

UNIVERZA V LJUBLJANI

FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

IRIS KOROŠEC

mentorica: doc. dr. SIMONA KUSTEC LIPICER

**VPLIV UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI
NA
JAVNOUPRAVNO DELOVANJE**

DIPLOMSKO DELO

LJUBLJANA 2008

*Kadar si nečesa res želiš, stremi vse stvarstvo k
temu, da bi se ti sanje uresničile.*

(Paulo Coelho)

*Hvala vsem, ki ste mi na študijski poti stali ob strani
in ste tudi pripomogli k nastanku pričujočega diplomskega dela.
Posebej bi se rada zahvalila mentorici doc. dr. Simoni Kustec
Lipicer za strokovno pomoč in koristne nasvete.*



IZJAVA O AVTORSTVU diplomskega dela

Spodaj podpisani/-a IRIS KOROŠEC, z vpisno številko 18020605,
rojen/-a 7.12.1983 v kraju LOKA PRI ŽIDAN. MOSTU, sem avtor/-ica diplomskega dela z naslovom:
VPLIV UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI NA JAVNOUPRAVNO
DELOVANJE

S svojim podpisom zagotavljam, da:

- je predloženo diplomsko delo izključno rezultat mojega lastnega raziskovalnega dela;
- sem poskrbel/-a, da so dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric, ki jih uporabljam v predloženem delu, navedena oz. citirana v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem poskrbel/-a, da so vsa dela in mnenja drugih avtorjev oz. avtoric navedena v seznamu virov, ki je sestavni element predloženega dela in je zapisan v skladu s fakultetnimi navodili;
- sem pridobil/-a vsa dovoljenja za uporabo avtorskih del, ki so v celoti prenesena v predloženo delo in sem to tudi jasno zapisal/-a v predloženem delu;
- se zavedam, da je plagiatorstvo – predstavljanje tujih del, bodisi v obliki citata bodisi v obliki skoraj dobesednega parafraziranja bodisi v grafični obliki, s katerim so tuje misli oz. ideje predstavljene kot moje lastne – kaznivo po zakonu (Zakon o avtorstvu in sorodnih pravicah, Uradni list RS št. 21/95), prekršek pa podleže tudi ukrepom Fakultete za družbene vede v skladu z njenimi pravili;
- se zavedam posledic, ki jih dokazano plagiatorstvo lahko predstavlja za predloženo delo in za moj status na Fakulteti za družbene vede;
- je elektronska oblika identična s tiskano obliko diplomskega dela ter soglašam z objavo diplomskega dela v zbirki »Dela FDV«;
- je diplomsko delo lektorirano in urejeno skladno s fakultetnim Pravilnikom o diplomskem delu.

V Ljubljani, dne 27.6.2008

Podpis avtorja/-ice: Iris Korošec

VPLIV UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI NA JAVNOUPRAVNO DELOVANJE

V diplomskem delu smo raziskovali vpliv upravljanja s človeškimi viri na delovanje slovenske javne uprave. Teoretični del diplomskega dela vključuje opredelitev področja upravljanja s človeškimi viri, predstavitev temeljnih aktivnosti, značilnosti, sodobnih pristopov ter izzivov, s katerimi se srečuje v javnem sektorju oziroma ožje v javni upravi. Proces upravljanja s človeškimi viri smo tudi vsebinsko povezali s pojmom kakovosti in predstavili metodološka orodja za merjenje učinkovitosti in kakovosti v slovenskem javnem sektorju. S pomočjo enega od omenjenih metodoloških orodij, imenovanega Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (model CAF), smo ugotavljali, kakšen je pomen ter vpliv aktivnosti upravljanja s človeškimi viri na kakovost delovanja v študiji primera izbrane konkretne organizacije - Upravne enote Sevnica. Rezultati družboslovnega raziskovanja so nas privedli do sklepa, da je učinkovito upravljanje človeških virov sredstvo za doseganje in stalno izboljševanje kakovosti v javni upravi. Ugotovili pa smo tudi, da je upravljanje s človeškimi viri v slovenski javni upravi specifično, saj ga urejajo dokaj tog zakonski okvir in javnopolitične smernice, ki ne dopuščajo veliko individualne fleksibilnosti in samoiniciative.

Ključne besede: upravljanje s človeškimi viri, javna uprava, učinkovitost, kakovost, upravna enota.

THE INFLUENCE OF HUMAN RESOURCE MANAGEMENT ON PUBLIC ADMINISTRATIVE ACTIVITY

In this diploma thesis we researched the influence of human resource management on activity of slovenian public administration. Theoretical part of diploma thesis includes definition of human resource management (from now on: HRM), presentation of its basic activities, characteristics, contemporary accessions and challenges, which it faces in the public sector or in a restricted sense, in the public administration. We binded the process of HRM with the conception of quality and we introduced the evaluation tools for efficiency and quality in the slovenian public sector. With the help of one of the mentioned evaluation tools, called Common Assessment Framework (CAF), we were finding out the meaning and the influence of HRM activities on the quality of performance, in case study selected concrete organization - Administrative Unit of Sevnica. The results of social science research led us to conclusion, that efficient HRM is the means of achieving and constant improving of quality in public administration. We found out that HRM in slovenian public administration is specific, managed by rather rigid legal framework and public - political guidelines, which do not allow much individual flexibility and personal initiative.

Key words: Human Resource Management, public administration, efficiency, quality, administrative unit.

KAZALO

KAZALO SLIK.....	7
KAZALO TABEL.....	7
SEZNAM KRATIC.....	8
1.UVOD.....	9
1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA.....	10
1.2 HIPOTEZA DIPLOMSKEGA DELA.....	10
1.3 METODOLOGIJA DIPLOMSKEGA DELA.....	11
1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	12
2. TEORETIČNI DEL.....	13
2.1 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI.....	13
2.2 JAVNI SEKTOR IN JAVNA UPRAVA.....	19
2.3 MANAGEMENT JAVNEGA SEKTORJA.....	23
<i>2.3.1 NOVI JAVNI MANAGEMENT.....</i>	<i>26</i>
2.4 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI.....	28
<i>2.4.1 TRADICIONALNO IN NOVO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI</i> <i>UPRAVI.....</i>	<i>28</i>
<i>2.4.2 STRATEGIJA UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI.....</i>	<i>33</i>
<i>2.4.3 SODOBNI IZZIVI UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI.....</i>	<i>36</i>
2.4.3.1 Globalizacija.....	37
2.4.3.2 Nova tehnologija.....	39
2.4.3.3 Demografske spremembe.....	41
2.4.3.4 Vrednote zaposlenih.....	41
<i>2.4.4 SPREMEMBE UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKI JAVNI</i> <i>UPRAVI.....</i>	<i>42</i>
<i>2.4.5 AKTIVNOSTI UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKI JAVNI</i> <i>UPRAVI.....</i>	<i>47</i>

2.4.5.1	Sistemizacija delovnih mest in notranja organizacija organov javne uprave.....	49
2.4.5.2	Kadrovski načrt.....	51
2.4.5.3	Kadrovske evidence.....	52
2.4.5.4	Zaposlovanje in odpuščanje.....	52
2.4.5.5	Mobilnost človeških virov.....	56
2.4.5.6	Napredovanje in karierni razvoj.....	57
2.4.5.7	Plačni sistem in nagrajevanje.....	61
2.4.5.8	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.....	63
2.4.6	<i>STRATEGIJA NADALJNJEGA RAZVOJA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA 2003 -2005</i>	69
2.4.7	<i>STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE</i>	73
2.5	UČINKOVITOST, USPEŠNOST IN KAKOVOST V JAVNI UPRAVI.....	74
2.6	MODELI IN STANDARDI KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI.....	79
2.6.1	<i>STANDARDI ISO</i>	80
2.6.2	<i>MODEL EFQM</i>	80
2.6.3	<i>MODEL CAF</i>	81
3.	EMPIRIČNI DEL.....	88
3.1	OPIS IZBRANE UPRAVNE ENOTE.....	88
3.1.1	<i>UPRAVNA ENOTA SEVNICA</i>	89
3.2	UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V UE SEVNICA.....	90
3.3	UPORABA MODELA CAF V UE SEVNICA.....	92
3.4	REZULTATI IZVEDBE MODELA CAF V UE SEVNICA.....	93
3.5	UKREPI IZBOLJŠAV PO IZVEDBI MODELA CAF V UE SEVNICA.....	97
4.	ZAKLJUČEK.....	103
5.	LITERATURA IN VIRI.....	107
5.1	LITERATURA.....	107
5.2	VIRI.....	110

5.3 VIRI SLIK.....	112
5.4 VIRI TABEL.....	112

6. PRILOGE.....	113
PRILOGA A: Obrazci za ocenjevanje po modelu CAF.....	113
PRILOGA B: Intervju z mag. Darjo Drnovšek, načelnico Upravne enote Sevnica.....	124
PRILOGA C: Intervju z ga. Heleno Guček, vodjo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve Upravne enote Sevnica.....	127
PRILOGA Č: Plan in evidenca upravljanja ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2006.....	129
PRILOGA D: Plan in evidenca upravljanja ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2008.....	132

KAZALO SLIK

SLIKA 2.1: Sestava modela CAF (različica iz leta 2002).....	85
--	-----------

KAZALO TABEL

Tabela 2.1: Povezava med strateško usmerjenostjo vodstva in praksami upravljanja s človeškimi viri.....	18
Tabela 2.2: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem.....	25
Tabela 2.3: Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.....	30
Tabela 2.4: Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju s človeškimi viri s poudarkom na javni sektor.....	31
Tabela 2.5: Pomembnejše strategije upravljanja s človeškimi viri.....	35
Tabela 3.6: Rezultati izvedbe modela CAF v UE Sevnica.....	93
Tabela 3.7: Ocenjevalna lestvica za prvih pet segmentov oziroma meril modela CAF (različica 2002), imenovanih dejavniki uspeha.....	94
Tabela 3.8: Ocenjevalna lestvica za štiri rezultate modela CAF (različica 2002).....	94

SEZNAM KRATIC

CAF – Common Assessment Framework (*slo. Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju*)

EFQM - European Foundation for Quality Management (*slo. Evropska fundacija za management kakovosti*)

EIPA – European Institute of Public Administration (*slo. Evropski inštitut za javno upravo*)

EU – Evropska unija

HRM – Human Resource Management (*slo. Upravljanje s človeškimi viri*)

ISO – The International Organization for Standardization (*slo. Mednarodna organizacija za standardizacijo*)

MJU – Ministrstvo za javno upravo

NJM – Novi javni management

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development (*slo. Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj*)

PRSPO – Priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost

RS – Republika Slovenija

SIGMA - Support for Improvement in Governance and Management (*slo. Podpora za izboljšanje v vladanju in managementu v skupni iniciativi OECD in EU*)

SOOJU - Sistem ocenjevanja odličnosti v javni upravi

TQM – Total Quality Management (*slo. Celovito upravljanje kakovosti*)

UE – upravna enota

ZDU – Zakon o državni upravi

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZSPJS – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

1. UVOD

Trendi razvoja sodobne globalizirane družbe, z bliskovitim napredkom znanosti in tehnologije, narekujejo spremembe tudi v javni upravi. Okolje, v katerem je včasih delovala javna uprava, je bilo stabilno in predvidljivo, omogočalo je rutinsko birokratsko delo, danes pa temu ni več tako. Obseg in kompleksnost nalog javne uprave se povečuje, pojavljajo se zahteve po učinkovitejši porabi javnih sredstev, uporabniki zahtevajo hitre, dostopne, bolj kakovostne storitve, spreminja pa se tudi organizacijska kultura uprave, vključno z vrednotami njenih zaposlenih. Da bi javna uprava zmogla uspešno delovati in doseči strateške cilje uspešnosti, učinkovitosti delovanja ter kakovosti opravljenih storitev, se mora tudi sama spreminjati in razvijati. Spreminjanje in razvoj se nanašata na vse pomembne vidike delovanja javne uprave, pri čemer so še posebej pomemben vidik delovanja njeni zaposleni. Le-ti so tisti, ki proizvajajo storitve, to pa pomeni, da je potrebno vanje vlagati in jih obravnavati kot enega od najpomembnejših organizacijskih virov. Predvsem za človeške vire velja, da so še dokaj neizkoriščeni in prav njihova neskončna možnost izrabe dokazuje njihov velik pomen za delovanje organizacije Z človeškimi viri ter z možnostmi in načini njihove izrabe se na teoretski ter praktični ravni ukvarja področje upravljanja s človeškimi viri (*ang. Human Resource Management*).

Področje upravljanja človeških virov (*ang. Human Resource Management*) je doseglo izrazitejši razvoj v osemdesetih letih dvajsetega stoletja in temelji na dveh načelih, in sicer, da so človeški viri najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, in da je učinkovito ravnanje z njimi ključ do uspeha organizacije. Uspeh organizacije je lažje doseči, če so izvajajoče organizacijske strategije (vključno s strategijo upravljanja s človeškimi viri) tesno povezane ter skupno prispevajo k doseganju ciljev delovanja in strateških načrtov (Možina 1998).

V uspešnih organizacijah se izkorišča neskončen potencial zaposlenih, intenzivno se dela z njimi in vlaga v njihov razvoj, vodstva spoznavajo njihove potrebe in jih približujejo svojim poslovnim ciljem. Uspeh javne uprave je odvisen prav od takšnih aktivnosti, vključujoč zavedanje, da so javni uslužbenci najpomembnejši člen njenega delovanja. Gre za drugačen odnos do zaposlenih ter do njihovega strokovnega in osebnega razvoja, ki spreminja organizacijsko strukturo in kar je najpomembnejše, organizacijsko kulturo javne uprave. Sodobno upravljanje s človeškimi viri kot del novega javnega managementa odgovarja na izzive, s katerimi se slovenska javna uprava dandanes srečuje, in pripomore k učinkovitejšemu vsakodnevnomu delu javnih uslužbencev ter na sploh k bolj kakovostni javni upravi. Kakovostna javna uprava deluje strokovno, zakonito, objektivno, učinkovito ter z uporabniško

orientiranostjo. To pomeni, da izhaja iz pričakovanj in zahtev uporabnikov njenih storitev, jih zadovolji oziroma ta pričakovanja ter zahteve celo preseže. Kakovostna javna uprava pa poleg skrbi za uporabnike storitev ne zanemara svojih zaposlenih. Izboljševanje kakovosti v javni upravi je dolgoročen proces, vključujoč sodelovanje vodstva in ostalih zaposlenih, ki morajo biti ustrezno usposobljeni za delo, motivirani in pripravljeni na soočanje z izzivi na poti poslovne odličnosti. K doseganju ciljev učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti ter poslovne odličnosti vzpodbujajo tudi nekateri slovenski javnopolitični dokumenti in zakonski okviri sistema javnih uslužbencev, pripomorejo pa modeli kakovosti in poslovne odličnosti. Omenjeni modeli, ki jih organizacije slovenske javne uprave samoiniciativno uvajajo, delujejo kot metodološka orodja za vrednotenje delovanja ter dokazujejo obstoj želja in teženj po stalnih izboljšavah njihovih aktivnosti.

1.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKEGA DELA

Namen diplomskega dela je raziskati vpliv upravljanja s človeškimi viri na delovanje slovenske javne uprave. Preveriti želimo, ali je učinkovit proces upravljanja s človeškimi viri v javni upravi ključnega pomena za uspešnost in učinkovitost njenega delovanja in ali pomaga tudi pri izboljševanju kakovosti ter poslovne odličnosti.

