvi teh sredstev odločali, pa so se z delitvijo sredstev med vse zaposlene izognili sprotnemu spremljanju rezultatov dela javnih uslužbencev, pa tudi uporabi nagrajevanja kot motivacijskega oziroma managerskega instrumenta, s katerim bi izboljšali organizacijo in učinkovitost dela.

Predlagatelji novega sistema ocenjujejo, da bo z začetkom njegove uporabe in z izvedbo povratne zanke, to je z obveščanjem vseh zaposlenih na ravni organizacijske enote o tistih javnih uslužbencih, ki so dosegli najvišjo vsoto točk na podlagi ugotovljenega doseganja kriterijev delovne uspešnosti in na tej podlagi prejeli sredstva za delovno uspešnost, tudi ta del nagrajevanja v javni upravi pripomogel doseči zastavljeni cilj, da bo javna uprava postala uporabnikom prijazna, učinkovita in uspešna.

Kot zelo verjetno kritično točko pa, glede na dosedanje izkušnje, lahko izpostavimo ravnanje odgovornih oseb ob ocenjevanju, saj konkretni podatki ocenjevanja (žal neuradni) za delitev sredstev za delovno uspešnost kažejo, da so odgovorne osebe večinoma delile sredstva ali po sistemu uravnilovke, to je vsem enako ali pa so z delitvijo sredstev za delovno uspešnost skušali izboljšati nizke plače zaposlenih in so zato temu delu zaposlenih mesečno delili sredstva za delovno uspešnost tako, da so zanje ta sredstva postala del plače, ki so jo prejeli vsak mesec.

Izboljšanje obstoječega starega sistema je po eni strani predvideno v objavi točk najboljše ocenjenih zaposlenih, po drugi strani pa v izobraževanju odgovornih oseb, kjer se bodo naučili uporabljati način nagrajevanja javnih uslužbencev kot motivacijski oziroma širše, kot managerski instrument z namenom doseganja ciljev tako organizacije, kot tudi ciljev posameznega javnega uslužbenca, saj je vsak rad uspešen pri svojem delu.

7.2. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA NAPREDOVANJE V NAZIV – VERTIKALNO NAPREDOVANJE

Do uvedbe kariernega sistema na podlagi ZJU javna uprava napredovanja v nazive - vertikalnega napredovanja ni poznala. Kot je bilo predstavljeno, je bilo napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto v ZRP sicer omenjeno, vendar postopek ni bil določen.

Stari sistem je tako odgovornim osebam omogočal, da so na podlagi lastne presoje premestili STD ali UD na bolj zahtevno delovno mesto. Za VUD pa je morala odgovorna oseba podati predlog za imenovanje v višji naziv Kadrovske komisiji Kadrovske službe Vlade RS, ki je te zaposlene v naziv višjega upravnega delavca (VUD) tudi imenovala.

V novem sistemu, ki na podlagi ZJU določa napredovanje uradnikov v višji naziv, je bilo v osnovnem besedilu navedenega zakona napredovanje zelo podrobno določeno v posebnem poglavju in na tej podlagi so bili uradniki tudi že dvakrat ocenjeni.

Ker pa je bilo na tak način ocenjevanja kar precej pripomb, predvsem na to, da veljajo enaki kriteriji tako za napredovanje v naziv na podlagi ZJU (vertikalno v naziv samo za uradnike), kot za napredovanje na delovnem mestu na podlagi ZSPJS (horizontalno na delovnem mestu za vse javne uslužbenke), in bi se ocenjevanje na podlagi enakih kriterijev izvajalo dvakrat, je pripravljalec novega sistema (od aprila 2005 je to Ministrstvo za javno upravo) v noveli ZJU, ki je bila konec leta 2005 sprejeta v Državnem zboru, pripravil spremembo tega poglavja tako, da se bo ocenjevanje javnih uslužbencev, ki se bo izvajalo na podlagi plačnega zakona, uporabljalo tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o napredovanju uradnikov v naziv. V noveli pa je tudi določeno, da bo postopek in pogoje ocenjevanja javnih uslužbencev v višji naziv, za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti, določila vlada s podzakonskim aktom.

S tem določilom je v noveli ZJU dosežena racionalnost pri ocenjevanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev za namen tako vertikalnega kot horizontalnega napredovanja.

Ob predstavljenih modelih karier v tem magistrskem delu, bi karierni sistem, ki je določen za vertikalno napredovanje uradnikov v javni upravi, ustrezal modelu »Stabilno stanje« (Lipičnik B., 1998:183), za katerega je značilno stabilno okolje, kjer sta staro in novo okolje precej enaka in v katerem mora zaposleni, ki želi aktivnejšo kariero, odkriti »nišo«, ki bi mu omogočila tako hitrejši kot bolj raznovrsten razvoj v karieri.

Ob upoštevanju dejstva, da je karierni sistem v javni upravi uveden na novo, lahko razumemo tako zastavljen sistem kot začetek skrbi za kariero določenega segmenta zaposlenih – uradnikov. Glede na smelost reform pa smo prepričani, da to ni končni model razvoja karier v javnem sektorju.

Na podlagi sprememb ZJU, sprejetih v decembru 2005 lahko ugotovimo, da se to področje kadrovskega managementa skrbno spremlja, saj je že po dveh letih od začetka uporabe novega zakona uvedena racionalizacija ocenjevanja uradnikov v javni upravi, ko se združujeta ocenjevanje delovne uspešnosti za namen napredovanja v višji naziv in napredovanja na delovnem mestu, kar bo omogočilo bolj aktiven karierni razvoj s poudarkom na možnosti hitrejšega napredovanja v višje nazive v primeru odlične delovne uspešnosti. Pri tem pa bi opozorili na pomembnost sprotne spremljanja rezultatov ocenjevanja, pa tudi upoštevanje zahtev in pričakovanj ocenjenih uradnikov, da ne bodo le-te »ostale le mrtve črke na ocenjevalnem listu«. Ta povratna dejanja v zvezi z razvojem kariere uradnikov bodo zelo pomembno vplivala tako na zaposlene uradnike, da se bo razvoj njihovih karier odvijal v smer, dogovorjeno na letnem razgovoru z njihovimi nadrejenimi, kot na bodoče zaposlene, ki bodo o pozitivnih rezultatih novega kadrovskega managementa v javni upravi slišali od zaposlenih v javni upravi.

Iz empiričnih podatkov o ocenjevanju uradnikov pa lahko vidimo, da bo, kljub že uvedenemu obsežnemu izobraževanju odgovornih oseb, potrebno z izobraževanjem intenzivno nadaljevati, saj trditve ocenjevalcev, »da je ocenjevanje zaposlenih izguba časa« kažejo, da nekateri še niso osvojili oziroma sprejeli tega instrumenta kot orodja za doseganje ciljev organizacije, predvsem pa se še ne zavedajo, da je uspešnost zaposlenih zelo odvisna od vodij, ki se morajo soočiti z dejstvom, da pomeni neuspeh podrejenih njihov lasten neuspeh.

Predlogi za rešitev tega pomembnega dela novega sistema bodo predstavljeni na koncu tega poglavja.

7.3. DELOVNA USPEŠNOST KOT PODLAGA ZA NAPREDOVANJE NA DELOVNEM MESTU – HORIZONTALNO NAPREDOVANJE

V javni upravi je bilo napredovanje na delovnem mestu uvedeno s sprejetjem ZRP leta 1994. Na podlagi določil tega zakona so bili po dejavnostih sprejeti pravilniki, ki so tvorili zakonsko podlago za izvedbo napredovanj na delovnem mestu v višje plačilne razrede.

Vsem pravilnikom za napredovanje na delovnem mestu so na podlagi določil ZRP skupni pogoji, ki jih mora zaposleni izpolnjevati, da lahko napreduje v višji plačilni razred, in sicer dodatna funkcionalna znanja, interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica, samostojnost in zanesljivost pri delu, ustvarjalnost in nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

Skupna je tudi določitev števila plačilnih razredov napredovanja (pet oziroma pri zdravnikih sedem) in časovna opredelitev postopkov preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje, ki se izvajajo vsako leto 01.01., 01.05. in 01.09. Vsem pravilnikom pa je skupno tudi določilo, da zaposlenemu pripada plača od prvega dne v naslednjem mesecu, ko izpolnijo pogoje za napredovanje, to je od 01.02., 01.06. in 01.10. v koledarskem letu. Za javno upravo je bilo napredovanje na delovnem mestu urejeno v Pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Bistvene novosti, če primerjamo star pravilnik in novo ureditev, ki jo določa Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede glede ocenjevanja delovne uspešnosti so:

- o Uredba uvaja vsakoletno ocenjevanje javnih uslužbencev, kar pomeni, da bo odgovorna oseba ali neposredno nadrejeni javnemu uslužbencu sproti spremljala njegovo delo, kar bo odgovorne osebe neposredno vodilo do tega, da bodo uporabljali ocenjevanje zaposlenih kot managerski instrument,
- o javni uslužbenec bo v okviru letne ocene ob pogovoru prejel povratno informacijo o oceni njegove delovne uspešnosti, saj je bila bistvena napaka starega sistema, da te povratne zanke ni bilo,

- o ocenjevanje delovne uspešnosti se bo izvajalo glede na opravljeno delo oziroma na izvajanje nalog na delovnem mestu, ne pa glede na število oziroma zbiranje točk z obiskovanjem seminarjev, tekoče delo pa so v nekaterih primerih morali opraviti sodelavci zaposlenega, kot tudi opravljanje takih nalog, ki niso bile v opisu delovnega mesta, kar je določal 12. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi,
- o v izhodiščih uredbe (ki je bila v juliju 2005 poslana reprezentativnim sindikatom javnega sektorja, saj se uredba, ne glede na to, da je to akt, ki ga izda vlada, z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja usklajuje kljub temu, da ZSPJS določa, da je o njeni vsebini potrebno le pridobiti mnenje sindikatov) so določene tudi omejitve najvišjih ocen v obliki kvot. Določitev kvot je po prepričanju pripravljalcev tega akta varovalka, s katero bi preprečili način ocenjevanja, ki je bil mnogokrat očitán odgovornim v javnem sektorju in sicer, da se javne uslužbenke ne ocenjuje glede na njihovo dejansko delovno uspešnost (ki se je v primerjavi z zasebnim sektorjem ne more oziroma jo je težko meriti), ampak se vse oceni nadpovprečno, da se odgovorne osebe izognejo slabemu vzdušju v njihovi organizacijski enoti, po drugi strani pa se izognejo tudi sprotnemu spremljanju dela zaposlenih; finančna sredstva pa glede na to, da se črpajo iz »vreče brez dna« - proračuna, tudi niso omejena,
- o ocene se bodo določile na podlagi petih elementov, ki opredeljujejo delovno uspešnost javnega uslužbenca in so rezultat ocene ocenjevalca,
- o možnost ocenjevanja ali odgovorne osebe ali neposrednega nadrejenega po pooblastilu odgovorne osebe omogoča, da javnega uslužbenca ocenjuje tisti, ki njegovo delo dobro pozna in ga sproti spremlja,
- o zaradi posebnosti in velike raznolikosti področij javnega sektorja, je v uredbi določena tudi možnost dodatne opredelitve teh kriterijev na ravni posamezne osebe javnega prava, glede na posebnosti posamezne dejavnosti javnega sektorja. S tem določilom je presežena splošna določitev podrobnejših kriterijev, ki v ZSPJS opredeljujejo elemente ocenjevanja,
- o v primeru, da javni uslužbenec po treh letih ne bo izpolnil pogojev za napredovanje, bo imel po novem sistemu možnost napredovanja takoj naslednje leto, ko bo pridobil oceno, ki bo pomenila izpolnitev pogojev za napredovanje. Stari sistem pa je omogočal preverjanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje le vsaka tri leta, kar je pomenilo, da v je primeru, ko zaposleni po treh letih ni napredoval, začelo teči novo napredovalno obdobje in so bili pogoji za napredovanje izpolnjeni šele po preteku naslednjih treh let,
- o napredovanje na delovnem mestu je po uredbi možno takrat, ko ima javni uslužbenec ocene odlično ali zelo dobro, torej, ko svoje delo

opravlja nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja. Vendar je ovrednotenje ocen s točkami in na tej podlagi kombinacija točk omogočila, da javni uslužbenec pri prvem ocenjevanju lahko prejme tudi oceno zadovoljivo, kar je delno pod pričakovanji in drugi dve oceni odlično, kar mu ob seštevku točk vseh treh ocenjevalnih obdobjih vseeno omogoči napredovanje za en plačni razred. To določilo naj bi prispevalo k motivaciji javnega uslužbenca, da bi v primeru odličnega dela v dveh ocenjevalnih obdobjih vseeno napredoval, take prožnosti pa dosednji sistem ni omogočal,

- o določitev postopka v primeru prenehanja mandata odgovornim osebam, ki se jim pri razporeditvi na novo delovno mesto v javni upravi upoštevajo ocene delovne uspešnosti, ki so jih pridobili v času opravljanja mandata. Med trajanjem mandata jih je ocenjeval, po elementih te uredbe, njihov nadrejeni, ki je v večini primerov minister. Na podlagi teh ocen in določil te uredbe, se te javne uslužbenke uvrsti v tisti plačni razred, ki bi ga pridobili, če bi na novem delovnem mestu že napredovali. Tudi ta določba uvaja poenoten, sistemski pristop v takih primerih, do sedaj pa je bila ureditev takih primerov neenotna,
- o neprekinitev napredovalnega obdobja v primeru menjave zaposlitve v okviru javnega sektorja uredba sistemsko ureja, tako da to velja za vse javne uslužbenke. Nekje so to določbo že izvajali na tak način, običajno pa je bilo napredovalno obdobje v primeru zaposlitve pri drugem proračunskem uporabniku prekinjeno.

Primerjava stare in nove ureditve po eni strani kaže težnjo novega sistema po čim podrobnejši ureditvi posameznih primerov, po drugi strani pa je izpolnjen cilj po enotni in pregledni ureditvi sistema napredovanja.

Splošna sprememba na področju kadrovskega managementa, je celovita reforma javne uprave, ki se je začela že leta 1991 s sprejetjem ZDDO in se je delno izvedla ponovno leta 1994, ko je ZDDO v plačnem delu nadomestil ZRP, ki je na področju napredovanja določil sprejetje pravilnikov o napredovanju po dejavnostih. Vendar so konkretne spremembe, ki so se začele leta 2002 in potekajo še sedaj, bolj korenite, saj je namen reforme spremeniti organizacijsko kulturo v javni upravi, ki je osnova za doseganje novih in zelo ambicioznih ciljev delovanja javne uprave.

Pomemben prispevek k sedanjim reformam pa je tudi spremenjen odnos do ravnanja z ljudmi, ki tako v celotnem javnem sektorju kot javni upravi utira pot oziroma je podlaga za vzpostavitev sprememb organizacijske kulture v tem okolju.

Kot je pri razlagi sprememb in dopolnitev Zakona o javnih uslužbencih, pojasnil minister za javno upravo dr. Gregor Virant, glede zakonske podlage za vzpostavitev novega načina ravnanja z ljudmi, želi vlada z njim zagotoviti, da bo javna uprava delovala kot sodoben in učinkovit poslovni sistem, prijazno in odgovorno, čemur morata biti prilagojena tudi uslužbenski sistem in sistem upravljanja s kadri v javni upravi (Virant G., Delo, 2005).

7.4. UGOTOVITVE IN SKLEPI

Prva delovna hipoteza je, da je stari sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev postal nekakšen avtomatizem izvajanja zakonskih določil in s tem neučinkovit in nestimulativen.

Na podlagi empiričnih podatkov o napredovanju na delovnem mestu po podatkih Kadrovske službe vlade in enega od ministrstev, kakor tudi po podatkih, zbranih na podlagi ZSPJS v okviru prevedbe plač lahko ugotovimo, da stari sistem ocenjevanja ni deloval kot avtomatizem izvajanja zakonskih določil, saj podatki kažejo, da po treh letih niso napredovali vsi zaposleni, s čimer bi potrdili to hipotezo.

Vendar trditve o avtomatizmu pri napredovanju nismo povzeli samo glede na splošno, neformalno mnenje o dogajanju na tem področju, ampak je to tudi trditev, zapisana Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005, ki jo je izdala Vlada RS konec leta 2003. Vseeno pa nas je zanimal bolj strokoven pogled na dogajanje na področju napredovanja v javni upravi, zato smo skušali najti sogovornika, ki bi to področje dobro poznal. Zaposlili smo predstavnico vladne službe, ki deluje na področju napredovanja v javni upravi za neformalen razgovor glede na rezultate izvedene analize, ki ne potrjujejo trditve o avtomatizmu napredovanja v javni upravi. Skupaj smo prišli do dodatnih ugotovitev, na katere pa je po našem mnenju za razumevanje dogajanja na področju napredovanja potrebno opozoriti.

Pri izvedbi napredovanja smo izhajali iz predpostavke, da se je napredovanje izvajalo avtomatsko, ko so zaposleni na podlagi pravilnika o napredovanju izpolnili zahtevane pogoje, vendar izpeljano število napredovanj tega ne kaže zato, ker se v posameznih delih javne uprave postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje vsaka tri leta sploh ni izvajal. V primeru nepreverjanja izpolnjevanja pogojev pa seveda zaposleni ne morejo napredovati. Zaposleni očitno svojim nadrejenim zaupajo in sami ne preverjajo ali izpolnjujejo pogoje za napredovanje ali ne. Možna pa je tudi razlaga, da zaposleni nenapredovanje po treh letih razumejo tako, da mislijo, da pač ne izpolnjujejo pogojev za napredovanje. Ta ugotovitev temelji na dejstvu, da po starem sistemu povratne informacije ni, zato zaposleni takrat, ko se preverja izpolnjevanje pogojev za napredovanje, niso obveščeni ali izpolnjujejo pogoje ali ne. Imajo pa možnost, da samoiniciativno zahtevajo vpogled v svojo personalno mapo, v kateri bi moral biti za vsaka tri leta izpolnjen obrazec o napredovanju in bi moralo biti v primeru, da niso napredovali, iz obrazca jasno razvidno, da niso izpolnjevali pogojev za napredovanje. Ta možnost je torej s strani dobrih poznavalcev področja napredovanja v javni upravi verjetna, vendar jo je nemogoče potrditi, ker se podatki o preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje ne zbirajo.