Cilj diplomskega dela je opredelitev področja upravljanja s človeškimi viri, predstavitev njegovih temeljnih aktivnosti, značilnosti, sodobnih pristopov ter izzivov, s katerimi se srečuje v javnem sektorju oziroma ožje v javni upravi. V diplomskem delu se bomo usmerili tudi na predstavitev procesa upravljanja s človeškimi viri v slovenski javni upravi (konkretnije bomo omenjeni proces s pomočjo študije primera raziskali tudi v izbrani organizaciji slovenske javne uprave, in sicer v Upravni enoti Sevnica) ter ga povezali s pojmom kakovosti, vključno s predstavitvijo metodoloških orodij za merjenje učinkovitosti in kakovosti v slovenskem javnem sektorju. S pomočjo enega od teh metodoloških orodij, imenovanega Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF), bomo v študiji primera tudi ugotavljali, kakšen je dejanski pomen in vpliv aktivnosti upravljanja s človeškimi viri na kakovost delovanja izbrane organizacije.

1.2 HIPOTEZA DIPLOMSKEGA DELA

V diplomskem delu bomo preverili naslednjo hipotezo:

Učinkovito upravljanje s človeškimi viri je sredstvo za doseganje in stalno izboljševanje kakovosti v javni upravi. Pokazatelji učinkovitosti upravljanja s človeškimi viri v organizacijah slovenske javne uprave pa so različni modeli in standardi učinkovitosti ter kakovosti, s katerimi le-te metodološko

vrednotijo svoje delovanje, ocene takšnega vrednotenja, pridobljene skozi čas, in spremembe, ki se jih nato uvaja zaradi pridobljenih ocen vrednotenja, vključno z odnosom oziroma pogledom javnih uslužbencev nanje.

1.3 METODOLOGIJA DIPLOMSKEGA DELA

Družboslovno raziskovanje zahteva uporabo različnih raziskovalnih metod in tehnik. Pričujoče diplomsko delo bo temeljilo na študiji relevantne literature, na analizi primarnih in sekundarnih virov, uporabljena bo študija primera, vključujoč tudi polstrukturirana družboslovna intervjuja.

Kvalitativne metode in tehnike raziskovanja, s katerimi bomo poskušali preveriti postavljeno hipotezo, poskušajo »opisati, dekodirati, prevesti in drugače odkriti pomen, ne frekvence, določenih bolj ali manj naravno nastalih družbenih pojavov« (Van Maanen v Easterby – Smith in drugi 2007: 111).

Z uporabo opisne (deskriptivne) metode bomo skupaj s teoretičnimi koncepti v začetni fazi raziskovanja predstavili širši koncept in pomen izbrane problematike diplomskega dela.

Z analizo in interpretacijo sekundarnih virov bomo opredeljevali teoretična izhodišča, ki bodo smernica našega nadaljnjega raziskovanja. Pomemben vir podatkov nam bodo predstavljale izbrane strokovne knjige in strokovni članki, pa tudi viri, dostopni na svetovnem spletu.

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bomo pridobili možnost temeljitejšega vpogleda v obravnavano tematiko. Pri tem se bomo oprli na obstoječe pravne predpise, strategije in druge javnopravne dokumente. Uporabili jo bomo tudi v okviru študije primera pri analizi rezultatov oziroma statistik po izbranih merilih modela CAF, ki so kvantitativne narave.

S študijo primera bomo proučevali posamični primer iz izbranega raziskovalnega področja. Poskušali bomo prikazati, kako izbrana organizacija iz slovenskega javnega sektorja oziroma javne uprave vrednoti svoje delovanje s pomočjo standardov in modelov kakovosti ter poslovne odličnosti. S pomočjo intenzivnega raziskovalnega pristopa bomo poskušali tudi ugotavljati, ali izbrana organizacija pridobljene rezultate oziroma izsledke teh modelov in standardov vključuje v proces upravljanja s človeškimi viri, ter kakšen le-ta pravzaprav je. Vseh spoznanj, pridobljenih s študijo primera

posamezne organizacije - Upravne enote Sevnica, pa vsekakor ne bomo smeli posploševati na celotno slovensko javno upravo.

S tehniko polstrukturiranega družboslovnega intervjuja bomo v okviru študije primera z neposrednim dostopom do empiričnih podatkov poskušali dobiti boljši vpogled v delovanje izbrane organizacije, vključno z razkritjem njenih aktivnosti na področju upravljanja s človeškimi viri.

Opravljen sta bila dva intervjuja, in sicer:

- z ga. Heleno Guček, vodjo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve Upravne enote Sevnica, v ponedeljek, 19. maja 2008, ob 9. uri v prostorih Upravne enote Sevnica;
- z mag. Darjo Drnovšek, načelnico Upravne enote Sevnica, v četrtek, 22. maja 2008, ob 13. uri v prostorih Upravne enote Sevnica.

1.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Struktura diplomskega dela bo prilagojena njegovemu namenu in cilju. Diplomsko delo bo tako razdeljeno v tri osnovne sklope, in sicer:

1. Teoretsko - pojmovni okvir proučevane tematike, tj. področja upravljanja s človeškimi viri
 - opredelitev pojma upravljanja s človeškimi viri, analiza njegovih temeljnih aktivnosti in značilnosti, pristopov, modelov in izzivov, s katerimi se v današnjem času soočamo na tem področju v javnem sektorju ter predstavitev omenjenega procesa v slovenski javni upravi, vključno potekajočimi spremembami, ki ga sooblikujejo;
 - povezava stanja na področju upravljanja s človeškimi viri v slovenski javni upravi s pojmom kakovosti in predstavitev metodoloških orodij za mejenje učinkovitosti in kakovosti v javnem sektorju, podrobneje pa modela, ki se imenuje Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF).
2. Empirični del v obliki študije primera
 - raziskava aktivnosti upravljanja s človeškimi viri v konkretni javni organizaciji - v Upravni enoti Sevnica, ter analiza rezultatov meril Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF), nanašajoč se na področje upravljanja s človeškimi viri, z namenom ugotavljanja dejanskega pomena in vpliva aktivnosti upravljanja s človeškimi viri na kakovost delovanja omenjene upravne enote.
3. Zaključek, v katerem bomo povzeli temeljne ugotovitve našega družboslovnega raziskovanja v okviru pričujočega diplomskega dela.

2. TEORETIČNI DEL

2.1 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI

Organizacije v javnem in zasebnem sektorju delujejo v vse bolj dinamičnih, kompleksnih, konkurenčnih, nepredvidljivih okoljih, zaznamovanih s hitrim razvojem tehnologije in znanosti ter z globalnimi demografskimi in gospodarskimi spremembami. Za uspešno doseganje organizacijskih ciljev, ki si jih postavljajo ob svojem delovanju, je potrebno upoštevati vse soodvisne elemente, ki sodijo v okvir delovanja organizacij, in so nujni za uresničitev zastavljenih ciljev delovanja. Ti soodvisni, a različni elementi so finance, tehnologija, človeški viri itd., ki zgolj s smotrnim usklajevanjem vodijo k uspešnosti organizacije. Vendar pa za razliko od drugih, prej omenjenih elementov organizacije, prav človeški viri v organizaciji predstavljajo pomembno konkurenčno prednost pred ostalimi.

Upravljanje s človeškimi viri je v zadnjih letih pri obvladovanju razvoja organizacij vedno bolj pomembno. Trend v upravljanju organizacij gre namreč v smer intenzivnega dela z ljudmi, v smer upravljanja s človeškimi viri s poudarkom na vodenju, komunikaciji, odnosih in vrednotah ter učenju. Praksa in številne raziskave ponujajo vedno več dokazov, da so zaposleni ljudje v organizaciji neprecenljiv vir. Uspešne organizacije se od manj uspešnih razlikujejo tudi (ali predvsem) po tem, kako se upravlja s temi viri, kako se izkoristi ta potencialna prednost za svojo organizacijo. Organizacije imajo številne možnosti razvoja potenciala zaposlenih, prav tako pa imajo velike možnosti za razvoj tudi zaposleni sami. Delo z ljudmi, vlaganje v njihov razvoj, spoznavanje njihovih potreb in sposobnost približevanja poslovnih ciljev ter potreb posameznika so tiste spretnosti, v katere morajo vodilni v organizacijah vlagati več časa in energije (Merkač Skok 2005: 11).

V posameznih časovnih obdobjih so ljudem kot enemu od produkcijskih faktorjev za nemoten potek delovnega procesa v organizaciji namenjali različno mero pozornosti, največjo pa imajo zagotovo dandanes. Začetki načrtnega ukvarjanja s človeškimi viri segajo v konec šestdesetih oziroma začetek sedemdesetih let dvajsetega stoletja v ZDA. Zaradi ekonomske krize so v številnih organizacijah pričeli iskati možnosti za preživetje in razvoj. Skrite rezerve so iskali v tehnologiji in materialu, vendar pa so največ neizkoriščenih rezerv našli prav v človeških virih (Merkač Skok 2005).

Ko obravnavamo zaposlene v organizaciji kot potencial, poslovni vir in naložbo, ugotovimo, da morajo vodilni managerji organizacije ravnati z njimi z enakim pristopom, premislekom in v skladu s poslovno strategijo kot z vsemi drugimi poslovnimi področji v organizaciji. Tako ravnanje z zaposlenimi lahko poimenujemo z različnimi izrazi (Merkač Skok 2005: 13).

V slovenski strokovni literaturi najdemo različne prevode angleškega pojma *Human Resource Management*, in sicer ravnanje oziroma upravljanje s človeškimi viri, upravljanje kadrovskega vira, ravnanje z ljudmi, upravljanje človeških potencialov, ravnanje s človeškimi zmožnostmi, menedžment kadrovskega vira, kadrovski menedžment, sproščanje človeških zmogljivosti, ravnateljstvo z ljudmi, ravnateljstvo s kadrovskega vira itd. Ne glede na razmeroma enake vsebine, ki jih pod tem izrazom razumejo posamezni avtorji, je lahko najti veliko različnih pogledov na smiselnost, zmožnost in pravilnost ponujenih izrazov.

V diplomskem delu bomo uporabili izraz upravljanje s človeškimi viri, ki se je skupaj z nekaterimi drugimi izrazi, kot na primer kadrovski management in ravnanje s človeškimi viri (zmožnostmi), začel v slovenskem prostoru pojavljati po letu 1990 (Možina 1998: 5).

Ena od celovitejših definicij, od katere druge definicije bistveno ne odstopajo (Armstrong v Merkač Skok 2005: 13), opredeljuje upravljanje s človeškimi viri kot »strateški, koherentni in razumljiv pristop k managementu in razvoju organizacije, v kateri je vsak vidik tega procesa v celoti integriran s celotnim managementom v organizaciji«.

»S kadrovskega vira oziroma človeškimi viri opredeljujemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanja, motiviranost, vrednote itd. kot tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje ipd.« (Možina 1998: 3).

Upravljanje s človeškimi viri je »proces, v katerem organizacija sistematično in integrirano s svojo poslovno strategijo načrtuje potrebe po človeških virih, pridobiva ustrezne človeške vire, jih razvija, usposablja in vrednoti, jih nagrajuje in vzdržuje z njimi učinkovite odnose« (Merkač Skok 2005: 14).

Možina (1998: 3) trdi, da je upravljanje človeških virov splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s človeškimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi. Prav tako tudi poudarja, da je upravljanje s

človeškimi viri strateški pristop k pridobivanju, motiviranju in upravljanju človeških virov v organizaciji. Njegovi programi morajo biti ustrezni okoliščinam organizacije: njenemu namenu, tehnologiji, metodam dela, okolju, v katerem deluje, njeni dinamiki (hitrosti rasti ali sprememb), vrsti ljudi, ki jih zaposluje, in njenim organizacijskim odnosom. Politika, ki vsebuje splošne smernice in aktivnost upravljanja človeških virov, mora biti tesno povezana s strategijo organizacije ter mora ustrezati tudi kulturi znotraj le-te (Možina 1998: 5).

Uradna definicija kadrovskega managementa, ki jo je objavil Inštitut za kadrovski management (*ang. Institute of Personnel Management*), se glasi (Cuming 1994: 2):

Kadrovski management (ang. Personnel Management) je del managementa, ki se ukvarja z zaposlenimi in z njihovimi odnosi znotraj organizacije. Njegov namen je ustvariti aktivno organizacijo z združitvijo zaposlenih moških in žensk, ki jo sestavljajo ter jim, ob upoštevanju blaginje posameznika ter delovnih skupin, omogočiti, da kar največ prispevajo k uspehu organizacije. Kadrovski management se ukvarja s človeškimi in socialnimi posledicami sprememb v organizacijah in metodami dela znotraj organizacij ter z ekonomskimi in socialnimi spremembami v skupnosti.

Nekateri teoretiki trdijo, da je upravljanje s človeškimi viri (*ang. Human Resource Management*) le novo ime, ki opisuje že dolgoletno aktivnost kadrovskih managerjev. Drugi avtorji menijo, da je upravljanje s človeškimi viri nova zgodovinska faza v razvoju ravnanja z ljudmi, ki poudarja celostni pristop k strateškemu upravljanju vseh človeških virov v organizaciji. Upravljanje s človeškimi viri iz prej omenjenega vidika predstavlja »strateški pristop k pridobivanju, motiviranju, razvoju in upravljanju s človeškimi viri v organizacijah« (Cuming 1994: 9-10).

Upravljanje s človeškimi viri se ukvarja s tem, kako naj se posamezniki integrirajo v strategijo in cilje organizacije, kako je treba v ta namen z njimi delati in kako se posamezni deli procesa upravljanja s človeškimi viri (pridobivanje, izbor, usposabljanje in nagrajevanje) vključujejo v strateška ter operativna poslovna dogajanja v organizaciji. Upravljanje s človeškimi viri predstavlja proces različnih aktivnosti s svojimi zakonitostmi, pravili in kontinuiteto, ki so oblikovane tako, da bi zagotovile učinkovitost delovne sile v organizaciji in realizacijo organizacijskih ciljev (Merkač Skok 2005: 14).

Ne glede na različne poudarke, upravljanje s človeškimi viri predstavlja kompleksen sistem med seboj tesno prepletenih aktivnosti.

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

Sonja Treven (1998: 26-29) našteva naslednje temeljne aktivnosti managementa človeških virov:

1. upravljanje zunanjega in notranjega okolja; učinkovito upravljanje dejavnikov v okolju organizacije in v njej sami pripomore k večji produktivnosti in konkurenčnosti le-te, vključno z uveljavljanjem strateškega upravljanja s človeškimi viri, upoštevanjem mednarodnih izzivov na tem področju, zagotavljanjem usklajenosti aktivnosti upravljanja s človeškimi viri z zakonodajo ter ustvarjanjem pozitivno naravnanih odnosov med zaposlenimi.
2. ocenjevanje dela in rezultatov; gre za proces ugotavljanja kakovosti in količine opravljenega dela ter vedenja zaposlenih v delovnem okolju, z namenom ugotovitve ocene kakovosti in učinkovitosti dela na določenem delovnem mestu ter morebitnih izboljšav;
3. načrtovanje in izbira kadrov; ta aktivnost izhaja iz ocene trenutnega stanja človeških virov v organizaciji in potreb po delovni sili v prihodnosti, saj se le tako lahko zagotavlja potrebna količina in kakovost zaposlenih v organizaciji;
4. razvoj in izobraževanje; zaposleni morajo razpolagati s potrebnimi spretnostmi za opravljanje sedanjih in prihodnjih opravil (za kvalitetnejšo izpolnitev delovnih nalog morajo imeti na razpolago vsa potrebna navodila in nasvete, prav tako pa mora biti v organizaciji zagotovljeno nagrajevanje za uspešnost pri delu), prepoznati morajo svoje delovne interese, cilje ter uspešno uskladiti svojo vlogo v organizaciji s svojo vlogo v družini.
5. nagrajevanje zaposlenih; plače in druge ugodnosti (možnost strokovnega izpopolnjevanja in izobraževanja, sodelovanje na znanstvenih simpozijih, zdravstveno ter življenjsko zavarovanje itd.) pomembno vplivajo na motivacijo zaposlenih, da čimbolj pripomorejo k uresničevanju ciljev organizacije.