Drugi del prve delovne hipoteze, in sicer, da je sistem ocenjevanja postal nestimulativen zaradi nedokončanega postopka ocenjevanja, to je seznanitve javnega uslužbenca z oceno, lahko potrdimo. Potrditev je tudi glede na navedbe prejšnjega odstavka logična: zaposleni, glede na to, da ne

napredujejo, menijo, da so bili slabo ocenjeni, zato niso napredovali in tega (tudi ob upoštevanju dejstva o zaupanju nadrejenim) ne preverjajo; nenapredovanje v tako velikem deležu pa le ustvarja precej nespodbudno ozračje v delovnem okolju, kar je v mnogih delih javne uprave potrjeno skozi delovno (ne)učinkovitost. Postavlja pa se tudi vprašanje, kako gledajo na svoje delo nadrejeni oziroma ocenjevalci, če opozorimo na mnenje strokovnjakov, ki trdijo, da je uspešnost zaposlenih v veliki meri odvisna od vodij, ki se morajo po drugi strani zavedati, da je neuspeh podrejenih njihov lasten neuspeh!?

Prvo konkretno hipotezo, da je sistem nagrajevanja je postal avtomatizem izvajanja zakonskih določil na podlagi navedenih obrazložitvev lahko potrdimo, vendar samo skozi praktičen opis izvedbe postopka za napredovanje, v konkretnem primeru napredovanja za dva plačilna razreda. V tem primeru namreč nadrejeni tiste zaposlene, ki v postopku preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje zberejo potrebno število točk, ocenijo kot nadpovprečno uspešne, ker je to pogoj za napredovanje za dva plačilna razreda. Tudi ta potrditev hipoteze pa je izvedena le na podlagi pripovedi ocenjevalcev, žal pa ni empiričnih podatkov, ki bi to potrdili.

Drugo konkretno hipotezo, da je v obstoječem sistemu nagrajevanja delovna uspešnost bolj formalen kot dejanski element, na podlagi katerega zaposleni prejemajo sredstva oziroma napredujejo, lahko potrdimo, in sicer ponovno samo na podlagi praktične razlage postopka o delitvi sredstev za delovno uspešnost, pa tudi na podlagi zgornje razlage glede napredovanja. Pri delitvi sredstev za delovno uspešnost za napredovanje je delovna uspešnost v vlogi formalnega, ne pa dejanskega elementa, ki naj bi vplival na delitev sredstev. To je močno izraženo predvsem v konkretnem mišljenju zaposlenih, da je gibljivi del plače, ki ga dobijo vsak mesec, del njihove »fiksne« mesečne plače in tako od njihove delovne uspešnosti sploh ni odvisen (ZSPJS, 2001).

Tretja konkretna hipoteza je, da naj bi bil novi sistem nagrajevanja pripravljen tako, da bodo nove sistemske rešitve omogočile doseg ciljev reforme javne uprave. V poglavju Delovna uspešnost v javni upravi – primerjava starega in novega sistema, smo glede na predstavljene zakonske podlage in empirične podatke, primerjali stari in novi sistem na vseh treh področjih, tako delitvi sredstev, kot napredovanju v nazive ali na delovnem mestu. Na podlagi podanih primerjav lahko trdimo, da novi sistem prevzema dobre rešitve prejšnjega sistema in obenem uvaja tak način upravljanja s človeškimi viri, ki bo razumel zaposlene kot potencial, kot naložbo in ne kot nujni izdatek ter bo temeljil na načelih, da so zaposleni najpomembnejše premoženje organizacije, da morajo biti postopki in upravljanje človeških virov povezani in skladni ter, da bo na podlagi sprememb kadrovskega managementa uspešnost organizacije posledica kulture in vrednot, organizacijskega ozračja in novega načina vodenja.

Vendar pa se kot kritična točka pojavlja usposobljenost ocenjevalcev, to je odgovornih oseb. Zato je pri ocenjevanju za napredovanje uveden preventivni ukrep z uvedbo kvot, ki naj bi preprečila avtomatsko ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev. To je potrebno zato, ker novi sistem

ocenjevanja temelji na subjektivni oceni managerja, zato bo moral le-ta z ocenjevanjem delovne uspešnosti javne uslužbenke znati motivirati. Da pa bi to izpeljal, bo moral spremljati njihov napredek skozi vse ocenjevalno obdobje, ki traja eno leto, prav tako pa tudi skozi napredovalno obdobje v trajanju treh let.

Na podlagi primerjave obeh sistemov ugotavljam, da so pri vzpostavitvi novega sistema nagrajevanja pripravljenci tudi upoštevali priporočila strokovnjakov s tega področja kot ga v svoji knjigi Ocenjevanje zaposlenih priporoča tudi Randell (Randell G. in drugi, 1984:14) in ločili postopke ocene delovne uspešnosti za preteklo obdobje od postopkov načrta kariere in bodočega izobraževanja. Tako je določen poseben postopek ocenjevanja delovne uspešnosti za delitev sredstev, ki bo na podlagi določil, sprejetih v Kolektivni pogodbi za javni sektor, izluščil tiste, ki so nadpovprečno delovno uspešni in bodo za svoje delo prejeli denarno nagrado, izveden bo poseben postopek ocenjevanja dela javnega uslužbenca za preteklo obdobje, na podlagi katerega bo javni uslužbenec nagrajen z napredovanjem na delovnem mestu. Za namen kariernega napredovanja pa bo tudi izveden poseben postopek, na podlagi katerega bo javni uslužbenec napredoval v višji naziv. Za to napredovanje pa bo pomembna tudi ocena, ki jo bo zaposleni pridobil glede na opravljeno delo v preteklem obdobju in jo bo prejel v okviru postopka za napredovanje na delovnem mestu. S tem se zaključuje krog nagrajevanja, ki ga z novim sistemom v javni upravi vzpostavljata ZJU in ZSPJS ter na njegovi podlagi KPJS.

Na podlagi primerjave starega in novega sistema nagrajevanja smo prišli do zaključka, da so v novih sistemskih določbah ugotavljanja delovne uspešnosti vključene rešitve, ki bodo podlaga za doseg temeljnega cilja strateškega upravljanja človeških virov, to je razvoja pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih, na osnovi katerih se bo povečala učinkovitost javne uprave.

Novi sistem nagrajevanja v javni upravi vsebuje tudi prenos dela kadrovskih funkcij na linijske vodje - devolucijo. V javni upravi, za katero je značilna hierarhična organizacijska struktura, pa ima devolucija, kljub temu, da je njena značilnost razpršenost kadrovskih funkcij, dobro lastnost v tem, da se ocenjevanje zaposlenih izvaja na zakonski podlagi. Ta določa tudi obvezno participacijo zaposlenih v obliki seznanitve z oceno, obenem pa je sam postopek ocenjevanja centraliziran, saj v njem sodelujejo tudi kadrovski strokovnjaki. S tem je onemogočeno, da bi pomanjkanje znanja s področja kadrovskega managementa in morebitna neparticipativnost zaposlenih pri ocenjevanju bila glavna vzroka za ugotovitev, da devolucija ne prinaša vedno tudi povečanja uspešnosti organizacije (Mesner Andolšek D. v Svetlik I., 2004:41). Povečanje uspešnosti oziroma učinkovitosti javnih uslužbencev pa je glavni cilj novega sistema nagrajevanja v javni upravi.

7.5. MOREBITNE SLABOSTI NOVEGA SISTEMA

V okviru Gallupove raziskave iz leta 1998 je bilo ugotovljeno, da organizacije, ki dosegajo višjo stopnjo zadovoljstva zaposlenih, presegajo tekmece, in sicer za 22% v produktivnosti (v primeru javne uprave v reševanju zadev), za 38% v zadovoljstvu potrošnikov (v primeru javne uprave v zadovoljstvu uporabnikov), za 27% v dobičkonosnosti (kar bi v okolju javne uprave lahko prevedli v smotrnejšo uporabo sredstev) in v 22% v ohranjanju ključnih kadrov (Gruban B., 2005).

Na podlagi zakonskih določil je bil odgovornim osebam v javnem sektorju, ki bodo ocenjevale delovno uspešnost javnih uslužbencev, podan instrument, ki bo odločilno vplival na dosego zadanih ciljev reforme javnega sektorja. Ob sprotnem spremljanju uspešnosti izvedbe novega plačnega sistema pa bomo šele lahko ocenili ali je bil ta instrument uporabljen pravilno in v celoti.

Vendar je potrebno opozoriti tudi na ravnanje, ki uničuje motivacijo, na katerega je bilo opozorjeno s strani zaposlenih. Tak primer je takrat, kadar managerji menijo, da je vsaka ideja »od spodaj« sumljiva, da se s kritiziranjem vsega pokaže, koliko kdo velja, da je vsako opozarjanje na probleme znak neuspešnosti, da morajo managerji neprestano obvladovati in kontrolirati situacijo, da je potrebno poskrbeti, da informacije ne bodo prosto krožile. Ali pa takrat, kadar managerji zahtevajo od podrejenih, da vedno hitreje izvajajo njihove odločitve, pa tudi, kadar vodilni menijo, da se jim ni potrebno dodatno izobraževati, ker vedo že vse, kar potrebujejo za svoje delo...

Iz zakonskih podlag in ne nazadnje tudi prikazanih rezultatov analiz v tem magistrskem delu, izstopa kot zelo verjetna kritična točka pomanjkljiva usposobljenost managerjev v javni upravi na področju ravnanja z zaposlenimi. Ta zelo pomemben del ocenjevanja delovne uspešnosti so izpostavili tudi socialni partnerji ob predstavitvi vsebine Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede.

Vzpostavitev novega sistema nagrajevanja na podlagi delovne uspešnosti bo gotovo zahtevala večjo angažiranost linijskih vodij, s katerimi bodo pri postopku ocenjevanja morali sodelovati kadrovske delavci. Dobro pri tem je, da je v javni upravi delež kadrovske delavce blizu evropskemu povprečju, ki je 2,5 na 100 zaposlenih, v slovenskem povprečju pa je delež kadrovske delavce na 100 zaposlenih le nekaj več kot 1 (Svetlik I., 2004:9).

Svetlik ob tem izpostavlja morebitna vprašanja in sicer, ali so linijski vodje dovolj usposobljeni in motivirani za prevzem strokovnih kadrovske nalog, kar smo že izpostavili kot kritično točko ob uvedbi novega sistema nagrajevanja delovne uspešnosti v javni upravi. Nadalje avtor izpostavlja usposobljenost in motiviranost preostalih kadrovske delavce in njihovo strokovno avtoriteto, da bi lahko ustrezno svetovali oziroma pripravljali linijskim vodjem predloge za njihove odločitve. Glede na razmere v javni upravi so po naši oceni kadrovske delavci glede na hierarhično strukturo organizacije uprave na dovolj visokih

položajih, pa tudi njihova vloga je, glede na precej podrobne zakonske podlage na področju nagrajevanja na podlagi delovne uspešnosti, dovolj strokovno poudarjena, da s strokovno avtoriteto ne bo težav. Usposobljenost in motiviranost kadrovskih strokovnjakov, ki je po avtorjevem mnenju tudi lahko problematična, pa je vezana na posameznega kadrovskega delavca, kot je po drugi strani na posameznega predstojnika vezana možnost, da le-ta, kljub priporočilu kadrovskega delavca glede ocenjevanja delovne uspešnosti zaposlenih, ne ravna v skladu s strokovnimi smernicami oziroma priporočili .

Tretje izpostavljeno vprašanje istega avtorja je bojazen, da bodo sedaj, to je v času prehoda v gospodarstvo, ki temelji na znanju (v primeru javne uprave je sedaj tudi čas intenzivnih sprememb na področju organizacijske kulture), namesto pridobivanja pomena človeških virov glede na druge proizvodne tvorce, zaradi nepripravljenosti linijskih vodij, človeški viri ostali nerazviti in neizkoriščeni.

Menimo, da v javni upravi ne bo tako, saj ima upravljanje človeških virov na najvišjem nivoju poseben pomen, kar je poudarjeno tako v vladni strategiji razvoja javnega sektorja, kot tudi v nalogah in ciljih Ministrstva za javno upravo, ki vzpostavlja nov, sodoben uslužbenski sistem. Glede na spremembe, ki poudarjajo znanje ter obenem spreminjajo način dosedanjega ravnanja s kadrovskimi viri pa lahko ugotovimo, da časovno sovpadajo s spremembami oziroma reformo javnega sektorja in je zato po našem mnenju toliko bolj verjetno doseganje zelenih oziroma ustreznih rezultatov na področju kadrovskega managementa v javni upravi.

V naslednjem poglavju tega magistrskega dela je preverjanje doseženih rezultatov sprememb predstavljeno kot nadgradnja novega sistema ocenjevanja delovne uspešnosti po začetku njegovega delovanja, kar je po rezultatih analize upravljanja s človeškimi viri neznatno za centralno južni grozd, v katerega je razvrščena tudi Slovenija (Svetlik I., 2004:26). Tako lahko ugotovimo, da bo, seveda v primeru, da bodo preverjanja tudi dejansko izvedena, kadrovski management v slovenski javni upravi deloval bolj profesionalno in predvsem bolj participativno s strani javnih uslužbencev, s čimer imamo v mislih predvsem postopek seznanjanja z oceno ob vsakoletnem ocenjevanju delovne uspešnosti.

Sodelovanje z zaposlenimi izpostavlja tudi Bratton (Bratton J., 1999:15), in sicer kot del kadrovskega managementa v katerem sodelovanje razume kot obseg vključenosti zaposlenih v dogovarjanje med predstavniki managementa s predstavniki sindikatov o odločitvah, ki imajo vpliv na delovno pravna razmerja zaposlenih. Tudi v tem delu se je novi sistem približal bolj razvitim državam, saj o celotnem novem sistemu nagrajevanja predstavniki vlade sodelujejo z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja.

Tako se v primeru Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev na delovnem mestu njena vsebina z reprezentativnimi sindikati javnega sektorja usklajuje, v primeru delitve sredstev za delovno uspešnost, kot delu Kolektivne pogodbe za javni sektor, pa se vladna stran s socialnimi partnerji pogaja.

Na participativnost zaposlenih v procesu ocenjevanja njihove delovne uspešnosti pa opozarja tudi Kingova, ki meni, da morajo biti zaposleni vključeni v ta proces, saj v njem kot izvajalci tudi neposredno sodelujejo. Poznavanje in sodelovanje v sistemu ocenjevanja pa večinoma pomeni tudi njegovo sprejemanje (King P., 1984:16). Participativnost je v novem sistemu označena kot ena od bistvenih izboljšav glede na stari sistem, saj se z letnim pogovorom o delovni uspešnosti zaposlenega pregleda zastavljene naloge in cilje, ki so bili postavljeni v ocenjevalnem obdobju in tako tudi sklene krog dogovora med ocenjevalcem in javnim uslužbencem.

Participativnost zaposlenih v postopku ocenjevanja naj bi ocenjevalce tudi vzpodbudila k pazljivejšemu delu pri ocenjevanju, saj se lahko zgodi, da se zaposleni z oceno ne bi strinjal. Običajno je nestrinjanje z oceno rezultat različnega pogleda obeh sodelujočih na delovne prioritete; nestrinjanje z oceno je lahko tudi rezultat površnega načrtovanja rezultatov dela, vendar se lahko nesporazumi razčistijo v sprotne komuniciranju. Če pa je ocena dokončna, je dobro poslušati zaposlenega in mu omogočiti možnost pritožbe (King P., 1984:109).

V javni upravi je sistem nagrajevanja zgrajen tako, da je v zakonskih osnovah že vključena možnost pritožbe. Namen vključitve participativnosti zaposlenih v postopku ocenjevanja, pa je poleg spremenjenega managementa kadrov v javni upravi ravno v tem, da se formalne postopke pritožbe na oceno prepreči s spremenjenim načinom ocenjevanja, ki prinaša sprotne komuniciranje ocenjevalca in zaposlenega ter s tem omogoči določitev takšne ocene delovne uspešnosti zaposlenega, s katero se bosta strinjala oba.

Kingova izpostavlja tudi povezavo zakonskih podlag in ocenjevanja delovne uspešnosti. Ocenjevanje delovne uspešnosti mora biti povezano z ocenjevanjem dela na delovnem mestu, ocena mora biti dobro utemeljena, določena mora biti na osnovi poznavanja dela zaposlenega, temeljiti mora na standardih, enotnih za vse zaposlene, ne sme biti naravnana proti katerikoli rasi, barvi, spolu veri ali narodnosti, ne sme temeljiti na subjektivnih ali nedoločenih kriterijih, zaposlene morajo ocenjevati tisti, ki poznajo zaposlenega in njegovo delo (King P., 1984:145).

Ugotovimo lahko, da vse navedene elemente ocenjevanja novi sistem nagrajevanja vsebuje. Izboljšava glede na pretekli sistem je v ocenjevanju dela na delovnem mestu, prejšnji sistem je vseboval pridobivanje točk tudi na osnovi izobraževanja in dela izven delovnega mesta. Elementi in kriteriji, po katerih se bo javne uslužbenice ocenjevalo, so enaki za vse zaposlene. Morebitna kritična točka pa bi lahko bila utemeljitev ocene, ki jo bodo morali podati ocenjevalci. Poudarek temu delu postopka ocenjevanja bo vsebina dodatnih izobraževanj vodij, ki bodo javne uslužbenice ocenjevali. V podzakonskem aktu pa je tudi določeno, da mora zaposlenega ocenjevati tisti, ki njegovo delo pozna.

Glede vzpostavitve novega sistema nagrajevanja smo v magistrskem delu predstavili smernice, na katere opozarjajo strokovnjaki s tega področja. Tako Lipičnik (Lipičnik B.; 1998:192), opozarja na pregled starega sistema, da bi

ugotovili, v katerem delu je neustrezen; pri delitvi sredstev smo ugotovili, da le-ta po starem sistemu poteka na podlagi različnih podzakonskih aktov - pravilnikov, ki jih imajo posamezni proračunski uporabniki; lahko pa so tudi brez njih. Izboljšava novega sistema je, da uvaja enotno metodologijo za celotno javno upravo; posamezni proračunski uporabniki bodo lahko le podrobneje opredelili že določene elemente delovne uspešnosti, značilne za posamezno dejavnost, osnovni elementi pa so za vse enako določeni v ZSPJS.

Glede napredovanja v naziv ugotavljamo, da je v javni upravi na novo vzpostavljen karierni sistem in je to področje po novem urejeno enotno, glede na prejšnji neurejen stihijski način napredovanja na višje delovno mesto, brez podrobnejše določitve postopka na podlagi zakonskih osnov.