Možina (1998: 4) definira funkcijo kadrovske dejavnosti kot »opis in analizo dela, načrtovanje in pridobivanje, izbiranje in nameščanje, izobraževanje, razvoj, ocenjevanje in nagrajevanje, vzdrževanje, spremljanje in izboljševanje ter raziskovanje kadrovske dejavnosti«.

Brejc (2002: 24-25) meni, da je upravljanje s človeškimi viri mnogo širši pojem od kadrovske dejavnosti, saj gre za nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki ni omejen le na kadrovsko službo, ampak se širi na vse ravni vodenja. Kot tak pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki zadevajo zaposlene v organizaciji in njihovem delu. Na osnovi tega lahko oblikujemo naslednje cilje upravljanja s človeškimi viri:

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

Razvoja in uspešnosti organizacije ni več mogoče povezovati le s finančnimi in materialnimi naložbami, pač pa vedno bolj s prispevki zaposlenih. Predpostavka, da je človek najpomembnejši vir in premoženje organizacije, zagotavlja dejavnosti upravljanja s človeškimi viri uvrščenost med najpomembnejše poslovne dejavnosti v organizaciji (Merkač Skok 2005: 33).

Možina (1998: 5) strne pomen upravljanja človeških virov v štiri temeljna načela:

1. človeški viri so najpomembnejše premoženje organizacije, njihovo učinkovito upravljanje je ključ do njenega uspeha,
2. uspeh organizacije je najlažje doseči, če so politika upravljanja s človeškimi viri in poslovni postopki tesno povezani in so glavni prispevek k uresničevanju zastavljenih skupnih ciljev,
3. na doseganje uspešnosti najbolj vplivajo opredeljena kultura in trud za delovanje sprejetih vrednot v organizaciji, organizacijsko vzdušje ter vedenje vodstva,
4. politika upravljanja s človeškimi viri, ki vsebuje splošne smernice glede razvoja in prakse, ter vse aktivnosti upravljanja človeških virov morajo biti tesno povezane s strategijo organizacije ter morajo ustrezati tudi njeni kulturi.

Da bi dosegli čim večjo učinkovitost upravljanja s človeškimi viri, je treba funkcijo upravljanja s človeškimi viri integralno vključiti v proces strateškega upravljanja podjetja. Pri tem se managerji, ki vodijo in usmerjajo zaposlene, srečujejo z naslednjimi zahtevami (Treven 1998: 32):

1. doseči vpliv na strateški plan podjetja,
2. razpolagati z znanjem o strateških ciljnih podjetja,

3. poznati kakšne izkušnje, spretnosti in vedenje zaposlenih so potrebni za uresničitev strateškega načrta in
4. izdelati programe za pridobitev omenjenih spretnosti (točka 3) in vedenja zaposlenih.

Tabela 2.1: Povezava med strateško usmerjenostjo vodstva in praksami upravljanja s človeškimi viri

Vrsta strategije	Usmerjenost	Upravljanje s človeškimi viri
Diverzifikacija Pridobivanje konkurenčnih prednosti z različnostjo storitev	Nove storitve	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pridobivanje in izbiranje izkušenih delavcev strokovnjakov ▪ Spodbujanje, inovativnosti, poslovnosti ▪ Spodbuden sistem nagrajevanja
Zagotavljanje kakovosti Pridobivanje konkurenčnih prednosti z uvajanjem novih metod dela	Kakovost, tehnološke izboljšave, nove metode dela, raziskave	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pridobivanje in izbiranje vrhunskih strokovnjakov, raziskovalcev ▪ Nagrajevanje strokovnjakov
Usmerjenost k potrošnikom Pridobivanje konkurenčnih prednosti z upoštevanjem potrošnikovih potreb	Storitve, ki jih želi potrošnik	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pospeševanje zaposlovanja ▪ Razvoj karier ▪ Izobraževanje vseh zaposlenih, še posebej strokovnega osebja ▪ Nagrajevanje glede na zadovoljitev potreb potrošnika
Znižanje stroškov Pridobivanje konkurenčnih prednosti z nizkimi stroški	Ekonomičnost poslovanja, nadzor nad stroški, produktivnost	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kadrovanje glede na zahteve odjemalcev ▪ Uvajanje merljivih načinov za ocenjevanje uspešnosti dela ▪ Nagrajevanje glede na ekonomičnost poslovanja in inovativnost, uspešnost enote
Usmerjenost na določene trge Zadovoljevanje potreb posebnih porabnikov	Iskanje tržnih vrzeli	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pridobivanje in izbiranje specialistov za zadovoljevanje potreb posebnih trgov ▪ Dodatno nagrajevanje strokovnjakov ▪ Neprestano izobraževanje in usposabljanje

Vir: Možina 1998: 16.

Osnova vsake organizacije so v njej zaposleni ljudje. Od ravnanja vodstva z zaposlenimi je odvisno ali bo le-ta delovala uspešno in učinkovito ali ne. Upravljanje s človeškimi viri vsekakor zahteva vsaj enako mero pozornosti managementa kot vse druge poslovne funkcije v organizaciji. Podlaga upravljanju s človeškimi viri je ustrezna organizacijska filozofija, ustrezna organizacijska kultura (Merkač Skok 2005: 21-30). Armstrong (v Merkač Skok 2005: 28) celo trdi, da je upravljanje s človeškimi viri pravzaprav »organizacijska kultura v akciji«.

Ob naštetih dejstvih o neomejenem potencialu človeških virov v organizacijah bi morda prihajajoče obdobje lahko poimenovali kar »obdobje posameznikov«, saj se proces upravljanja s človeškimi viri osredotoča na vse zaposlene ljudi v organizaciji in prav vsak zaposlen posameznik je nadvse pomemben za skupni organizacijski uspeh.

2.2 JAVNI SEKTOR IN JAVNA UPRAVA

Družbene sisteme različnih držav sestavljata zasebni in javni sektor. Opredelitev javnega sektorja, posebej v smislu ločitve od zasebnega, ni povsem jasna in se z njo ukvarjajo različni avtorji že od rimskih časov dalje. Če nekako povzamemo različna stališča avtorjev, lahko zapišemo, da je javni sektor zbir organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske javne dejavnosti, pri čemer gre za dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem. V javnem sektorju se zadovoljuje čiste potrebe skupnosti in posamezne potrebe, kjer tržni mehanizmi ne delujejo (Ferfila in Kovač 2000: 148).

Javni sektor dosega zastavljene cilje s pomočjo naslednjih mehanizmov:

1. (javna) lastnina,
2. proračunsko financiranje,
3. državna (javnopravna in zasebnopravna) regulacija in
4. dopolnilno tudi pogodbeni management (Ferfila in Kovač 2000: 151).

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

Javni sektor v Sloveniji sestavljajo neposredni in posredni proračunski uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih imajo država ali občine odločujoč vpliv na upravljanje. Kot neposredni uporabniki so opredeljeni državni oziroma občinski organi ali organizacije ter občinska uprava, kot posredni uporabniki pa javni zavodi, javni skladi in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina.¹

Javni sektor po Zakonu o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/2007, ZJU – UPB3, 1. člen) sestavljajo:

- državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi,
- druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja po tem zakonu.

Pojma javni sektor in javna uprava se včasih uporabljata kot sinonima, lahko pa javni sektor razumemo še širše, kot nasprotje zasebnemu sektorju. Trstenjak (v Vlaj 2006: 13) meni, da bi morali pojem javni sektor razumeti najširše (širše od pojma javna uprava), tako da poleg vseh državnih organov in samoupravnih skupnosti vključuje tudi vse javne zavode in druge pravne osebe javnega prava, glede nekaterih kriterijev pa celo javna podjetja.

Tudi vlada RS razume javni sektor širše kot javno upravo. Po opredelitvi v Strategiji nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 zajema javni sektor poleg državne uprave tudi politični sistem, od vlade neodvisne regulatorne agencije ter dejavnosti, ki jih izvajajo pretežno organizacije v javnem sektorju ali pa zasebni izvajalci, vendar država s svojimi predpisi zagotavlja, da se izvajajo v smislu zagotavljanja javnih koristi (npr. področja izobraževanja, zdravstva, raziskovanja, kulture, socialnega zavarovanja) (Vlaj 2006: 5) .

Pojem javne uprave ni enotno definiran. V strokovni literaturi tako zasledimo ožje in širše definicije javne uprave. Če govorimo o pojmu javna upravi v ožjem smislu, predpostavljamo, da zajema poleg

¹ Glej 3.člen Zakona o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999); spremembe: Uradni list RS, št. 124/2000, 79/2001, 30/2002, 56/2002-ZJU, 127/2006-ZJZP, 14/2007-ZSPDPO.

organov državne uprave še uprave lokalnih skupnosti, ter pravne osebe javnega prava, ki so nosilci javnih pooblastil, ter druge nosilce javnih pooblastil. Nekateri pa javno upravo razumejo širše, tudi zunaj povezave z izvršilno - upravno vejo oblasti, ter menijo, da zajema še organe, povezane z zakonodajno in sodno vejo oblasti ter vse pravne osebe javnega pomena (Vlaj 2006: 5).

Haček (2001: 29-30) definira javno upravo kot »del javnega sektorja, ki opravlja družbene dejavnosti s ciljev varovanja javnih koristi po netržnih načelih«, ter dodaja, da javno upravo tvori v poseben sistem povezan krog organov oblasti, pooblaščenih s strani posamezne skupnosti za odločanje o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček 2001: 29):

1. državne uprave, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi;
2. lokalne samouprave kot načina upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalni skupnostih in predstavlja lokalni teritorialni sistem;
3. javnih služb, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve ter so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema, a jih iz različnih razlogov ni mogoče zagotoviti s sistemom tržne menjave;
4. javni sektor temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na katerem področju se nahaja.

Šmidovnik (v Ferfila in Kovač 2000: 152) opredeljuje tudi elemente, ki določajo javno upravo, in sicer:

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

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

Šmidovnik (v Haček 2001: 29) loči štiri kategorije nalog javne uprave: policijske naloge, javne službe, pospeševalne (tudi intervencijske in razvojne) naloge ter skrb za obstoj družbenega sistema.

Kljub različnim, pogosto neenotnim definicijam javne uprave, lahko ugotovimo, da je njen glavni namen delovanje v prid javnem interesu.² Bistvo javne uprave in širše javnega sektorja niso zgolj ekonomski cilji (ki so gonilo zasebnega sektorja), temveč tudi družbeni ter socialni cilji.

Javna uprava in politika sta medsebojno tesno povezani. Razmerje med politiko in javno upravo je razmerje med odločanjem in izvajanjem odločitev. Gre za prepletanje in vzajemno učinkovanje obeh funkcij, ki sta na vseh hierarhičnih ravneh odločanja povezani. Temeljna ideja politično nevtralne javne uprave je v nedopustnosti vplivanja političnega prepričanja in delovanja na posameznikovo možnost, da se zaposli kot javni uslužbenec. Ta ideja predpostavlja tudi popolno politično nevtralnost javnih uslužbencev, kar je pravzaprav nemogoče, saj so javni uslužbenci ljudje s pravico do svojega političnega stališča in politične opredelitve, to pa v končni fazi vpliva tudi na njihovo delovanje (Haček 2001: 61).

Jasno je, da povsem politično nevtralna javna uprava v praksi ne more obstajati, vendar pa mora le-ta kljub temu težiti k čim večji strokovnosti, racionalnosti in politični odgovornosti svojega delovanja, merila kadrovske selekcije pa mora zasnovati na merilih strokovne usposobljenosti in rezultatov. Ideje o politično nevtralni javni upravi vključujejo tudi sisteme vrednot³, ki jih imajo vsi kakovostni javni uslužbenci in ki vključujejo določeno vrsto lojalnosti. Lojalnost javnih uslužbencev ne pomeni nekritične ubogljivosti. Odnosi med javnimi uslužbenci in politiki morajo biti urejeni tako, da prvi niso odvisni od drugih v smislu političnega pokroviteljstva, temveč uživajo določeno mero samostojnosti in varnosti službe (Haček 2001: 64-65).

² Javni interes lahko postane realnost šele takrat, ko člani družbe sodelujejo pri njegovemu ugotavljanju in zadovoljevanju; to mora biti primarna dejavnost države, saj bi bili lahko v nasprotnem primeru ogroženi interesi drugih članov družbe. Ker so javne potrebe skupne vsem posameznikom znotraj določene družbene skupnosti, mora take potrebe ugotoviti večina pripadnikov neke družbe ter se v ta namen tudi organizirati. Vsi javni interesi so podrejeni interesom države in se v končni fazi tudi oblikujejo preko nje (Haček 2001: 33-34).

³ Ti sistemi vrednot vsebujejo: (a) odgovornost do trenutno izvoljene vlade in ministra kot njenega predstavnika; (b) odgovornost upravitelja zakonov, ki v tem smislu ločen od politike z navidezno pravno funkcijo; (c) odgovornost do narodnih interesov in blaginje družbe; (d) odgovornost do lastne vesti; (e) odgovornost do interesov svojih pravnih teles; (f) odgovornost do parlamenta in javnosti; (g) odgovornost do svojih »strank« (Haček 2001: 62-63).

Javna uprava in politika imata sicer različne izvore moči, s katerimi si konkurirata, a tudi medsebojno omejujeta (Krašovec v Ferfila in Kovač 2000: 228). Ti izvori moči so za politiko njena legitimnost, kontrola nad finančnimi sredstvi, funkcija politike kot predstavnice javnosti in možnost kadrovanja v upravi. Izvori moči javne uprave segajo od posredovanja informacij in strokovnega znanja do implementacije političnih odločitev, sem sodijo še stabilnost in stalnost uprave, hitrejše reagiranje, poudarjanje apolitičnosti in strokovnosti ter možnost oblikovanja javnega mnenja preko obveščanja javnosti. Povezanost javne uprave in politike pa je razvidna tudi iz vpliva ene na drugo. Brez politične podpore pri načrtovanju in izvajanju sprememb večina reform javnega sektorja ne bi uspela. Vloga političnega vodstva reforme javne uprave je v legitimnosti procesov in v njeni politični avtoriteti kot sredstvu premagovanja pričakovanega upora. Vpliv politike na javno upravo je tudi ključni dejavnik oblikovanja javnih politik in ga moramo upoštevati tudi pri določanju poslanstva, ciljev in standardov učinkovitosti javne uprave. Javna uprava pa pogosto nastopa kot interesna skupina, ki lobira pri politiki v skladu s svojimi nameni (Ferfila in Kovač 2000: 228).