Glede napredovanja na delovnem mestu pa lahko ugotovimo, da novi sistem že urejeno področje nadgrajuje oziroma izboljšuje predvsem v delu seznanitve javnega uslužbenca z oceno. To ima dva učinka, in sicer participativnost v postopku ocenjevanja in povratno zanko v smislu zaključitve postopka s pregledom preteklega dela javnega uslužbenca. Izboljšave glede na prejšnji sistem so tudi glede cikla ocenjevanja, ki je spremenjen iz triletnega na vsakoletno, glavna prednost novega sistema pa je, da bo glede na način ocenjevanja manager moral spremljati javnega uslužbenca skozi vse leto, da bo lahko obrazložil svojo oceno v ocenjevalnem listu.

Glede spremenjenih ciljev novega sistema, ki jih omenja Lipičnik, imajo pripravljalci novega sistema ocenjevanja prednost zaradi časovnega sovpadanja širše reforme kadrovskega managementa v javni upravi, kar pomeni več možnosti za uspeh tudi pri izvedbi novega sistema ocenjevanja. Glede terminskega načrta in ravnanja v fazah projekta, na katere opozarja isti avtor, pa je ponovno več možnosti za uspeh, saj se v tem času izvajajo korenite reforme plačnega sistema v celotnem javnem sektorju, katerega del je javna uprava, kar pomeni, da bo sistem v okviru sprememb plačnega sistema gotovo izveden v celoti.

Mohrman v elementih realističnega modela sistema nagrajevanja (Mohrman A.M. in drugi, 1989:46), opozarja na identifikacijo ključnih igralcev - ta je v našem primeru jasna, to so vsi zaposleni v javni upravi. Pri novem sistemu je pomembna tudi odločitev o procesu oblikovanja novega sistema – tu lahko ugotovimo, da je novi sistem nagrajevanja le del širših sprememb reform javne uprave, pa tudi sprememb plačnega sistema v javnem sektorju. Odločitev je bila torej sprejeta na najvišjem nivoju. Glede ocene trenutnega stanja v organizaciji – v tem primeru je to celotna javna uprava, lahko podamo oceno na temelju zakonskih podlag, in sicer, da je bila jasna potreba po nadgradnji. Težje pa je podati oceno stanja, saj ni veliko podatkov o delovanju prejšnjega sistema. To je še dodaten argument, da bo Ministrstvo za javno upravo moralo spremljati vzpostavitev in delovanje novega sistema.

Glede na primere, ki jih opisujeta Fletcher in Williams (Fletcher C., Williams R., 1985:38) in njune smernice, ki jih pri pripravi novih sistemov nagrajevanja priporočata, lahko ugotovimo, da predstavljeni novi sistem nagrajevanja v

javnem sektorju ima podporo vodilnih – to je pripravljalcev nove zakonodaje. Nima pa še podpore neposrednih izvajalcev, to je managerjev, ki bodo javne uslužbenke ocenjevali. Njih bo potrebno najprej prepričati o pomembnosti tega instrumenta in jim v okviru izobraževanja tudi ponovno predstaviti nove cilje javne uprave – večjo delovno učinkovitost, zvišanje kakovosti storitev in izboljšanje postopkov poslovanja.

Glede izvajanja nagrajevanja in njegove nadgradnje pripravljenci novega sistema zatrjujejo, da je spremljanje rezultatov ob uvedbi sistema nagrajevanja načrtovano, na primer v obliki letnega poročanja proračunskih uporabnikov pristojnemu ministrstvu.

Poseben poudarek je v novem sistemu podan tudi enostavnosti postopka sistema nagrajevanja, na katerega opozarjata Fletcher in Williams (Fletcher C., Williams R., 1985:38). V tej točki se pojavlja nasprotno mnenje socialnih partnerjev, ki v fazi usklajevanja novega sistema nagrajevanja delovne uspešnosti v svojih predlogih sistem zelo podrobno razčlenjujejo, vendar pa praktični primeri, ki jih opisujeta zgoraj omenjena avtorja, takega načina ne podpirajo.

Glede jasne določljivosti nagrad in spodbud, na kar je tudi opozorjeno v študiji konkretnih primerov, so v novem sistemu nagrajevanja jasno določene. To so denarne nagrade in napredovanje, ali na delovnem mestu ali v višji naziv.

Pri koristni uporabi obstoječih praks, ki jih zgoraj omenjena strokovnjaka tudi poudarjata, je iz prikazane primerjave obeh sistemov v tem magistrskem delu razvidno, da je novi sistem nadgradnja starega oziroma ukinja le tiste dele, ki so se izkazali kot neuspešni oziroma so se razvili v svoje nasprotje. Tu imamo v mislih sredstva za delovno uspešnost, ki so postala del plače, po novem bo postopek za določitev konkretno določen, objavila pa se bodo imena javnih uslužbencev, ki bodo ta sredstva prejeli. Tudi pri napredovanju je namen novega sistema preprečitev avtomatizma, kot glavne pomanjkljivosti starega sistema, kar naj bi bilo izvedeno z vsakoletnim ocenjevanjem in šele tri dovolj visoke ocene bodo omogočile napredovanje javnega uslužbenca .

Opozoriti velja še na pomen organizacijskega komuniciranja, kateremu pripada vedno bolj pomembna vloga pri doseganju cilja uspešnosti in konkurenčnosti delovanja organizacije, poudarek pa je na komuniciranju med nadrejenim in podrejenim. Raziskave kažejo, da ima vertikalno komuniciranje velik vpliv na uspešnost tako zaposlenih, kot organizacije kot celote. Z vzpostavitev novega sistema ocenjevanja, kateremu je osnova vertikalna komunikacija in določa enkrat letno individualno, osebno komunikacijo nadrejenega s podrejenim, bodo bodoče analize tega segmenta kadrovskega managementa na področju javne uprave gotovo izboljšale rezultate nizke razvitosti komuniciranja, ki sedaj na tem področju veljajo za Slovenijo (Nadoh J. in Podnar K., v Svetlik I., 2004:170-171).

8. OPREDELITEV NOVEGA SISTEMA GLEDE NA TEORETSKE PODLAGE IN PREDLOGI ZA NJEGOVO NADGRADNJO

Po staremu sistemu nagrajevanja je, glede na vrsto organizacije, ki sta jo v odnosu na trdnost v družbenem okolju opredelila Miles in Show (v Lipičnik B., 1998:201), javna uprava definirana kot branilec. To so organizacije, za katere je značilno, da imajo močno hierarhično strukturo, z močno administracijo, ki teži k birokraciji. Odstotek variabilnega dela plače za delovno uspešnost je majhen, organizacije obstajajo v zgodovinsko stabilnem okolju.

Spremembe predstavljenih zakonskih podlag, katerih temeljni cilj je približevanje javne uprave zasebnemu sektorju, pa kažejo na nagibanje k opredelitvi javne uprave za analitike, to so organizacije, ki delujejo tako v stabilnem kot nestabilnem okolju, v katerem se sistem nagrajevanja kombinira tako z značilnostmi sistema branilcev, kot značilnostmi zlatosledcev, za ta sistem pa je značilno, da je plača posameznika povezana z njegovo uspešnostjo, s poudarkom na nagrajevanju posameznika. Za sistem nagrajevanja zlatosledcev je značilen fleksibilen način nagrajevanja s poudarjeno managerjevo svobodo pri odločanju o plačah zaposlenih.

Pri določanju sistema nagrajevanja pa je, glede na teoretske podlage, zelo pomembno tudi upoštevanje organizacijske kulture, opredeljene na podlagi vrednot, ki prevladujejo v javni upravi, norm oziroma nenapisanih pravil vedenja, ki so temelj odnosa zaposlenih pri delu, organizacijske klime, ki kaže, kako zaposleni doživljajo organizacijo in njeno kulturo ter nenazadnje managerskega stila ravnanja z zaposlenimi.

Javna uprava je sestavljena iz 1505 proračunskih uporabnikov. To pomeni najmanj toliko managerjev. Novi sistem nagrajevanja je pripravljen ob upoštevanju teh spremenljivk s predpostavko, da bo lahko deloval optimalno, saj je nagrajevanje uspešnosti motivacijski vzvod, s katerim organizacije lahko uspešno usmerjajo dejavnost zaposlenih.

Novi sistem temelji na spremenjenem ravnanju z ljudmi, ko govori o človeških ali kadrovskih virih, saj sprejema zaposlene kot potencial, kot investicijo in ne kot obvezni odhodek. To je del poslovnega managementa, ki temelji na definiciji, da so zaposleni najpomembnejše (nestalno) premoženje organizacije, da mora biti kadrovski management oziroma upravljanje človeških virov povezano v smislu učinkovitosti ravnanja s tem premoženjem (ker bo sicer odšlo ali postalo neproduktivno) ter, da je uspešnost organizacije posledica kulture in vrednot, organizacijskega ozračja in vodenja. Ob izvedbi nadzora nad uvedbo novega sistema nagrajevanja v javni upravi se bo lahko spremenjeno ravnanje potrdilo z empiričnimi podatki o povečanju delovne uspešnosti javnih uslužbencev.

Kot podlago za strategijo je tako definicijo poslovnega managementa prevzela tudi Vlada RS, ko je zapisala, da se glede ciljev razvoja javne uprave zaveda, da je dobro javno upravljanje, poleg gospodarske rasti in socialne kohezije eden od stebrov družbenega razvoja in blaginje. Izvede pa

ga lahko le javna uprava, ki bo delovala po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti, preglednosti, kakovosti in uspešnosti ter nenazadnje učinkovitosti (Strategija, 2003).