Slovenski prostor zaznamuje prevelika spolitiziranost javne uprave s specifično avtokratsko politično kulturo, ki zaradi prevelike moči in disfunkcij vodi k težavam pri uveljavljanju pravic državljanov. Takšno stanje se poskuša normativno preseči z ustavno opredelitvijo pravne države, katere temelj je strokovna in politično nevtralna javna uprava s strokovnostjo v njeni zakonitosti dela (Ferfila in Kovač 2000: 228). Slovenska ustava je osnova vseh sprejetih zakonskih in podzakonskih aktov v državi, torej tudi tistih, ki urejajo področje upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.

2.3 MANAGEMENT JAVNEGA SEKTORJA

Kultura dela javnega in zasebnega sektorja sta si bistveno različni, od odprtosti do okolja do umerjenosti dela v spoštovanje zakonitosti ali doseganje dobička. Javni sektor s pravili določa sistem načelne prepovedi aktivnosti, ki niso izrecno opredeljene kot zahtevane ali dovoljene, medtem ko je v zasebnem sektorju veliko manevrskega prostora tudi za t.i. *sivo dejavnost* (Ferfila in Kovač 2000: 174).

Med javnim in zasebnim sektorjem obstaja veliko razlik, od poslanstva in ciljev do načinov upravljanja, a zaradi raznolikosti interpretacij javnega sektorja ne moremo govoriti o enotnem merilu razmejitve obeh sektorjev. Ferfila (v Ferfila in Kovač 2000: 174) kot tipično razmejitev med državno

proizvodnjo in zasebno produkcijo navaja v zastopanju javnega interesa pri prvi in večji učinkovitosti pri drugi.

Kot omenjeno, javni sektor deluje v bolj institucionaliziranem okolju, njegovi okviri delovanja so izrazito normativno in etično določeni, na doseganje dolgoročnih ciljev in hkrati na učinkovitost, uspešnost organizacije javnega sektorja pa vplivajo tudi časovno omejeni mandati na vodilnih managerskih položajih.

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

- motiv delovanja vodilnih; v javnem sektorju je to reelekcija, v zasebnem pa dobiček,
- finančni viri; v javnem sektorju so to davki, v organizacijah zasebnega sektorja je to kupnina,
- gonilo delovanja; v javnem sektorju je to monopol, v zasebnim sektorju pa konkurenca,
- poslanstvo; v organizacijah javnega sektorja zajema dobra dela, zagotavljanje enakosti, v organizacijah zasebnega sektorja je poslanstvo v dobičku,
- način odločanja; v organizacijah javnega sektorja je zakonsko omejen, v zasebnem sektorju je prost.

Organizacije javnega sektorja imajo kompleksno strukturo (vključno z zapletenimi komunikacijskimi sistemi) in so ponavadi ogromne birokracije, ki so v svojem delovanju zaznamovane s hierarhijo avtoritete ter položaja. To povzroča konsenzualno, posredovalno in bolj počasno odločanje kot v organizacijah zasebnega sektorja. Podjetja v zasebnem sektorju so zaradi velike konkurence na trgu ter pritiskov po doseganju dobičkov predvsem kapitalsko intenzivna, medtem ko je za javni sektor značilna delovna intenzivnost, kar pomeni, da so stroški dela organizacij javnega sektorja, ki zaposlujejo veliko število ljudi v primerjavi s kapitalskimi stroški znatno večji (Farnham in Horton 1996: 13-15).

Tabela 2.2: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

JAVNI SEKTOR	ZASEBNI SEKTOR
zakonitost in izpolnjevanje več ciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost)	dobiček, tržni delež
alokacija in redistribucija sredstev proračuna	zaračunavanje storitev in produktov strankam, ki jih je treba poiskati
racionaliziranje	prodaja
spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	strateški management
ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	interes delničarjev
zelo kompleksno okolje	spremenljiva kompleksnost okolja
zunANJI finančni in politični pritiski	notranji tržni pritiski
ne definirani cilji in ne definirana uspešnost	uspešnost določena z dobičkonosnostjo
ni merjenja uspešnosti	merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
javna kolektivna odgovornost	individualna odgovornost
težko določljive ciljne skupine	določanje ciljne skupine s prodajo oz. nakupom
centralizirana kadrovska politika	upravljanje človeških virov
težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	redno investiranje v skladu s strategijo
ljudje delajo zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje (Drucker v Ferfila in drugi, 2002:171)	motiv zaposlenih je pretežno zaslužek
nagrajevanje po izenačevanju	nagrajevanje po rezultatih
oteženo odpuščanje	odpuščanje ob neuspešnosti
napredovanje po sistemu kariere	napredovanje glede na uspešnost

Vir: Kovač 2002: 171.

Kljub naštetim razlikam obstaja med obema sektorjema veliko podobnosti in tako prihaja do njunega zблиževanja, ki je posledica njune soodvisnosti.⁴ Razvila se je celo kontingenčna teorija managementa, ki poudarja enotno obravnavo organizacij javnega in zasebnega sektorja. Pojavlja se tudi vse več zahtev po učinkovitem delovanju organizacij javne uprave z zniževanjem stroškov in zviševanjem kvalitete storitev (Kovač 2000a).

⁴ Več o tem: Rus, Veljko (2001): Podjetizacija in socializacija države. Knjižna zbirka Teorija in praksa. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Cilj javne uprave presega pojem ekonomske učinkovitosti in sega k uresničevanju zastavljenih ciljev, t.j. uspešnosti uprave. Uveljavlja se mnenje, da je potrebno klasičnim vrednotam javne uprave, ki so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, dodati pojme uspešnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti in prilagodljivosti. Uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor predstavlja eno od rešitev za učinkovitejše in uspešnejše upravljanje organizacij javnega sektorja. Uvajanje in izvajanje skupka modernih teorij novega upravljanja javnega sektorja (*ang. New Public Management*) spreminja delovanje javne uprave od reaktivne, neažurne, toge in samozadostne uprave v delo po načelu uspešnosti in učinkovitosti v službi državljanov, seveda ob upoštevanju zakonitosti, pravičnosti in etičnosti upravnega dela v javnem sektorju (Ferfila in Kovač 2000: 146-147).

2.3.1 NOVI JAVNI MANAGEMENT

Pojem »novi javni management« (v nadaljevanju: NJM) ali tudi »novo upravljanje javnega sektorja« (*ang. New Public Management*) pomeni novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor (Kovač 2002: 175).

Podobno omenjeni pojem opredelita tudi Farnham in Horton (1996: 24-25), in sicer kot »uporabo managerskih znanj v javnem sektorju, uporabo pozitivnih praks in tehnik, ki izvirajo iz zasebnega sektorja ter kot sredstvo za preobrazbo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne politične skupnosti v učinkovito, odzivno ter potrošniško skupnost«.

Univerzalni model NJM lahko povzamemo s sedmimi točkami, ki izhajajo iz zahtev po zmanjšanju javnega sektorja, zniževanju javnih izdatkov, zmanjšanem obdavčenju in manjšem javnem dolgu (Hood v Kovač 2002: 176):

1. usmeritev na profesionalni management,
2. uvedba standardov in merjenja uspešnosti,
3. izhodna kontrola,
4. decentralizacija,
5. konkurenca,
6. poslovne metode dela in
7. ekonomična poraba virov.

Po Pečarju (2003: 18-24) koncept NJM poudarja tri bistvene skupine ukrepov:

- razvijanje tekmovalnosti (ločitev strateške in izvajalske funkcije, razpis javnih natečajev, tržni preizkusi, medupravne/interne pogodbe, financiranje javnih storitev na podlagi števila uporabnikov, sistem vavčerja, nadzor nad izvajalci javnih storitev, povečana tekmovalnost zaradi polarizacije na javni ter zasebni sektor),
- razdruževanje prevelikih upravnih birokracij (korporatizacija, rast števila nevladnih organizacij, oblikovanje mikro-lokalnih in nevladnih organizacij ter izvršilnih agencij, razdvojitve določenih strateških procesov javne politike, drobljenje privatiziranih industrij, tekmovanje s primerjanjem, merjenje kazalcev učinkovitosti (uspešnosti), deprofesionalizacija),
- spodbujanje večje produktivnosti po vzoru zasebnega sektorja (privatizacija lastništva osnovnih sredstev, jasna določitev lastninskih pravic, zakonodajni in pogodbeni nadzor, vključevanje trga kapitala, razvoj tehnologij obračunavanja, vrednotenje in podjetniško upravljanje lastnine, fleksibilnejše nagrajevanje, variabilni delež plače).

Elementi NJM so (Žurga 2001: 49-50):

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

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

Praktično NJM pomeni uvajanje podjetniških konceptov v javni sektor, kot so:

- ločitev politične in strokovne funkcije,
- naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, h kvaliteti storitev, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti,
- usmerjenost k uporabnikom,
- decentralizacija in delegiranje odgovornosti,
- fleksibilnost preko deregulacije in strateškega managementa (razvoj procesa dela v organizaciji in človeških virov, usmerjen k rezultatom),
- uvajanje konkurenčnosti in privatizacija,
- izboljšanje upravljanja s človeškimi viri,
- izboljšanje komunikacije preko deregulacije in uvajanja informacijske tehnologije,
- smotrna izraba finančnih sredstev (Kovač 2002: 177-178).

NJM ob vseh naštetih podjetniških elementih izpostavlja tudi pomembnost inštitutov zakonitosti dela ter etičnih načel, ki se uresničujejo s transparentnostjo javnega dela (Kovač 2000b: 282).

V današnjem času toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne zmorejo s svojim rutinskim načinom dela odgovarjati na izzive hitro spreminjajočega okolja, na vse večjo kompleksnost upravnih nalog in na povečane zahteve uporabnikov njihovih storitev. Potrebna je celovita sprememba javne uprave, iz birokratske institucije v podjetniško. Eno izmed ključnih področij, ki je oziroma bo tudi v prihodnje podvrženo spremembam, je področje upravljanja s človeškimi viri, saj so prav zaposleni najpomembnejše premoženje organizacije ter glavni nosilci sprememb. Že sami vzroki⁵, pa tudi prej naštetih elementi NJM, vodijo v nove pristope na področju upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.

2.4 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI

2.4.1 TRADICIONALNO IN NOVO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI

Med tradicionalnimi in sodobnimi pristopi na področju upravljanja s človeškimi viri v javni upravi so precejšnje razlike. Tradicionalno upravljanje s človeškimi viri se je v organizacijah javnega sektorja razvilo iz zapuščine političnega pokroviteljstva, ki je bilo značilno za 19. stoletje, in pod vplivom

⁵ Vzroke za pojav NJM delimo na *zunanje* in *notranje*; med prve sodijo zahteva po zmanjšanju javnih izdatkov, kritičen in bolj zahteven odnos uporabnikov, naraščanje zahtevnosti in obsega upravnih nalog, med notranje vzroke pa uvrščamo spreminjanje vrednot in organizacijske kulture, individualizacijo, zahteve zaposlenih po sistemski obravnavi njihovega položaja (Kovač 2002: 183).

političnih reform 20. stoletja, ob nenehnih povečanih zahtevah državljanov. Za tradicionalno upravljanje s človeškimi viri so značilni administrativna kadrovska funkcija, standardizirane oblike zaposlovanja, paternalistični način vodenja, kolektivistični vzorci industrijskih odnosov in pogled na državo kot na idealnega delodajalca, ki mora biti vzgled drugim (Farnham in Horton 1996: 43).

Dejavnosti tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri so bile najpogosteje skoncentrirane v t.i. personalnih (kadrovskih) službah, ki v organizacijski shemi niso bile visoko uvrščene.

»Zaposleni v teh službah niso imeli visoke izobrazbe in so se v glavnem ukvarjali s personalno evidenco, sprejemom, nameščanjem in odpuščanjem delavcev, rekreacijo in prehrano, boleznimi in nezgodami pri delu, občasnim obveščanjem in podobnimi dejavnostmi, ki jih managerji oziroma druge službe niso želele opravljati« (Možina 1998: 3).

Čeprav so s postopnim razvojem te službe prevzemale nove naloge, ki niso bile zgolj personalne oziroma kadrovske (izobraževanje in osebni razvoj zaposlenih, mobilnost kadrov, kultura, odnosi ter vrednote med zaposlenimi, nagrajevanje, inovativna dejavnost raziskovanje kadrovskih pojavov itd.) in so ponekod dobivale tudi sektorske značilnosti (kar jih je vsaj v organizacijskem smislu izenačilo z drugimi poslovnimi funkcijami), so te naloge opravljale predvsem na operativni, ne pa tudi na strateški ravni (Možina 1998: 4).

Dejavnosti tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju s svojo standardiziranostjo in nedinamiko ne odgovarjajo več socialnim, ekonomskim ter tehnološkim izzivom, s katerimi se javna uprava sooča v današnjem času. Prav zato v ospredje čedalje bolj vstopa politika in praksa novega upravljanja s človeškimi viri v javni upravi, ki zajema sodobne pristope upravljanja s človeškimi viri, prevzete iz zasebnega sektorja, z namenom vzpostavitve kakovostne, uspešne, učinkovite ter na potrebe državljanov hitro odzivne javne uprave. Dejavnosti upravljanja s človeškimi viri v javni upravi tako ne smejo biti več obrobne (kot so bile dejavnosti tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri), temveč morajo postati integralni del strateških organizacijskih načrtov, z namenom vključevanja vseh zaposlenih v njihovo doseganje.

Tabela 2.3: Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja s človeškimi viri v javni upravi

	TRADICIONALNO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI	NOVO UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI
Kadrovska funkcija	administrativna	strateška
Stil vodenja	paternalistični	racionalistični
Zaposlitvene prakse	standardizirane	fleksibilne
Industrijski odnosi	kolektivistični	dualistični
Vloga delodajalca	vzor	nova vloga

Vir: Farnham in Horton 1996: 323.

Koncept novega upravljanja s človeškimi viri v nasprotju s tradicionalnim modelom poudarja dva temeljna principa:

1. Ljudje so najpomembnejše premoženje, ki ga organizacija ima, njihovo učinkovito upravljanje pa je ključ do uspeha organizacije. Ta uspeh je najlažje doseči, če so politika upravljanja s človeškimi viri in drugi postopki organizacije tesno povezani ter predstavljajo glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev in strateških planov.
2. Človeški viri v organizaciji lahko odigrajo svojo strateško vlogo samo v določenih pogojih, zato mora biti upravljanje z njimi prilagojeno njihovem razvoju, organizacije pa morajo izvajati ustrezno, novo filozofijo vodenja ljudi (Armstrong v Merkač Skok 2005: 53).

Novo upravljanje s človeškimi viri poudarek in pomen prenaša na delo z ljudmi, na odnose pri odločanju in opravljanju dela, na vodenje, s funkcijami mobiliziranja, iniciiranja, spodbujanja in sodelovanja s zaposlenimi v organizaciji. Poudarek je na celovitem prispevku zaposlenega v organizaciji k delu, na sodelovanju zaposlenih pri načrtovanju in izvedbi dela, na inovativnosti in motiviranju, kar zmanjšuje pomen uveljavljenih principov tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri v javnih organizacijah, utemeljenih na avtoriteti, hierarhiji ter moči (Merkač Skok 2005).

Cuming (1994: 10-11) trdi, da novo upravljanje s človeškimi viri temelji na strateškem pristopu k pridobivanju, motiviranju, razvoju in upravljanju človeških virov v organizaciji ter mora biti prilagojeno okoliščinam znotraj in zunaj organizacije - njenemu namenu, tehnologiji in metodam dela, okolju, v katerem deluje, dinamiki (hitrosti rasti oziroma sprememb), tipu ljudi, ki jih zaposluje, ter obstoječim industrijskim odnosom (obstoj in moč sindikatov). Ob tem poudarja aspekte, kot so

inovacija, fleksibilnost, spremembe, odprta komunikacija, skupinsko delo, nagrade, osnovane na rezultatih, delegacija avtoritete, celostna kvaliteta in razvoj posameznikovih potencialov.

Polona Kovač razlike med tradicionalnim in sodobnim upravljanjem s človeškimi viri ponazori z naslednjo tabelo:

Tabela 2.4: Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju s človeškimi viri s poudarkom na javni sektor

Kategorija	Tradicionalno delo z ljudmi	Sodobno upravljanje človeških virov
osnovno pojmovanje	ljudje delajo zaradi preživetja	ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja
vloga politike	podfunkcija poslovnih procesov	najpomembnejši del strateškega managementa
cilj organizacije	določeni	nepredvidljivo spremenljivi
status zaposlenih	zaščiten status državnega uradnika oz. javnega uslužbenca	prehajanje k zasebnim metodam zaposlovanja, nadzora, nagrajevanja in odpuščanja
opredelitev človeških zmožnosti	glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka	pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje
načrtovanje človeških virov	reaktivnost – sprotna reakcija na ponavljajoče se potrebe	proaktivnost – identifikacija bodočih potreb in s tem skladno štipendiranje in usposabljanje
usmerjanje motivacija	ukazovanje in nadzor uradniška etika, zavest dolžnosti	spodbude, samousmerjanje naravnost k učinkovitosti, avtonomija odločanja
opredelitev delovnih mest	stroga, delo je operacionalizirano	široka, uveljavlja se skupinsko delo, delo se pogosto organizira kot projektno
uspešnost pri delu	neupoštevana	merjena in nagrajevana
ustvarjalnost	nezaželena	spodbujana
plače	fiksne glede na delovno mesto v funkciji socialnega preživetja	(del) v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska
nagrajevanje	finančno	tudi nefinančne stimulacije, javna pohvala
napredovanje	po sistemu kariere, načelo senioritete	sistem delovnega mesta, mimo lestvic, horizontalno napredovanje z oblikami

		rotacije, razširitve in obogatitve pristojnosti (<i>ang. Job Rotation, Job Enlargement, Job Enrichment</i>)
usposabljanje	strogo namensko, redko, individualno	Široko spodbujana samoiniciativa, na ravni organizacije, vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje
obveščanje in sodelovanje zaposlenih	odstotno ali omejeno	spodbujano
odpuščanje	le v omejenih primerih, še posebej oteženo v javnem sektorju	glede na (ne)uspešnost pri delu

Vir: Kovač 2002: 241.

Iz tabele lahko razberemo, da se koncept tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri umika novemu konceptu, ki funkcijo upravljanja s človeškimi viri enači z ostalimi poslovnimi funkcijami v organizaciji ter zaposlene pojmuje kot vir znanja, sposobnosti ter kot investicijo v uspešno prihodnost organizacije.

Zaradi zahtev po večji učinkovitosti in konkurenčnosti pri uporabi javnih sredstev ter izvajanju storitev v organizacijah javnega sektorja se celo predpostavlja, da je celotni javni sektor potrebno upravljati kot organizacijo s točno določenimi cilji, poslovnimi načrti in z uporabo metod iz zasebnega sektorja (Flynn in Strehl 1996: 12).

Farnham in Horton (1996: 33-38) utemeljujeta sledeče dejavnosti upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju:

- pridobivanje kadrov (zaposlovanje glede na potrebe),
- strukturiranje dela (analiza, opis, ustvarjanje novih del in delovnih mest),
- nagrajevanje kadrov (plače, nagrade),
- nadzor kadrov,
- usposabljanje in izobraževanje,
- sodelovanje kadrov (sindikalno delovanje),
- prenehanje dela (upokojitev, odpoved ali odvečnost).

Hkrati pa avtorja opozarjata, da ob zahtevah po usposobljeni, kvalificirani in zvesti delovni sili v javni upravi, slednja pričakuje, da jo bo delodajalec obravnaval pošteno in strokovno. Država kot delodajalec mora biti na področju upravljanja s človeškimi viri zgled zasebnim organizacijam, saj predstavlja določene standarde ter deluje po formalnih in natančno urejenih kadrovskih politikah.

Zaradi sprememb, ki jih prinaša novi javni management, se tudi na področju upravljanja s človeškimi viri v javni upravi obetajo spremembe. Vlade poskušajo znižati izdatke v javnem sektorju in na drugi strani uporabiti zaposlene bolj intenzivno in učinkovito. Zahteve po nižanju izdatkov se zrcalijo v iskanju učinkovitejših in kakovostnejših načinov vodenja, upravljanja ter delovanja na področju upravljanja s človeškimi viri. Razvijajo se nove strategije, uporabljajo se tehnike, privzete iz zasebnega sektorja, ki naj bi omogočile doseg zastavljenih ciljev. Njihova realizacija v praksi pa je zaradi različnih dejavnikov (npr. birokratske procedure, togo določene kadrovske politike in strategije, odpor ter strah zaposlenih do sprememb v javnem sektorju) pogosto tudi vprašljiva.

Leskovar-Špacapanova (v Kovač 2002: 240) navaja naslednje razloge za razkorak med teorijo in prakso novega upravljanja s človeškimi viri v Sloveniji: (1) napačna predstava o neomejenosti količine in strukture človeških virov; (2) tradicionalen odpor do zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (človeški viri so obravnavani kot strošek in ne investicija); (3) nizek status kadrovske funkcije v primerjavi z ostalimi funkcijami organizacije; (4) odpor do uporabe informacijske tehnologije ter informacijskih metod analize in prognoze s posledično slabšo kvaliteto odločitev.

2.4.2 STRATEGIJA UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI

Strategija upravljanja s človeškimi viri se v organizaciji pojavlja najmanj na treh nivojih (Dular v Kramberger in drugi 2004: 83-84):

1. kot sestavni del splošne strategije organizacije oziroma korporacijski ravni,
2. kot sestavni del poslovne strategije oziroma na poslovni ravni ter,
3. kot funkcijska strategija oziroma na funkcionalni ravni.

Na ravni organizacijske strategije upravljanje s človeškimi viri zajema: (a) poslanstvo in vizijo, (b) vrednote, kulturo in stil vodenja, (c) organizacijsko filozofijo in način ravnanja z ljudmi ter tako povezuje vse aktivnosti in sisteme v harmonično celoto. Strategija upravljanja s človeškimi viri je v tem primeru integralni del širše, splošne strategije organizacije in naj bi podpirala poslanstvo ter doseganje zastavljenih ciljev organizacije.

Na ravni poslovnih strategij je strategija upravljanja s človeškimi viri usmerjena v zagotavljanje virov, pridobivanje in razvoj ustreznih veščin, v povečanje produktivnosti, upravljanje uspešnosti, nagrajevanje za uresničevanje poslovnih ciljev itd. – v skladu s cilji in potrebami poslovnih enot. Na funkcijski ravni pa strategija upravljanja s človeškimi viri določa konkretne politike na specifičnih funkcionalnih področjih upravljanja s človeškimi viri kot so zaposlovanje, razvoj človeških virov, nagrajevanje, komuniciranje itd. (Kramberger in drugi 2004: 83-84).

Možina (1998: 11-12) opredeljuje štiri osnovne strategije upravljanja s človeškimi viri (le-te se oblikujejo na podlagi problemov, s katerimi se organizacija srečuje), in sicer:

1. razvojna strategija, ki poudarja usposabljanje, dolgoročno planiranje, notranje razmeščanje delavcev;
2. kontrolna strategija, ki daje prednost ocenjevanju uspešnosti in njenemu nagrajevanju;
3. administrativna strategija, ki je znana po kratkoročnem načrtovanju človeških virov, zunanjem pridobivanju človeških virov, nerazvitosti postopkov upravljanja s človeškimi viri;
4. preiskovalna strategija, ki izhaja iz raziskovanja trga delovne sile, ocen vedenja, finančnih spodbud in podobno.

Znotraj opisanega teoretskega okvira pa lahko govorimo o strateški komponenti upravljanja s človeškimi viri, ki je integralni del strateškega managementa.⁶ Kakovostno upravljanje s človeškimi viri lahko zagotovi učinkovito uresničevanje začrtane vizije in poslovne strategije organizacije ter povratno deluje na oblikovanje primerne organizacijske strukture. V celotnem procesu strateškega managementa se ljudje pojavljajo kot ključni element, saj praktično oblikujejo vizijo in strategijo organizacije, določajo organizacijsko strukturo, pa tudi, kako in s kakšnimi potenciali se v prihodnje uresničuje. Povezanost strategije organizacije in strategije upravljanja s človeškimi viri je torej obojestranska. Organizacija naj bi vpletala človeške vire v svoj razvoj, kakovost ukrepov upravljanja s človeškimi viri pa naj bi se kazala v uspešnosti organizacije (Kramberger in drugi 2004: 84-85).

Učinkovita strategija upravljanja s človeškimi viri dosega zastavljene cilje, in sicer:

- uresničuje svoje poslovne zahteve;
- je utemeljena na temeljitih analizah in študijah;
- se lahko uresničuje v obliki akcijskih programov, ki vključujejo pričakovane implementacijske zahteve in probleme;
- je koherentna in integrirana, saj jo sestavljajo medsebojno povezani in odvisni elementi;
- upošteva potrebe vseh zaposlenih v organizaciji in generalne organizacijske potrebe (Armstrong 2006: 42).

Armstrong (2006: 43) meni, da dobra strategija upravljanja s človeškimi viri daje občutek zaposlenim, da so v organizaciji cenjeni. Osvešča jih o organizaciji in njihovem mestu kot članu delovne skupine ali kot posamezniku. Mora jih pokazati, kako se njihovo skupinsko ali individualno delo vključuje v

⁶ Devana (v Kramberger in drugi 2004: 84) v okvir strateškega managementa organizacije šteje vizijo in strategijo, organizacijsko strukturo in upravljanje s človeškimi viri, na katere delujejo ekonomski, politični in kulturni vplivi.

omenjeno strategijo. Vsekakor je pomembno, da strategija upravljanja s človeškimi viri nakazuje obliko nagrajevanja zaposlenih za njihov prispevek k uspehu organizacije ter načine njihovega razvoja znotraj organizacije.

V okviru strateškega managementa je treba jasno oblikovati strategijo upravljanja s človeškimi viri, povezati dejavnosti upravljanja s človeškimi viri (npr. pridobivanje, izbiranje, uvajanje, nagrajevanje, usposabljanje, razvoj človeških virov) z vizijo, poslovno strategijo organizacije in organizacijsko strukturo ter tako oblikovati učinkovit sistem uresničevanja organizacijskih ciljev s pomočjo zagotavljanja dobro usposobljenih, motiviranih zaposlenih.

Tabela 2.5: Pomembnejše strategije upravljanja s človeškimi viri

Strategije upravljanja s človeškimi viri	Vprašanja, na katera je potrebno odgovoriti s posamezno strategijo upravljanja s človeškimi viri
Načrtovanje, pridobivanje in izbira	Kakšen kader potrebujemo za podporo izbrane strategije? Kako ga bomo pridobili? Kako zahteven je proces njihove izbire? Kakšen bo postopek uvajanja novozaposlenih v organizacijo?
Razvoj in izobraževanje	Kakšne sposobnosti zaposlenih bodo potrebne v organizaciji v prihodnosti? Kako spodbuditi zaposlene, da bodo izpolnili te potrebe?
Nagrajevanje	Kako podpirati zaposlene pri njihovem razvoju? Kakšni plačilni razredi in druge ugodnosti so primerni za zahtevane naloge?
Ocenjevanje dela in rezultatov	Kako naj motiviramo in obdržimo učinkovit kader? Kako pogosto naj ocenjujemo zaposlene? Ali naj jih ocenjujemo formalno ali neformalno? Kakšne disciplinski ukrepe naj sprejmemo pri slabi izvedbi ali neprimernem vedenju? Kako naj ocenjujemo delo posameznika ali skupine?

Vir: Treven 1998: 53-54.

Flynn in Strehl (1996: 14-15) predstavita dve »idealni« strategiji upravljanja s človeškimi viri v javnem sektorju. Na eni strani so javne uprave z zaposlenimi, ki dosegajo visoke ocene v tekmovalnem ocenjevanju in vstopajo v javne uprave v svojih zgodnjih dvajsetih letih starosti, napredujejo po načelu senioritete ter po jasno določeni lestvici napredovanja, morda celo s nekaterimi pospešenimi

napredovanji, in uživajo visoko varnost zaposlitve. Napredovanje se dosega predvsem z izogibanjem napakam in prilagajanjem normam ter kulturi v organizaciji. Zaposleni z visoko varnostjo zaposlitve posledično nimajo nobenih dodatnih interesov prispevati k uspehu organizacije več kot je potrebno. Vseeno obstajajo v posebnih ustanovah dobro načrtovane sheme za usposabljanje in razvoj, ki proizvajajo visoko kvalitetne zaposlene, ki potrebujejo zgolj malo neposrednega nadzora. Javni uslužbenci imajo poseben status, poleg tega je izmenjava med javnim in zasebnim sektorjem redka oziroma je sploh ni. Na drugi strani pa so javne organizacije, v katerih so ljudje zaposleni na različne načine, bodisi na podlagi pogodbe o zaposlitvi za določen čas, bodisi delajo v svetovalnih ali servisnih službah. Njihove plače so vezane na delovno izvedbo z merljivimi standardi, kariere posameznih zaposlenih niso vezane le na eno organizacijo, poleg tega pa zaposleni sami skrbijo za svoj razvoj in usposabljanje. Razlike med delom v javnem in zasebnem sektorjem so majhne, zato je prehodov iz enega v drugi sektor in obratno zelo veliko.

Opisani ekstremni strategiji upravljanja s človeškimi viri v javni upravi v praksi ne obstajata. Tendence reformistov so v vzpostavitvi drugega opisanega idealnega tipa strategije upravljanja s človeškimi viri v javni upravi, vendar pa v državah po svetu reforme na tem področju izvajajo različno hitro ter z različnimi poudarki. Države se tako poslužujejo različnih strategij upravljanja s človeškimi viri, odvisno od tradicije, kulture in drugih dejavnikov (Flynn in Strehl 1996: 15).

2.4.3 SODOBNI IZZIVI UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V JAVNI UPRAVI

Omenili smo že, da je bilo okolje, v katerem je včasih delovala javna uprava, stabilno in predvidljivo, in da danes temu ni več tako. Okolje se zaradi globalizacije, demografskih sprememb, razvoja informacijske tehnologije spreminja, obseg in kompleksnost nalog javne uprave pa se povečuje. Pojavljajo se zahteve po zmanjšanju javnih izdatkov, uporabniki zahtevajo večjo kakovost in hitrost storitev, spreminjajo se tudi vrednote in organizacijska kultura uprave (Kovač 2000a: 18).

Spremembe na področju upravljanja s človeškimi viri so posledica ekonomskih, socialnih in tehnoloških pritiskov v zunanjem okolju organizacije (Flynn in Stehl 1996: 2), vzroke za spremembe pa lahko iščemo tudi znotraj samih javnih organizacij oziroma v njenih zaposlenih.