Tako bi lahko za novi sistem nagrajevanja zaposlenih rekli, da sledi Hackman – Oldham-ovemu modelu obogatitve dela (Lipičnik B, 1998:169), ki ga ponazarjajo tri kritične psihološke okoliščine, ki vplivajo na motivacijo zaposlenih na delovnem mestu. To so doživljanje pomembnosti (ob letnem razgovoru), doživljanje odgovornosti in poznavanje rezultatov (ob pogovoru o zastavljenih ciljih). Kot posledice pa so navedene okoliščine: zaznavanje, da se delo izplača, občutek osebne odgovornosti in poznavanje ravni uspešnosti. Vseh teh šest elementov naj bi po tem modelu vplivalo na veliko motiviranost za delo.

Vendar je med naštetimi modeli logična povezava oziroma posledica, saj na tej podlagi zaposleni ob delu doživlja pomembnost svojega dela, to povzroči zavedanje, da se delo izplača; ker doživlja odgovornost, dobi občutek osebne odgovornosti in, ker pozna rezultate (svojega dela), spoznava raven svoje uspešnosti. Posledice, kot so zaznavanje, da se delo izplača, občutek osebne odgovornosti in poznavanje ravni uspešnosti, tako skupaj tvorijo potrebne elemente za motiviranost pri delu.

Obenem pa bodo managerji, usposobljeni za ocenjevanje, lahko uporabili tudi sistem nedenarne nagrade, določeni v zakonski podlagi – v ZJU, ki sicer temelji na Frommovi motivacijski teoriji, v kateri je razlaga želja zaposlenih, da bi nekaj »imeli« ali nekaj »bili«. »Biti« ali »imeti« sta dve skrajni točki na isti lestvici, na katero Fromm razporeja zaposlene. Ta teorija lahko managerjem predvsem pomaga pri izbiri orodja za motiviranje. Za tiste, ki bi radi »imeli«, bo manager izbral materialno orodje, npr. mesečno plačilo za delovno uspešnost, za tiste pa, ki bi radi »bili«, pa bo lahko izbral nematerialno nagrado, npr. napredovanje v višji naziv, seveda ob nespremenjeni plači.

Če pogledamo po predstavljenih motivacijskih teorijah, je novi sistem oziroma način ocenjevanja najbližje Skinnerjevi teoriji okrepitve, ki pravi, da je vedenje zaposlenih v funkciji njegovih posledic. Tako vedenju sledi posledica, ki je nagrada ali kazen, vrsta posledice pa vpliva na prihodnje vedenje. Praktičen prikaz teorije temelji na dejstvu, da morajo pri delu zaposleni sprejemati odločitve. Hitro se bodo naučili sprejemati prave, če bodo te nagrajene, nezaželeni pa bodo začeli opuščati, še toliko prej, če bodo te kaznovane. Managerji bodo tako na ta način s posledicami spreminjali in usmerjali vedenje zaposlenih v javni upravi, bistvo katere je v povratni informaciji.

Skinner sicer nato določa, da mora biti vedenje zaposlenega merljivo, kar je v javni upravi problematično, vendar pa lahko kljub temu merimo, npr. število rešenih postopkov, seveda ob upoštevanju števila pritožb na odločitve rešenih postopkov, število odgovorjenih pojasnil glede uporabe zakonskih podlag, število pripravljenih aktov v nekem obdobju, itd.

V teoriji so načini merjenja vedenja zaposlenih lahko v enakih ali v spremenljivih časovnih intervalih in v enakih ali v spremenljivih razmerjih. Tako kot primer za enak časovni interval lahko vzamemo tudi letno ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih, za neenakega pa managerjevo dnevno ali tedensko kontrolo, ko zaposleni ne vedo, kdaj bo kontrola in zato v pričakovanju kontrole vseskozi intenzivno delajo.

Spremenljiva razmerja so običajno najučinkovitejše motivacijsko sredstvo, vendar tak pristop pri načrtovanju okrepitev pomeni izredno aktivno sodelovanje managerja, da sprejme pravilno odločitev, kdaj je potrebno zaposlene pozitivno spodbuditi in kdaj jih je potrebno pripraviti do opustitve določenega vedenja. Vse navedene teoretske podlage so bile mišljene kot aktivno spremljanje dela javnih uslužbencev s strani managerja.

Ponovno smo se vrnili k ustrezni usposobljenosti managerjev, za katero smo ugotovili, da je kritična točka novega sistema, zato predlagam njegovo nadgradnjo z naslednjimi postopki:

1. Obvezno dodatno in intenzivno izobraževanje odgovornih oseb in neposredno nadrejenih, ki bodo ocenjevali javne uslužbence.
2. Ocenjevanje ocenjevalcev, to je odgovornih oseb ali neposredno nadrejenih, ki bodo javne uslužbence ocenjevali, in sicer tako s strani njihovih zaposlenih kot managerjev med seboj; to bo managerju povratna informacija s strani njegovih zaposlenih (ocenjevanje 360°), gotovo pa tudi informacija managerjevim nadrejenim o njegovem delu, glede na dejstvo, da je uspešnost zaposlenih zelo odvisna od vodij in, da je neuspeh zaposlenih v bistvu njihov lasten neuspeh.
3. Nadzor pristojnega ministrstva (Ministrstva za javno upravo) nad izvajanjem novega sistema nagrajevanja v javni upravi, in sicer s pridobivanjem vsakoletnih podatkov o njegovi izvedbi. Na tej podlagi bi se, v primeru kakršnih koli negativnih učinkov, lahko takoj izvedla tudi ustrezna korekcija zakonskih podlag, ki so osnova za izvedbo sistema.

Priporočili:

Namen vzpostavitve novega sistema nagrajevanja naj ne bo zgolj izpolnjevanje določil zakonskih in podzakonskih aktov, temveč mora postati učinkovito orodje v rokah managerjev, s katerim bodo vplivali na povečevanje uspešnosti javnih uslužbencev ter s tem tudi na dolgoročno zagotavljanje večje učinkovitosti in kakovosti delovanja javne uprave.

Novi management kadrovskih virov pa naj bo zgrajen na dejstvu, da zaposleni niso strošek javne uprave, temveč njeno premoženje!

VIRI:

1. Bagon J.: Letni pogovori in ocenjevanje uradnikov v letu 2004, Kadrovske informacije, Bilten Kadrovske službe Vlade RS, oktober 2004.
2. Beer M., Spector B.: Readings in Human Resource Management, 1985.
3. Bratton J.: Human Resource Management, London 1999.
4. Cvetko R.: Razvijanje delovne kariere, Znanstveno-raziskovalno središče RS, Koper 2002.
5. Drucker F. P.: Managerski izzivi v 21. stoletju, 2001.
6. Dukes J.A.: Assessing management people, London, 1988.
7. Fletcher C. in Williams R.: Performance Appraisal and Career Development, London, 1985.
8. Gruban B.: So kompetence nova priložnost za opešane letne razgovore, 2004. <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/kompetence/>
- Gruban B.: Razlike med uspešnimi in neuspešnimi podjetji so ljudje, 2004, <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/uspesni-neuspesni/>
9. Gruban B.: HRM je mrtev, živel HRM, Nova organizacijska kultura, 2004, <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/organizacijska-kultura/>
10. Gruban B.: Kako ohraniti vrhunske kadre, vrhunski kadri, 2004, <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/vrhunski-kadri/>
11. Gruban B.: Premoženje, ki zvečer odide, 1998, <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/premozenje-odide/>,
12. Gruban B.: Odnosi z zaposlenimi, 2005, <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/odnosi-z-zaposlenimi/>
13. Gruban B.: Interno komuniciranje: dekoracija ali nuja?, 1997 <http://www.dialogos.si/slo/objave/clanki/interno-komuniciranje/>
14. Haček M.: Sistem javnih uslužbencev, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
15. Ferfila B., Kovač P., Žurga G., Klinar I., Plaznik A.: Ekonomski vidiki javne uprave, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
16. King P., Performance Planning & Appraisal, USA, 1984.

17. Klinar I., Korade Purg Š.: Zakon o sistemu plač v javnem sektorju – uvodna pojasnila, GV Založba, Ljubljana, 2002.
18. Kohont A.: Strategija, politika upravljanja človeških virov in praksa kadrovanja v državni upravi v okviru reform sistemov javnih uslužbencev, Javna uprava, letnik 39, št. 3., Ljubljana 2003.
19. Korade Purg Š., Dnevi slovenske uprave, Zbornik referatov, Portorož, 2002.
20. Korade Purg Š.: Sodobna javna uprava, Zbornik povzetkov, Portorož, 2005.
21. Kovač P.: Celovito izboljšanje javne uprave z integracijo različnih pristopov na temelju modela odličnosti EFQM, Zbornik povzetkov, Portorož, 2005
22. Lipičnik B.; Ravnanje z ljudmi pri delu (Human Resource management), Gospodarski vestnik, Ljubljana 1998
23. Majcen M.: Redni letni razgovori med vodjo in sodelavci, GV Založba, Ljubljana 2001.
24. Mesner Andolšek D.: Vpliv kulture na organizacijsko strukturo, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 1995.
25. Mohrman A.M., Resnick-West S., Lawler E.E.: Designing Performance Appraisal Systems, San Francisco, London, 1989.
26. Možina S., Svetlik I., Jamšek F., Zupan N., Vodovnik Z., Management kadrovskih virov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002.
27. Morel I.: Izkušnje carinske uprave RS pri uvajanju letnih pogovorov, Bilten Kadrovske službe Vlade RS, marec 2005.
28. Možina S., Rozman R., Glas M., Tavčar M., Pučkp D., Kralj J., Ivanjko Š., Lipičnik B., Gričar J., Tekavčič M., Dimovski V., Kovač B.: Management, nova znanja za uspeh, Didakta, Radovljica, 1994.
29. Pečar Z.: Uvajanje managementa kakovosti v slovensko upravo, Visoka upravna šola, Zbornik slovenska uprave, Portorož, 2002.
30. Pečar Z.; Model ocenjevanja uspešnosti delovnih procesov v javni upravi z uporabo nekaterih metod umetne inteligence, Doktorska disertacija, Univerza v Mariboru, FOV, Kranj, 2002.
31. Potočnik K., Tacer B.: Uspešne organizacije skrbijo za optimalno samoučinkovitost zaposlenih, Revija HRM, Ljubljana, 2004.