Tudi Sonja Treven (1998: 17-26) ugotavlja, da se organizacije v javnem ter zasebnem sektorju soočajo z ekonomskimi, socialnimi, tehnološkimi in strukturalnimi izzivi, ki bodo povečali pomen učinkovitega upravljanja s človeškimi viri. Pod vplivom naštetih izzivov, učinkovito upravljanje s človeškimi viri v organizaciji vključuje strategijo zaposlenih v svojo poslovno strategijo; zaposleni v obliki delovnih

timov opravljajo določene naloge; spretnosti in znanja zaposlenih se ustrezno nagrajujejo; izbira zaposlenih je odvisna od vrste opravil; vedenje zaposlenih pri delu se ocenjuje; ustvarjena je klima za nenehno učenje; uveljavlja se pošten disciplinski sistem; izpolnjevanje zahtev uporabnikov storitev in kakovost njihovega opravljanja se ocenjujeta, spretnosti ter vrednote zaposlenih pa se vestno uporabljajo in ocenjujejo.

Izzivi, s katerimi se srečujejo javne uprave po svetu, so raznoliki, nahajajo se tako v zunanem kot v notranjem okolju organizacij. Našteli bomo zgolj najpomembnejše izzive, ki pa se medsebojno povezujejo in vplivajo drug na drugega. Prav vse je potrebno pri pripravi strategij in pristopov k upravljanju s človeškimi viri v enakovredni meri tudi upoštevati.

2.4.3.1 Globalizacija

Globalizacija predstavlja cel spekter raznovrstnih sil, ki delujejo na različne načine in preko različnih kanalov, pri čemer oblikujejo celovit dolgoročen proces, ki ima posledice na vseh področjih človekove dejavnosti – od ekonomskih, političnih do socialnih in kulturnih. V političnem smislu globalizacija olajšuje širjenje avtoritete, politike in interesov preko obstoječih družbeno ustvarjenih teritorialnih meja. V gospodarskem smislu globalizacija uresničuje ekspanzijo proizvodnje, trgovine in investicij izven njihovih začetnih izvorov, tj. držav. V družbenem in kulturnem smislu globalizacija poskuša delovati kot razširjanje idej, norm in običajev izven okolja, v katerem so nastale (Luard v Brezovšek in Haček 2003: 12-13).

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

Pritiski globalizacije vplivajo na upravne sisteme posameznih držav, ki so okrepljeni z možnostmi informacijske tehnologije in zahtevami po večji učinkovitosti. Vsi ti pritiski delujejo na strukturo upravnih sistemov, na njihovo avtonomijo in metode upravljanja v njih ter na njihov obseg. Zahtevajo bodisi večjo centralizacijo, da bi se država lažje vklopila v nadsacionalne upravne mreže, bodisi večjo decentralizacijo, da bi se v globalno akcijo vključili tudi nedržavni akterji. Zahtevajo pa tudi reformo

javne uprave, ki obsega ukrepe za večjo učinkovitost, decentralizacijo, reorganizacijo javnih služb, nove metode in kulturo upravljanja, uvajanja tržnih mehanizmov, privatizacijo, deregulacijo, itd. (Brezovšek in Haček 2003: 81)

Kot omenjeno, se je v praksi globalizacija izrazila v obliki reform javne uprave po vsem svetu, čeprav ni nujno uniformna, tako da so ob tem razvidne tudi kulturne razlike. Dejanske posledice vpliva globalizacije na javno upravo po vsem svetu so naslednje (Brezovšek in Haček 2003: 83-86):

- Velike spremembe so se zgodile pri oblikovanju javno - zasebne sfere v korist globalnega korporacijskega sektorja. Vodilna gospodarska vloga vlade in javnega sektorja pri razdelitvi virov in bogastva ter stabilizacija gospodarske rasti je bila ovržena s strani globalnih korporacijskih elit. Tradicionalna upravna država je bila napadena z vseh strani, saj korporacijske elite niso videli več potrebe po državi blagostanja. Javna uprava je kot odziv in odgovor na to povečala vlogo državljanov pri upravljanju javnih zadev ter odigrala aktivno vlogo pri upravljanju družbenih virov izven nadzora globalnih korporacijskih elit.
- Velike spremembe so se zgodile tudi v značaju in delovanju države ter specifično njene javne uprave. Nekaj desetletij je tradicionalna upravna država uspevala uravnovežiti interese korporacijskih elit s širšimi družbenimi interesi, s čimer je zagotavljala družbeno in politično stabilnost, ter je imela ključno vlogo pri vzpostavitvi sistema. Zdaj jo je zamenjala korporacijsko - prisilna država, za katero je značilno razraščanje prisilne birokracije, ki poskuša omejiti morebitne grožnje državljanov za družbeno ureditev. Te grožnje izvirajo iz tržnega kaosa ter ekonomskih in družbenih pritiskov, ki jih povzroča globalizacija.
- Razjasnitev globalne povezanosti zahteva od javne uprave, da gleda bolj navzven in manj navznoter. To zahteva od uprave sposobnost, da oceni možne vzajemne učinke globalnih dogajanj in deluje hitro ter fleksibilno v luči teh analiz. Javna uprava pa ima sedaj tudi odgovornost, da ugotovi in oceni možne javne izbire, ki bi lahko povzročile škodo ali težave pri uveljavljanju javnih interesov. Globalna soodvisnost torej zahteva večstransko sodelovanje, partnerstvo ali pa učinkovito krizno vodenje v primeru konfliktov.
- Globalizacija prisiljuje države, da njihova javna uprava naredi več z manj sredstvi. Javna uprava mora izpolnjevati visoke zahteve in standarde ter se učinkovito spopadati s strahom pred zmanjšanjem uprave. Prav tako je odgovor na izzive ter negativne pojave globalizacije profesionalizacija uprave z vsemi moralnimi in etičnimi standardi javnih uslužbencev ter njihovo usposobljenostjo.

- Globalizacija je povezana s širitvijo znanja na področju javne uprave in sorodnih področij ter zahteva bolj temeljito razumevanje kultur, trgov, jezikov in drugih držav. Javni uslužbenci potrebujejo nova znanja in sposobnosti v soodvisnem svetu, vključno z etično in moralno odgovornostjo za delovanje ter koordinacijo v globalnem svetu. Javni uslužbenci se morajo posledično ustrezno izobraziti in usposobiti za svoje delo.

Usmeritve za prihodnji razvoj javne uprave, povezane z globalizacijo, težijo k omejevanju obsega javnega sektorja, k nadaljnji privatizaciji, prenosu pooblastil na regionalne in lokalne institucije, k uvajanju tržnih mehanizmov v državno upravo, k znižani vlogi osrednjih organov državne uprave, k uvajanju sistematičnega planiranja, nadzora uspešnosti, k prenovi politike človeških virov, k novim načelom in metodam podzakonskih aktov, k izboljšanju odnosov z državljani, k boljši izkoriščenosti informacijske tehnologije itd. (Brezovšek in Haček 2003: 81).

Rus (2001: 84) opozarja na zanimiv vpliv globalizacije na samo izvedbo reform javnih uprav po svetu, in sicer ugotavlja, da globalizacija (ki sicer povsod po svetu povečuje kompleksnost upravnih nalog, količino sprememb in z njima povezano negotovost, s katero je tradicionalni neodzivni birokratski sistemi neučinkovito soočajo) in mednarodne informacijske povezave povzročajo posnemanje reform različnih javnih uprav po svetu, ki se na ista globalna vprašanja odzivajo na enak način, brez upoštevanja svojih posebnih kulturnozgodovinskih ter družbenogospodarskih okoliščin.

2.4.3.2 Nova tehnologija

Informacijska tehnologija vpliva na delovna opravila, strukturo organizacij, prav tako pa na potrebo po novih spretnostih zaposlenih.

Pričakuje se, da bo nova tehnologija v delovnih organizacijah povzročila naslednje spremembe (Treven 1998: 22):

1. povečanje odgovornosti zaposlenih za opravljeno delo, uporabo raznovrstnih spretnosti zaposlenih;
2. večjo uporabo timov za izvedbo delovnih nalog;
3. povečanje vloge managerja kot učitelja in ključne osebe v organizaciji;
4. bolj prilagodljivo strukturo organizacij (posledično to pomeni ploščanje organizacije, dekoncentracijo in decentralizacijo sprejemanja odločitev),
5. večjo razpoložljivost informacij o zaposlenih v bazah podatkov, kar bo podpiralo strateško odločanje in razporejanje vsakdanjih opravil v organizaciji ter predstavljalo pripomoček za ocenjevanje programov, politike in odpravljanje konfliktov.

V današnji informacijski družbi želijo ljudje dobiti (in tudi dobivajo) informacije v najkrajšem možnem času. Kvaliteti ponudbe zasebnega sektorja se mora približati tudi javni sektor. Z informacijsko tehnologijo se spreminjata tako način ponudbe javnih storitev kot hitrost dostopa in tudi nadzor nad delom (Kovač 2002: 181).

Mikroelektronika je preobrazila sredstva za zbiranje, shranjevanje in prenos informacij. Konvergenca računalnikov, telekomunikacij in avtomatizacije ima pomemben vpliv na vzorce zaposlovanja in delovne procese v javni upravi. Javne uprave so odvisne od informacij, ki so njihov najbolj strateški vir delovanja. Nova tehnologija je omogočila prestrukturiranje informacijskih sistemov in mrež odločanja. Brez nove informacijske tehnologije se večina sprememb v upravljanju, predstavljenih od leta 1979 dalje, ne bi realizirala v praksi. Informacijska tehnologija je povzročila veliko sprememb v delovanju javne uprave – v organizacijski strukturi, v delovnih procesih ter v načinih upravljanja s človeškimi viri. Omogočila je hiter prenos informacij navzgor, navzdol in navzven ter posledično prispevala k večjemu nadzoru, decentralizaciji in odzivnosti potrebam uporabnikov (Farnham in Horton 1996: 322-323).

Rus (2001: 205) ugotavlja, da postaja informacijska tehnologija pri upravljanju s človeškimi viri v javni upravi nenadomestljiva, saj jo uporabljamo:

- v procesih zaposlovanja, kjer nastajajo podatkovne baze o sistemiziranih in dejansko zasedenih delovnih mestih,
- za načrtovanje človeških zmožnosti,
- za oblikovanje pravnih podlag na področju zaposlovanja,
- za analizo zmožnosti kandidatov v izbirnih postopkih,
- za spremljanje razvoja zaposlenih, kjer gre zlasti za načrtovanje usposabljanja, evidence usposabljanja, spremljanje kariere,
- za nagrajevanje zaposlenih,
- za različna poročila v zvezi z ljudmi v organizaciji,
- za vodenje različnih evidenc o zaposlenih.

Tudi Trpin (v Brezovšek 1997: 163) ugotavlja, da številni deli preobrazbe javne uprave ne bi bili možni brez uvedbe moderne informacijske tehnologije, ki je pomemben katalizator sprememb in prinaša precejšnje prednosti pri povečevanju produktivnosti ter kvalitete storitev. Istočasno pa informacijska tehnologija ni magična formula za doseg vseh ciljev modernizacije upravnega sistema. Za njeno

uspešno uporabo jo je potrebno tesno povezati z organizacijskimi spremembami in skupinskimi cilji, biti pri njeni izbiri cenovno racionalen ter stalno iti v korak z njenim razvojem. Konkretnije bi morali na tem področju slediti šestim usmeritvam: (a) bolj neposredno povezati informacijsko tehnologijo z upravnim postopkom; (b) uporabiti informacijsko tehnologijo za preoblikovanje in izboljšanje upravnih postopkov; (c) zagotoviti boljši dostop do kvalitetnih informacij; (d) razviti in uporabiti standarde upravnega dela, (e) razvijati strokovnjake na področju informacijske tehnologije, ki poznajo tudi potek upravnega procesa; (f) vzpodbujati raziskovanja o vplivu informacijske tehnologije na ekonomski, socialni, pravni in politični sistem.

2.4.3.3 Demografske spremembe

Demografske spremembe, predvsem staranje prebivalstva, sta prisilila delodajalce v javnem sektorju, da so pričeli z zaposlovanjem in usposabljanjem starejših zaposlenih, ki bi zapolnili delovna mesta, običajno namenjena mlajšim po končanju šolanja. Naraščanje števila starejših ljudi je povečalo pritisk na socialne storitve, zdravstvo, predvsem pa na pokojninske sheme. Na drugi strani pa se pojavlja povečano število študentov, ki zaradi daljšega šolanja vstopajo na trg delovne sile kasneje, kar vpliva na okrnjeno ponudbo na trgu delovne sile (Farnham in Horton 1996: 322).

Pri omembi demografskih sprememb je potrebno poudariti tudi spremenjeno vlogo žensk. Njihovo število na trgu delovne sile se je povečalo, predvsem v določenih sektorjih. Povečano število žensk na trgu delovne sile in njihova spremenjena socialna vloga, ki jo podpira zakonodaja enakih možnosti, je prisilila delodajalce v zasebnem ter javnem sektorju k spremembi politik upravljanja s človeškimi viri in zaposlitvenih praks (Farnham in Horton 1996: 322).

2.4.3.4 Vrednote zaposlenih

Organizacije, ki se uspešno soočajo ekonomskimi, političnimi, socialnimi in kulturnimi spremembami, morajo imeti jasno definirane vrednote, namen obstoja in vizijo. Le z jasno postavljeno filozofijo in poslanstvom, ki ju ustvarjajo zaposleni, bo celotno delovanje organizacij temeljilo na etičnih principih. Zadovoljni zaposleni, katerih osebni cilji se prepletajo s cilji organizacije, tako ob prihodu na delo ne bodo zanemarili lastnih in organizacijskih vrednot.

Spremenjene vrednote zaposlenih v organizacijah javne uprave pogojujejo nastanek novih pogledov na njihovo delo. Delo zaposlenim pomeni sredstvo za izrabo svojih sposobnosti v skladu s cilji. Ljudje si želijo, da bi bili ob čedalje večji usposobljenosti za opravljanje kompleksnih upravnih nalog tudi bolj

aktivno vključeni v proces odločanja o svojem delu. Prav tako si želijo prevzemati odgovornosti za svoje delo in pri tem dobivati dovolj delovnih spodbud (Kovač 2002: 181-182).

Le zadovoljen posameznik, zaposlen v organizacijah javne uprave, ki ima v možnost samouresničevanja na delovnem mestu in je za svoje delo ustrezno nagrajen v materialni in nematerialni obliki, hkrati pa ima možnost postopnega razvoja svoje kariere, lahko prispeva k uspešni uresnitvi ciljev delovanja celotne organizacije. Vodstvo organizacij v javni upravi bi se moralo zavedati dejstva, da upoštevanje interesov zaposlenih pripomore k povečanju njihove motivacije za sodelovanje in posledično vodi k sprejemu ukrepov, ki zvišujejo raven uspešnosti delovanja celotne organizacije.

2.4.4 SPREMEMBE UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKE JAVNE UPRAVI

Z demokratizacijo družbe po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 in osamosvojitvijo države leta 1991 se je začela tudi reforma slovenske javne uprave, sprva na nesistemski osnovi, s sprejetjem Strategije preobrazbe javne uprave pa tudi v celovitem obsegu. Prenova slovenskega upravnega sistema upošteva spreminjajočo se vlogo države (od represivne k servisni funkciji), decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur, profesionalizacijo, kar naj bi vodilo k odpravljanju oziroma zmanjševanju najbolj perečih problemov upravnega sistema, ki so: pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela v državni upravi, delitev oblasti med parlamentom in vlado, neurejen status paradržavnih organizacij, nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave ter politična podpora reformnim procesom (Debelak v Kovač 2002: 248).

Bistvena vprašanja razvoja slovenske javne uprave v demokratični Sloveniji so po Brejcu (v Kovač, 2002: 248): demokratizacija družbe in javna uprava, upravljanje človeških virov, učinkovitost javne uprave, javna uprava v informacijski družbi in usposabljanje javnih uslužbencev.

Dujić (v Kovač 2002: 252) izpostavlja naslednje vzroke za reformo v Sloveniji, in sicer: nujnost prilagajanja upravnih sistemov spremembam v političnem in gospodarskem sistemu, zahteve po povečanju učinkovitosti in vključevanje v zunanje integracijske tokove.

Zaradi splošnih razlogov, ki narekujejo reforme v javni upravi, in dodatno zaradi slovenske situacije – kot države v tranziciji in pridružitvenega procesa Evropski uniji – se je v letu 1995 začela pripravljati Bela knjiga kot dokument dolgoročne strategije z reformnimi cilji in aktivnostmi na področju strukturalnih in funkcionalnih sprememb.

Slovenija je po osamosvojitvi zasledovala pri prenovi javne uprave predvsem dva temeljna cilja. Prvi cilj je bil povečati učinkovitost javne uprave. Drugi cilj pa je bil povezan s pridruževanjem Slovenije Evropski uniji, vključujoč uvedbo novih funkcij javne uprave in razvoj njene moderne institucionalne oblike, ki bo sposobna izvesti potrebne spremembe v družbenem in ekonomskem smislu za prilagoditev in končno vključitev Slovenije v Evropsko unijo.

Ključna ciljna področja preobrazbe slovenske javne uprave v tem reformnem obdobju so bila (Trpin 1997: 3):

- prenos pristojnosti in s tem omogočanje večje fleksibilnosti upravnega sistema (z večjo avtonomijo pri odločanju, odgovornostjo za rezultate dela, spodbudami namesto nadzora, večjo fleksibilnostjo finančnega managementa, ločitvijo politične in operativne funkcije, uvajanjem paradržavnih organizacij),
- zagotovitev boljšega izvajanja nalog, vzpostavitev ustreznih nadzornih mehanizmov ter boljše uveljavljanje odgovornosti (pogodbeni pristop, ciljno usmerjeni procesi z merjenjem kvalitete in kvantitete),
- konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij,
- k uporabnikom usmerjene javne službe (informacijska obveščenost, dostopnost, pridobivanje mnenj uporabnikov, participacija),
- izboljšanje položaja javnih uslužbencev (decentralizacija pri zaposlovanju in razvoju človeških virov),
- boljša izraba moderne informacijske tehnologije,
- izboljšanje kakovosti pravne regulative (reduciranje obsega in stroškov in dvig kakovosti, zlasti na področjih mikroekonomije, tehničnih inovacij, globalizacije in decentralizacije),
- okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema.

Našteti cilji reforme slovenske javne uprave se ujemajo s koncepti NJM. Omenjena reforma je potekala na področjih državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb, varstva pravic posameznikov do javne uprave ter na področju položaja javnih uslužbencev in njihovega usposabljanja (Brezovšek in Haček 2002: 697), vsebinsko pa reforma še danes poteka na normativni, organizacijski, managerski, informacijski ravni ter na ravni upravljanja s človeškimi viri.

Pri izvedbi reforme pa je prišlo tudi do »pričakovanega upora«, saj je nosilec reforme v praksi prav tista birokracija, zoper katero so reformni predlogi v veliki meri usmerjeni. Upor pa se je ob uvajanju reforme pojavil tudi zaradi strahu zaposlenih pred spremembami. Uspešna izvedba reforme je

navsezadnje odvisna od različnih dejavnikov, in sicer od politične volje, zadostnih sredstev, ustrezne implementacijske strategije, institucionalne promocije reforme ter zadostnega časa za izvedbo (Kovač 2002: 254).

Ko pogledamo dejansko situacijo reforme slovenske javne uprave v obdobju 1997 - 1999, lahko ugotovimo, da ravno ključne predpostavke niso bile izpolnjene (tu velja izpostaviti nekonsistenstnost politične volje glede posameznih ciljev oziroma strategij reforme), zato je reforma kot časovno omejen projekt prinesla napredek le v omejenem obsegu, predvsem pri izgradnji upravnih institucij, to je pri krepitvi t.i. administrativne usposobljenosti, vendar pa takrat še niso bili sprejeti in uveljavljeni poglobitveni zakoni (zlasti Zakon o vladi, Zakon o državni upravi, Zakon o javnih agencijah, Zakon o inšpekcijskem nadzoru in Zakon o javnih uslužbencih) (Kovač 2002: 254).

Slovenija v obdobju od leta 1997 do leta 1999 še ni bila polnopravna članica Evropske unije, zato je bilo treba pri pripravi normativnih okvirov upoštevati določene standarde⁷, ki so narekovali nacionalni zakonodaji doseganje naslednjih ciljev (Bohinc 2004: 5-6):

- vzpostavitev strokovne in politično nevtralne javne uprave, ki zagotavlja učinkovite javne storitve, pri čemer ni predmet neobjektivnosti, korupcije in zlorabe oblasti, temveč deluje po načelih kakovosti;
- približevanje javne uprave uporabnikom s hitrejšim odzivanjem na potrebe le-teh in vzpostavitev javnega ter odprtega delovanja, kar pomeni vnaprejšnje seznanjanje z načinom delovanja in posredovanje informacij o načinu dela ter o ukrepih za zagotovitev učinkovitosti;
- zagotovitev takšnih pravic, obveznosti in odgovornosti, ki omogočajo razvoj strokovnosti, polne odgovornosti pri uresničevanju delovnih nalog ter pritegnitev oseb, ki imajo odlične lastnosti;
- vzpostavitev profesionalnega organiziranja dela in upravljanja s človeškimi viri, ki omogoča smotno organizacijo dela ter aktivno upravljanje s človeškimi viri,
- vzpostavitev učinkovitega notranjega in zunanjega nadzora nad delovanjem sistema.

⁷ V okviru sodelovanja z organizacijo SIGMA so se standardi predstavljali državam kandidatkam za vstop v Evropsko unijo preko kontrolnikov vsebine zakonodaje o javnih uslužbencih, katerih namen je bil ugotoviti, ali so zadeve, ki tvorijo običajno vsebino tovrstne zakonodaje pri OECD, dejansko vključene v zakonodaji, ki se pripravlja, ter predstavljene preko organiziranja konferenc o vsebini, ciljih in namenu uporabe določenih standardov. Ena od takšnih konferenc, ki je določala vsebino standardov, je bila jeseni 1998 na Dunaju (Bohinc 2004: 5).

Dunajska konferenca jeseni leta 1998 je poudarila pomen človeških virov ter njihovega učinkovitega upravljanja, prav tako pa je reforma javne uprave v ospredje postavila pomen visoko izobraženih, usposobljenih in motiviranih zaposlenih, ki predstavljajo najpomembnejše premoženje organizacij.

V obdobju od leta 2000 do 2003 je bilo sprejetih kar nekaj reformnih ukrepov, na zakonodajni⁸ in na drugih ravneh. Na teh temeljih se v prihodnosti še načrtuje spremembe, predvsem na področjih redefinicije pristojnosti in s tem prestrukturiranja državne uprave, odprave administrativnih ovir, informatizacije javne uprave, uvajanja in izboljševanja kakovosti v javni upravi, reforme lokalne samouprave s konceptom pokrajin, ciljnega usposabljanja itd. (Kovač 2002: 255).

Kot omenjeno, je v bila okviru reforme slovenske javne uprave ves čas poudarjena tudi reforma uslužbenskega sistema z vključenim konceptom sodobnega upravljanja s človeškimi viri. Cilji strategije razvoja uslužbenskega sistema in sodobnega upravljanja s človeškimi viri so bili naslednji (Virant 2003: 421- 422):

- razvoj uslužbenskega sistema v javni upravi, ki bi temeljil na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost,
- razvoj zavestnega, načrtnega, sistematičnega in racionalnega upravljanja s človeškimi viri,
- uvedba strateškega upravljanja s človeškimi viri in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe,
- povečanje mobilnosti človeških virov med organi javne uprave in večja fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela,
- povečanje možnosti nagrajevanja glede na delovno uspešnost,
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju (povezava napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika),
- povečanje motivacije managerskih struktur za racionalizacijo poslovanja,
- stalno usposabljanje javnih uslužbencev v upravi s posebnim poudarkom na razvoju managerskih struktur,
- razvoj organizacijske kulture, ki bo vključevala zavest o poslanstvu uprave in o njeni vlogi v družbi,
- jasna opredelitev in povečanje strokovnosti in odgovornosti javnih uslužbencev,

⁸ Ključni so predvsem v obdobju od leta 2000 do leta 2003 sprejeti zakoni o javnih uslužbencih, o sistemu plač v javnem sektorju, o državni upravi, o inšpekcijskem nadzoru, o javnih agencijah, o javnih skladih, o javnih zavodih, ki predstavljajo zaokroženo nadgradnjo sicer delujočega sistema javne uprave in javnih uslužbencev ter omogočajo racionalnejšo organizacijo uprave (Kovač, 2002: 255).

- povečanje zadovoljstva in motiviranosti javnih uslužbencev za delo itd.

Reformni ukrepi na zakonodajni in drugih ravneh naj bi slovensko javno upravo vnesli vrsto vsebinskih sprememb na področju organizacije in upravljanja s človeškimi viri, med drugim:

- ločitev političnih položajev od upravnih položajev,
- ločitev opravljanja javnih nalog od spremljajočih dejavnosti,
- približanje pravic in dolžnosti javnih uslužbencev ureditvi delovno - pravnih predpisov z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes,
- decentralizacijo in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah ter centralizacijo in okrepitev nadzora z vzpostavitvijo odgovornosti in sankcij za kršitve,
- uvedbo elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov,
- zagotovitev pogojev za oblikovanje »upravne elite« - kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih managerjev,
- večjo strokovnost uprave prek sistema izbire, usposabljanja in izpopolnjevanja, napredovanja in nagrajevanja,
- sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti,
- enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne porabe proračunskih sredstev,
- pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev,
- poostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaji, strokovni izpiti),
- vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi,
- večjo fleksibilnost pri upravljanju s človeškimi viri ter večjo stopnjo mobilnosti delovne sile med organi javne uprave,
- sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah ter odločitvah na področju upravljanja s človeškimi viri, ki vplivajo na pravice in dolžnosti oziroma položaj uslužbencev (Haček 2001: 142-143).

Reforma slovenske javne uprave je botrovala k izgradnji sodobnega uslužbenskega sistema z vključenim konceptom učinkovitega upravljanja s človeškimi viri. Svoj normativni okvir je dobila s sprejemom Zakona o javnih uslužbencih, ki celovito ureja sistem javnih uslužbencev v državnih

organih, organih lokalnih skupnosti, javnih skladih in javnih agencijah.⁹ Razvoj slovenskega javnega sektorja, vključujoč upravljanje s človeškimi viri v javni upravi, nadalje določajo s strani vlade RS sprejete strategije razvoja – Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 in aktualna Strategija razvoja Slovenije (za obdobje 2006 – 2013).¹⁰

Zavedati se je potrebno, da pričakovanih sprememb na področju upravljanja s človeškimi viri ne more prinesiti še tako dobro zasnovan normativni okvir uslužbenskega sistema z optimističnimi strategijami razvoja, temveč je za to potrebna predvsem sprememba v načinu razmišljanja na področju organizacijske kulture in široka podpora ljudi znotraj ter izven organizacij javne uprave.

V nadaljevanju diplomskega dela bomo predstavili normativno določene aktivnosti upravljanja s človeškimi viri v slovenski javni upravi. Pri tem se bomo oprli zlasti na Zakon o javnih uslužbencih ter prikazali njegov vpliv na proces upravljanja s človeškimi viri.

2.4.5 AKTIVNOSTI UPRAVLJANJA S ČLOVEŠKIMI VIRI V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

Področje upravljanja s človeškimi viri je pred uporabo Zakona o javnih uslužbencih v državni upravi urejalo okoli 40 različnih državnih predpisov, in sicer: Zakon o delavcih v državnih organih, Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in v organih lokalnih skupnosti, Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest v organih državne uprave itd.

Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju: ZJU) slovensko javno upravo približuje sodobnim, podjetniškim načinom upravljanja s človeškimi viri, ki poudarjajo konkurenčno prednost vsakega zaposlenega z znanjem in drugimi sposobnostmi, potrebnimi za kakovostno in učinkovito delo.

Omenjeni zakon sistemsko ureja področje javnih uslužbencev, postavlja pa tudi temelje upravljanja s človeškimi viri v slovenski javni upravi. Napredek, ki ga prinaša ZJU, je razviden zlasti na področju načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, kadrovski načrt, kadrovske evidence, karierni razvoj javnih uslužbencev), zaposlovanja, plačne politike, nagrajevanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, mobilnosti kadrov itd.

⁹ Zakon o javnih uslužbencih je Državni zbor RS sprejel 28. junija 2002, veljati je začel 13. julija 2002, uporabljati pa se je začel 28. junija 2003.

¹⁰ Glej diplomsko delo, str. 69–74.

Preden začnemo s predstavitvijo aktivnosti upravljanja s človeškimi viri, moramo opredeliti nekaj temeljnih pojmov, opredeljenih z ZJU, ki jih bomo v nadaljevanju večkrat uporabljali.

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

Uradnik je tisti javni uslužbenec, ki v organih opravlja javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, politično nevtralnno in nepristransko.

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

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

Nazivi so pomembna novost v sodobne sistemu slovenskih javnih uslužbenecv. ZJU namreč določa, da uradnik izvršuje javne naloge v nazivu. Uradnik pridobi naziv z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju (na tak način se uradnik imenuje v najnižji naziv, v katerem se opravlja delo na uradniškem delovnem mestu, za katero bo sklenil pogodbo o zaposlitvi) ali z napredovanjem v višji naziv. Uradnik lahko naloge delovnega mesta opravlja le v nazivu na uradniškem delovnem mestu. Nazivi so razporejeni v šestnajst stopenj, pogoji za imenovanje v naziv pa so najmanj predpisana izobrazba po ZJU, strokovni izpit in znanje uradnega jezika. Kot pogoj za imenovanje v naziv se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z ZJU.

Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu.

Položaji so:

1. v ministrstvih: generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot;
2. v organih v sestavi ministrstva: direktor in vodje organizacijskih enot;
3. v upravnih enotah: načelnik upravne enote in vodje organizacijskih enot;
4. v vladnih službah: direktor in vodje organizacijskih enot;
5. v upravah lokalnih skupnosti: direktor in vodje organizacijskih enot.

Položaj je tudi uradniško delovno mesto, na katerem se izvajajo naloge nadomeščanja ter neposredne pomoči uradnikom na položajih generalnega sekretarja in generalnega direktorja v ministrstvu, direktorja organa v sestavi in vladne službe (namestniki).

2.4.5.1 Sistemizacija delovnih mest in notranja organizacija organov javne uprave

Sistemizacijo delovnih mest ZJU opredeljuje kot akt, ki določa delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev in nalog na posameznih delovnih mestih.