32. Public Sector Management in Europe, Prentice Hall, 1996.
33. Randell G., Packard P., Slater J. Staff Appraisal, London, 1984.
34. Rus V.: Podjetizacija in socializacija države, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
35. Sadar N., Gnidovec M., Ignjatović M., Mesner Andolšek D., Stanojević M., Svetlik I., Trbanc M., Mednarodna primerjalna študija Upravljanje človeških virov, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2001.
36. Shein E. H. Organizational Culture and Leadership, San Francisco 1992.
37. SIGMA-OECD: Support of improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries, 1998.
38. Sodobna teorija organizacij, Študijsko gradivo Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2002/2003.
39. Stare J.: Uvajanje instrumenta »Letni pogovor s sodelavcem« v slovensko javno upravo«, Visoka upravna šola, Zbornik slovenske uprave, Portorož, 2002.
40. Svetlik I.: Ocenjevanje delovne uspešnosti, FDV, Center za družbeno blaginjo, Ljubljana, 1991.
41. Svetlik I., Ilič B.: Razpoke v zgodbi o uspehu, Založba Sophia, Ljubljana, 2004.
42. Swan S. W., How to do a Superior Performance Appraisal, New York, 1991.
43. Šturm J.: Letni pogovori jutri, Bilten Kadrovske službe Vlade RS, marec 2005.
44. Treven S.: Management človeških virov, Zbirka Manager, Ljubljana 1998.
45. Virant G.: Sodobna javna uprava - prijazna in učinkovita, Zbornik povzetkov, Portorož, 2005.
46. Virant G., Zakon za prijazno javno upravo, članek dnevni časopis Delo, 8.7.2005, Ljubljana
47. Vodovnik Z.: Pravna in ekonomska sistemska vprašanja socialnega dialoga v javnem sektorju v RS, Zaključno poročilo o rezultatih opravljenega raziskovalnega dela na projektu Ciljnega raziskovalnega projekta "Konkurenčnost Slovenije 2001-2006", Ljubljana, 2005.

48. Zupan N.: Nagradite uspešne, Ljubljana, 2001.

Zakonski, podzakonski akti, publikacije, interni podatki

49. <http://www.mnz.si/si/146.php>

50. <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/CAF%20-20Synthesis%20Paper%20Dec%202003.doc>

51. <http://www.mnz.si/si/upl/uoru/slcaf02.DOC>

52. (<http://www.sigov.si/ksv/okt2000.htm>.)

53. Interni podatki o napredovanju višjih upravnih delavcev od leta 1997 do 2001, Kadrovska služba Vlade RS, Ljubljana, 2003.

54. Interni podatki o napredovanju zaposlenih v enem od ministrstev od leta 1997 do 2003, Ljubljana, 2005.

55. Kadrovske informacije - Bilten, Vlada Republike Slovenije, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

56. Kadrovske informacije - Bilten, Vlada Republike Slovenije, št.15, 2005.

57. Kolektivna pogodba za negospodarske dejavnosti, Uradni list RS, št. 18/ 91 in naslednji.

58. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Uradni list RS, št. 41/94.

59. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v zdravstvu, Uradni list RS, št. 41/94.

60. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v osnovnih in srednjih šolah, Uradni list RS, št. 41/94.

61. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v raziskovalni dejavnosti, Uradni list RS, št. 41/94.

62. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v kulturi, Uradni list RS, št. 41/94.

63. Pravilnik o napredovanju zaposlenih v socialni dejavnosti, Uradni list RS, št. 41/94.

64. Pravilnik o napredovanju zaposlenih na sodiščih, v državnih tožilstvih, v državnem pravobranilstvu in v organih za postopek o prekrških, Uradni list RS, št. 41/94.

65. Pravilnik o plačah in drugih prejemkih delavcev Ministrstva za notranje zadeve in policije, Ljubljana, oktober 2000.

66. Pregled plačnih sistemov v javnem sektorju (Nemčija, Francija, Avstrija), delovno gradivo za pripravo ZSPJS, Ljubljana, 2001.
67. Predlog Kolektivne pogodbe za javni sektor, 2005.
68. Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005, ki jo je izdala Vlada RS, Ljubljana 2003.
69. Strukturna analiza na podlagi podatkov iz Informativne prevedbe nominalnih zneskov osnovnih plač v osnovne plače po ZSPJS, Ministrstvo za notranje zadeve, november 2004.
70. Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih, Uradni list RS, št. 58/03 in naslednji).
71. Vladno gradivo: Predlog uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, junij 2005.
72. Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti - ZRP , Uradni list RS, št. 18/94 in naslednji.
73. Zakon o državni upravi - ZDU, Prvo branje, 2001.
74. Zakon o delavcih v državnih organih - ZDDO, Uradni list RS, št. 15/90 in naslednji.
75. Zakon o javnih uslužbencih -ZJU, Prvo branje, 2001.
76. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS, Prvo branje, 2001.
77. Zakon o državni upravi – ZDU, Uradni list RS, št. 25/05, uradno prečiščeno besedilo, UPB3.
78. Zakon o javnih uslužbencih - ZJU, Uradni list RS, št. 56/2002 in naslednji.
79. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju - ZSPJS, Uradni list RS, št. 70/05, uradno prečiščeno besedilo, UPB4.

Priloge: Ocenjevalni listi

- o **PRILOGA I: Delitev sredstev za delovno uspešnost - novi sistem**
- o **PRILOGA II: Napredovanje v višji naziv – novi sistem**
- o **PRILOGA III: Napredovanje na delovnem mestu – stari sistem**
- o **PRILOGA IV: Napredovanje na delovnem mestu – novi sistem**
 - **A - Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju**
 - **B - Evidenčni list napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju**
 - **C - Podrobnejša opredelitev elementov delovne uspešnosti javnega uslužbenca**

PRILOGA I: Delitev sredstev za delovno uspešnost - novi sistem

Priloga 1d - letno izplačilo delovne uspešnosti

[illegible][illegible]

PRILOGA II: Napredovanje v višji naziv – novi sistem



REPUBLIKA SLOVENIJA
**MINISTRSTVO ZA JAVNO
UPRAVO**

Šifra: 1002-24/2006

Datum:

4.1. OCENJEVALNI LIST URADNIKA ZA LETO 2005

(111.-117. člen Zakona o javnih uslužbencih)

1. PODATKI O URADNIKU	
Uradnik/ca:	
Organizacijska enota:	
Delovno mesto:	Naziv:

2. OCENA:	
Delo je opravljal: ☐ A. odlično ☐ B. dobro ☐ C. zadovoljivo ☐ D. nezadovoljivo	
Datum določitve ocene:	Podpis ocenjevalca/ke
Ocenil/a:	

3. OBRAZLOŽITEV:

4. SEZNANITEV Z OCENO:	
Datum:	
Podpis ocenjenega/ne	Podpis ocenjevalca/ke

5. OCENA DELOVNIH IN STROKOVNIH KVALITET:

5.1. REZULTATI DELA

STROKOVNOST (izvajanje nalog v skladu s predpisi in pravili stroke)	OBSEG DELA (količina opravljenega dela; dodatno delo)	PRAVOČASNOST (izvajanje nalog v predvidenih rokih)
☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo

5.2. SAMOSTOJNOST, USTVARJALNOST, NATANČNOST

SAMOSTOJNOST (izvajanje nalog brez potrebe po dajanju natančnih navodil in brez potrebe po nadzorovanju)	USTVARJALNOST (razvijanje novih, uporabnih idej; dajanje koristnih pobud in predlogov)	NATANČNOST (pogostost napak)
☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo

5.3. ZANESLJIVOST

(izpolnjevanje dogovorjenih obveznosti; izvajanje nalog brez potrebe po preverjanju; popoln in točen prenos informacij)

☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo
--

5.4. KVALITETA SODELOVANJA IN ORGANIZIRANJA DELA

SODELOVANJE (teamsko delo; odnos do sodelavcev; prenašanje znanja)	ORGANIZIRANJE DELA (organizirana in načrtovana izraba delovnega časa glede na vsebino nalog in postavljene roke; prilagoditev nepredvidenim situacijam)
☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo

5.5. DRUGE SPOSOBNOSTI V ZVEZI Z OPRAVLJANJEM DELA

INTERDISCIPLINARNOST (povezovanje znanja iz različnih delovnih področij)	ODNOS DO UPORABNIKOV STORITEV	KOMUNICIRANJE (pisno in ustno izražanje)
☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo	☐ a) odlično ☐ b) dobro ☐ c) zadovoljivo ☐ d) nezadovoljivo

KOMISIJA ZA PREIZKUS OCENE V SESTAVI:
1. _____ 2. _____ 3. _____ JE DOLOČILA OCENO: DELO OPRAVLJA:

OBRAZLOŽITEV OCENE:

Podpis članov komisije:	Datum:
1. _____ 2. _____ 3. _____	

PRILOGA III: Napredovanje na delovnem mestu – stari sistem

OCENJEVALNI LIST

za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje v skladu s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi

1. PODATKI O ZAPOSLENEM

Ime in priimek _____, rojstni datum _____,

številka in naziv delovnega mesta _____

_____, notranja organizacijska enota

_____,

tarifna skupina _____ in plačilni razred _____

Za delovno mesto je predpisana _____ stopnja strokovne izobrazbe, zaposleni pa ima _____ stopnjo strokovne izobrazbe.

Zaposleni (ustrezno obkroži):

- Izpolnjuje
- ne izpolnjuje

drugih zahtevanih pogojev za razporeditev na delovno mesto.

Datum prve razporeditve oziroma napredovanja _____.

Dejanska delovna doba na dan _____ znaša _____.

2. PODATKI O IZPOLNJEVANJU POGOJEV

2.1. Dodatna funkcionalna znanja, ki niso predpisana kot pogoj za razporeditev na delovno mesto (9. člen, 18. člen, 20. člen in 24 člen)

Kriteriji	št. točk
Skupaj :	

2.2. Interdisciplinarna usposobljenost zaposlenega za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica (10. člen, 23. člen in 25. člen)

Kriteriji	št. točk
Skupaj :	

2.3. Samostojnost in zanesljivosti pri delu (11. člen in 21. člen)

Kriterija	št. točk
Skupaj :	

2.4. Ustvarjalnost, katere oblike niso določene v opisu delovnega mesta (12. in 26. člen)

Kriteriji	št. točk
Skupaj :	
SKUPNO ŠTEVILO TOČK :	

2.5. Delovna uspešnost (13. člen)

V napredovalnem obdobju je bi zaposleni (ustrezno obkroži):

- podpovprečno
- povprečno
- nadpovprečno

delovno uspešen, kar predstojnik utemeljuje s priloženo oceno

Datum preverjanja pogojev za napredovanje _____.

Predstojnik, vodja notranje organizacijske enote oziroma zaposleni, ki je izpolnil ocenjevalni list:

- ime in priimek _____
- podpis _____

3. PREDLOG ZA NAPREDOVANJE

Za napredovanje za 1 plačilni razred mora zaposleni po kriterijih iz 2. poglavja doseči najmanj:

- 50 točk (v tarifnih skupinah I. do V.)
- 75 točk (v VI. tarifni skupini)
- 100 točk (v tarifnih skupinah od VII. do IX.) in biti najmanj povprečno delovno uspešen.

Strokovna kadrovska služba ugotavlja:

1. Ocenjevalni list je izpolnjen v skladu z določili pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi, priložena pa so mu tudi vsa pisna dokazila o izpolnjevanju pogojev.
2. Glede na doseženo število točk, oceno delovne uspešnosti in druge splošne pogoje iz pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi (4. člen, 5. člen, 17. člen in 19. člen) zaposleni (ustrezno obkroži oziroma izpolni):
 - ne izpolnjuje pogojev za napredovanje
 - izpolnjuje pogoje za redno napredovanje za en plačilni razred v količnik za določitev plače _____.
 - izpolnjuje pogoje za izjemno napredovanje za dva plačilna razreda v količnik za določitev plače _____.
3. Zaposlenemu je bil določen višji količnik po 65. členu zakona o delavcih v državnih organih, zato ne izpolnjuje pogojev za napredovanje po pravilniku o napredovanju zaposlenih v državni upravi.
4. Zaposleni ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, na katerega je razporejen, zato ne more napredovati v skladu s pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

Presežek točk, zbranih na podlagi dodatnih funkcionalnih znanj, interdisciplinarne usposobljenosti ter ustvarjalnosti, ki se prenaša v naslednje napredovalno obdobje _____.

Odgovorna oseba strokovne kadrovske službe:

- ime in priimek : _____
- podpis: _____

Datum: _____

PRILOGE:

- pisana dokazila o izpolnjevanju pogojev
- mnenja komisije o izpolnjevanju pogojev za napredovanje – če obstoji.

PRILOGA IV: Napredovanje na delovnem mestu – novi sistem

Naziv in naslov proračunskega uporabnika

A - OCENJEVALNI LIST

**za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca
v ocenjevalnem obdobju**

- Podatki o javnem uslužbencu:

Ime in priimek javnega uslužbenca:

- Ocena javnega uslužbenca:

v ocenjevalnem obdobju od.....do.....vletu.....

UTEMELJITEV OCENE (glede na kriterije ocenjevanja, v povezavi s pričakovanji na delovnem mestu)

odgovorna oseba
proračunskega uporabnika

javni uslužbenec
žig

podpis

podpis

Datum: _____

Datum: _____

PRILOGA IV: Napredovanje na delovnem mestu – novi sistem

Naziv in naslov proračunskega uporabnika

B - EVIDENČNI LIST NAPREDOVANJA JAVNEGA USLUŽBENCA V NAPREDOVALNEM OBDOBJU

- Podatki o javnem uslužbencu:

Ime in priimek javnega uslužbenca:

Rojstni datum javnega uslužbenca:.....

Šifra in ime delovnega mesta oz. naziva:

Organizacijska enota:

Osnovni plačni razred delovnega mesta:

.....

Datum zadnjega napredovanja:

Plačni razred javnega uslužbenca:

Napreovalno obdobje od:

- Ocene javnega uslužbenca v napreovalnem obdobju:

v ocenjevalnem obdobju od.....do.....prva ocena.....št.
točk.....

v ocenjevalnem obdobju od.....do.....druga ocena.....št.
točk.....

v ocenjevalnem obdobju od.....do.....tretja
ocena.....št.točk.....

TOČKE

SKUPAJ.....

- **Ocena javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju:**

Izpolnjuje pogoje za napredovanje zaplačni/a razred/a razreda, št. in datum

sklepa:.....
.....

Nov plačni razred je:.....

Ne izpolnjuje pogojev za napredovanje, št. in datum
sklepa:.....

odgovorna oseba

žig

javni uslužbenec po
pooblastilu odgovorne osebe

podpis

podpis

Datum: _____

PRILOGA IV: Napredovanje na delovnem mestu – novi sistem

C - PODROBNEJŠA OPREDELITEV ELEMENTOV DELOVNE USPEŠNOSTI JAVNEGA USLUŽBENCA

1. KRITERIJI PO ELEMENTU REZULTATI DELA:

STROKOVNOST	OBSEG DELA	PRAVOČASNOST
Izvajanje nalog zlasti v skladu:	Izvajanje nalog zlasti glede na:	Izvajanje nalog zlasti v skladu:
- z veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke	- količino opravljenega dela dodatno delo	- s predvidenimi roki in veljavnimi standardi oziroma s pravili stroke

2. KRITERIJI PO ELEMENTU SAMOSTOJNOST, USTVARJALNOST, NATANČNOST PRI OPRAVLJANJU DELA

SAMOSTOJNOST	USTVARJALNOST	NATANČNOST
Izvajanje nalog zlasti glede na potrebo po:	Izvajanje nalog zlasti glede na:	Izvajanje nalog zlasti glede na:
- dajanju natančnih navodil - po nadzorovanju	- razvijanje novih, uporabnih idej, - dajanje koristnih pobud in predlogov.	- pogostost napak, kvaliteto dela.

3. KRITERIJI PO ELEMENTU ZANESLJIVOST PRI OPRAVLJANJU DELA

Izvajanje nalog zlasti v smislu:
- izpolnjevanja dogovorjenih obveznosti, - popolnega in točnega prenosa informacij.

4. KVALITETA SODELOVANJA IN ORGANIZACIJA DELA

SODELOVANJE	ORGANIZIRACIJA DELA
Izvajanje nalog zlasti v smislu: - medsebojnega sodelovanja in skupinskega dela, - odnosa do sodelavcev, - prenosa znanja in mentorstva.	Izvajanje nalog zlasti v smislu: - organiziranega in načrtovanega izkoriščanja delovnega časa glede na vsebino nalog in postavljene roke, - prilagoditve nepredvidenim situacijam.

5. DRUGE SPOSOBNOSTI V ZVEZI Z OPRAVLJANJEM DELA

INTERDISCIPLINARNOST	ODNOS DO UPORABNIKOV STORITEV	KOMUNICIRANJE	DRUGO
Izvajanje nalog zlasti v smislu: - povezovanje znanja iz različnih delovnih področij, - pregleda nad svojim delovnim področjem.	Izvajanje nalog zlasti v smislu: - sodelovanja in servisiranja uporabnikov storitev.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - pisno in ustno izražanje, - ustvarjanje notranjega in zunanjega socialnega omrežja.	Izvajanje nalog zlasti glede na: - posebnosti, značilne za posamezno dejavnost oz. stroko v javnem sektorju.