Sistemizacijo delovnih mest ZJU določa v členih številka 21, 40 in 41. Omenjeni zakon določa, da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistemizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistemizaciji določijo najmanj opis nalog, pogoji za zasedbo delovnega mesta (stopnja in smer izobrazbe, delovne izkušnje, funkcionalna znanja, državni izpit iz javne uprave itd.). Vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava vodi evidenco o dejanski zasedenosti delovnih mest; državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava na področju javnega sektorja, kjer je vzpostavljen sistem nazivov, vodi tudi evidenco o strukturi javnih uslužbencev po nazivih. Sistemizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi predstojnik, sistemizacijo v organu v sestavi ministrstva pa minister na predlog predstojnika organa v sestavi. Skupna izhodišča za sistemizacijo v organih državne uprave in upravah lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo. K sistemizaciji organa državne uprave je potrebno pridobiti soglasje vlade¹¹. 55.člen ZJU določa, da se delovno razmerje sklene za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji. Izven sistemizacije se lahko sklene zgolj delovno razmerje za določen čas ter za opravljanje pripravništva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja.

¹¹ Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih določa rok 30 dni, v katerem je treba soglasje podati, prav tako pa določa izjemo, po kateri k manjšim spremembam sistemizacije soglasje vlade ni potrebno. S tem je omogočeno nemoteno poslovanje in hitrejše prilagajanje sistemizacije. V vsakem primeru pa ostaja nadzor nad spreminjanjem sistemizacije, saj je tudi manjše spremembe treba posredovati vladi oziroma pristojni službi, ki lahko v primeru nepravilnosti ukrepa.

Sistemizacija delovnih mest in notranja organizacija organov javne uprave mora zagotavljati strokovno, učinkovito, racionalno in usklajeno izvrševanje nalog, učinkovit notranji nadzor nad opravljanjem nalog, usmeritev organa javne uprave k uporabnikom njegovih storitev in učinkovito sodelovanje z drugimi organi in institucijami. Da se ti cilji dosežejo, je poleg ZJU potrebno upoštevati tudi člene Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih¹², ki podrobno urejajo postopek sprejemanja ter spreminjanja akta o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest, vsebino akta, razvrstitev uradniških in strokovno-tehničnih mest itd.

Z notranjo organizacijo državne uprave se določijo:

- notranje organizacijske enote (npr. kabinet, direktorat, sekretariat, urad, sektor itd.), njihova delovna področja in njihova medsebojna razmerja,
- način vodenja notranjih organizacijskih enot,
- naloge, pooblastila in odgovornosti vodij notranjih organizacijskih enot in
- način sodelovanja z drugimi organi in institucijami (8. člen Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih).

Na področju sistemizacije delovnih mest, priloga Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih opredeljuje precej splošen opis nalog, določen v katalogu uradniških in strokovno-tehničnih delovnih mest. Če so za delovno mesto zahtevane specifične vsebine nalog, se lahko dodajo dodatna pojmovanja in dodatni pogoji ter se prilagodi opis nalog. Tako fleksibilno zasnovana sistemizacija odgovarja na izzive, s katerimi se srečuje javna uprava, ter omogoča večji izkoristek potenciala človeških virov.

Pomembna zahteva Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih je, da mora biti sistemizacija v skladu z obsegom sredstev, ki so v finančnem načrtu predvidena za plače in za druge prejemke, ki jih izplačuje delodajalec. Prav tako mora biti sistemizacija v skladu s kadrovskim načrtom, tako da število delovnih mest ne presega načrtovanega števila.¹³

¹² Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/2003; spremembe: Uradni list. RS, št. 81/2003, 109/2003, 43/2004 (58/2004 popr.), 138/2004, 35/2005, 60/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008.

¹³ Kljub strogim določbam o usklajenosti sistemizacije delovnih mest in kadrovskega načrta, Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih dopušča nekaj izjem. Odstopanja so možna, tako da se določi večje število pripravnikov, lahko pa se tudi sistemizira do 5% več uradnikov v posameznem kariernem razredu in do 5 % več strokovno - tehničnih javnih uslužbencev v posameznem tarifnem razredu.

2.4.5.2 Kadrovski načrt

V 42. členu ZJU je razvidno, da organi javne uprave v skladu s kadrovskim načrtom sklepajo delovna razmerja in upravljajo s človeškimi viri. Z njim se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let. Predlog kadrovskega načrta se pripravi glede na proračunske možnosti, predviden obseg delovnih nalog in program dela.

Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna, saj mora biti usklajen s proračunom. Predlog kadrovskega načrta za upravne enote poda minister, pristojen za upravo, na predlog načelnikov upravnih enot. Za organ v sestavi predlog kadrovskega načrta poda minister, pod okriljem katerega je organ v sestavi. Za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva in za državna pravobranilstva se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Za organe državne uprave, za sodišča, za državna tožilstva in za državna pravobranilstva se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Predlog skupnega kadrovskega načrta pripravi:

- za organe državne uprave ministrstvo, pristojno za upravo,
- za sodišča Vrhovno sodišče Republike Slovenije,
- za državna tožilstva Državno tožilstvo Republike Slovenije,
- za državna pravobranilstva Državno pravobranilstvo Republike Slovenije.

Za usklajevanje predlogov kadrovskih načrtov se smiselno uporabljajo določbe Zakona o javnih financah, ki urejajo usklajevanje predlogov pri pripravi proračuna.

Predlagatelj mora omogočiti reprezentativnim sindikatom dejavnosti ali poklica, da podajo mnenje k predlogu kadrovskega načrta oziroma k predlogu skupnega kadrovskega načrta.

Minister, pristojen za upravo, predpiše način za pripravo in predložitev predlogov kadrovskih načrtov državnih organov (43. člen ZJU).

Predstojnik državnega organa in uprave lokalnih skupnosti sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v šestdesetih dneh po uveljavitvi proračuna. Skupni načrt za organe državne uprave sprejme vlada. Skupni načrt je sestavljen iz zbirnih podatkov (skupnih kvot) in iz načrtov posameznih organov (44. člen ZJU).

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

2.4.5.3 Kadrovske evidence

ZJU določa, da se za izvajanje politike upravljanja s človeškimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij s strani ministrstva, pristojnega za upravo, vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave. Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov o zaposlenih (gre za podatke o vrsti delovnega razmerja, o prejšnjih in sedanjem delovnem mestu oziroma položaju v organih javne uprave; o imenovanjih, napredovanjih in veljavnem nazivu, o stopnji izobrazbe, funkcionalnem in specialnem znanju, udeležbi na različnih oblikah izpopolnjevanja in usposabljanja in o opravljenih strokovnih izpiti in preizkusih znanja ter drugi podatki o strokovni usposobljenosti itd.)

Ministrstvo, pristojno za upravo, vodi evidenco internega trga dela v državni upravi. V tej evidenci se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih potrebah. V večjih organih javne uprave pa se vodi tudi evidenca internega trga dela v organu. Podatke centralne kadrovske evidence pridobijo predstojniki, vodje kadrovskega poslovanja, druge osebe, ki odločajo o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev ter inšpektorji. Vsak javni uslužbenec lahko pridobi iz kadrovske evidence tiste podatke, ki se nanašajo nanj, ter podatke o kadrovskih potrebah iz evidence internega trga dela.

2.4.5.4 Zaposlovanje in odpuščanje

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

Zaposlovanje

O zaposlitvah odloča predstojnik. Odločitev o zaposlitvi se sprejme, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

- da se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto,
- da ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev,
- da je delovno mesto določeno v sistemizaciji (razen za pripravnike in za zaposlitev za določen čas),

- da je delovno mesto prosto oziroma so podane okoliščine, iz katerih izhaja, da bo delovno mesto prosto in
- da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom.

ZJU v 57. členu določa postopek pred novo zaposlitvijo, ki poteka tako, da predstojnik preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premostitvijo javnega uslužbenca iz istega organa ali s premostitvijo iz drugega organa (v tem primeru se izvede interni natečaj, ki ga za vse organe določi vlada RS z uredbo). Interni natečaj v organih državne uprave se izvaja tako, da zajame tudi druge državne organe in uprave lokalnih skupnosti. Če premostitev javnega uslužbenca na prosto delovno mesto iz istega oziroma drugega organa ni mogoča, se začne postopek za novo zaposlitev (javni natečaj); postopek za novo zaposlitev na strokovno - tehničnem delovnem mestu pa poteka po postopku, določenem z zakonskimi predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo za negospodarske dejavnosti v RS.

Javni natečaj se za organe državne uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Javni natečaj se lahko objavi tudi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu. Objava javnega natečaja mora vsebovati podatke o organu in o kraju opravljanja dela, o vrsti uradniškega delovnega mesta ter o vsebini dela, o pogojih za opravljanje dela, o dokazilih, ki jih mora kandidat priložiti prijavi, o roku za prijavo in naslovu za vlaganje prijav, o roku obveščanja o izbiri ter o osebi, ki daje informacije o izvedbi javnega natečaja (59. člen ZJU).

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

Za vodenje izbirnega postopka lahko predstojnik pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje komisijo. Javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet, ki ima dvanajst članov. Tri člane imenuje predsednik RS med strokovnjaki s področja javnega sektorja, tri člane med seboj izvolijo uradniki z nazivom prve in druge stopnje v organih državne uprave, dva člana imenuje reprezentativni sindikat dejavnosti oziroma poklicev v organih, preostale štiri člane pa imenuje vlada RS na predlog ministra, pristojnega za upravo. Člane se izvoli oziroma imenuje za dobo šestih let. Mandat jim lahko predčasno preneha v primeru odstopa ali razrešitve.

Izbirni postopek je za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot specifičen in ga ZJU določa s 64. členom, kjer pravi, da posebna natečajna komisija, v kateri lahko sodelujejo člani uradniškega sveta, strokovnjaki s področja javne uprave, upravljanja s človeškimi viri in s področja, na katerem bo izbrani uradnik opravljal vodstvene naloge, sestavi seznam kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za položaj ter so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj. Seznam ustreznih kandidatov nato predloži funkcionarju, ki mu bo kandidat kot izbrani uradnik na položaju odgovoren, in ta izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve iz tega odstavka ni treba posebej obrazložiti; o izbiri se ne izda odločba, temveč se izbranega kandidata, skupaj z neizbranimi, le obvesti. Če funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, oceni, da noben izmed kandidatov s predloženega seznama ni primeren, lahko zahteva od uradniškega sveta, da postopek ponovi, ali pa sam imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek. Funkcionar je dolžan odločitev, da bo sam imenoval komisijo, pisno obrazložiti uradniškemu svetu.

Izbirni postopek za ostala delovna mesta v organih javne uprave se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopno izločajo. Opravi se v obliki presojanja strokovne usposobljenosti iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega razgovora ali v drugi obliki.

V izbirnem postopku se izbere kandidat, ki se izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Izbranemu kandidatu se izda upravna odločba, drugim kandidatom pa se vroči sklep, da niso bili izbrani, na katerega se imajo možnost v roku osmih dni tudi pritožiti ali sprožiti ustavni spor. Pravice do pritožbe nima le tisti kandidat, ki se posameznih dejanj v izbirnem postopku ni udeležil niti ni opravičil svoje odsotnosti, čeprav je bil pravilno vabljen.

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

Odpuščanje

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

reprezentativnega sindikata v organu, odloča komisija za pritožbe, zoper njen sklep pa je mogoča pritožba.

Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca po 154. členu ZJU preneha veljati tudi v primeru:

1. če uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi,
2. če je s pravnomočno sodbo obsojen za naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti, z nepogojno kaznijo več kot šest mesecev zapora.

Javnemu uslužbencu pa lahko delovno razmerje preneha tudi zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javno - finančnih ali podobnih poslovnih razlogov. Podlaga za ugotovitev razloga za prenehanje delovnega razmerja iz poslovnega razloga je sprememba akta oziroma aktov o notranji organizaciji in sistemizaciji delovnih mest. Odločitev o tej, t.i. reorganizaciji, se lahko sprejme na ravni posameznega organa, za organe državne uprave pa na predlog organa o uvedbi reorganizacije odloči vlada. Reorganizaciji mora biti priložena obrazložitev, ki vsebuje njene cilje, razloge za izvedbo, analizo delovnih opravil in delovnih postopkov, število in strukturo delovnih mest ter število javnih uslužbencev. Predstojnik mora z obrazloženo reorganizacijo seznaniti tudi reprezentativne sindikate v organu, ki lahko dajo k analizi delovnih opravil in delovnih postopkov mnenje.

Javni uslužbenec lahko prejme redno odpoved delovnega razmerja tudi iz razloga nesposobnosti po 159. členu ZJU. Javni uslužbenec je nesposoben za svoje uradniško mesto oziroma strokovno-tehnično mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov.

Uradnik je po četrtem odstavku tega člena ZJU nesposoben za položaj, če:

1. organ oziroma organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito delovanje organa oziroma organizacijske enote v skladu s programom dela organa;
2. na delovnem področju organa oziroma organizacijske enote, ki jo vodi, prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma pride do težje napake pri poslovanju.

Šteje se, da uradnik ni nesposoben za položaj, če dokaže, da je s skrbnostjo dobrega strokovnjaka storil vse, kar je bilo v njegovi pristojnosti, da bi preprečil, odpravil oziroma odvrnil slabo delovanje oziroma napake.

Hkrati ZJU dodaja, da javni uslužbenec oziroma organ ali organizacijska enota ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno.

Javnemu uslužbencu, za katerega se ugotovi, da je nesposoben za svoj položaj oziroma za svoje delovno mesto in ga ni mogoče premestiti na drugo ustrezno delovno mesto, za katero izpolnjuje pogoje, oziroma če javni uslužbenec sam odkloni premestitev, lahko delodajalec prav tako odpove pogodbo o zaposlitvi.

Predstojnik organa javne uprave lahko redno odpove pogodbo o zaposlitvi tudi v primeru, če javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto. Pogoji za opravljanje dela na delovnem mestu se lahko spremenijo samo na podlagi zakona; pri tem pa je delodajalec dolžan javnemu uslužbencu omogočiti, da v razumnem roku izpolni pogoje za delovno mesto, sicer se javnemu uslužbencu odpove pogodba o zaposlitvi z možnostjo odpravnine.

2.4.5.5 Mobilnost človeških virov

O mobilnosti človeških virov v slovenski javni upravi govori dvajseto poglavje ZJU, ki se nanaša na premeščanje javnih uslužbencev znotraj organov javne uprave.

Javni uslužbenec se lahko v okviru istega delodajalca premesti na drugo delovno mesto zaradi delovnih potreb (brez soglasja) ali s soglasjem oziroma na lastno željo. Premestitev je lahko trajna ali začasna (za največ dve leti) ter je mogoča na ustrezno delovno mesto, za katero javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje in ga je sposoben opravljati. Uradnika je mogoče trajno premestiti na uradniško delovno mesto, ki se lahko opravlja v nazivu iste stopnje, razen če je premestitev izvedena iz razloga nesposobnosti za uradniško delovno mesto ali iz poslovnega razloga. Uradnika je mogoče, če s tem soglaša, premestiti tudi na strokovno - tehnično delovno mesto (ob tem uradniku miruje pridobljeni naziv, čas takšne premestitve pa se prišteva v napredovalno obdobje). Začasno se lahko uradnika premesti tudi na delovno mesto, na katerem se opravljajo zahtevnejše naloge v višjem nazivu. Uradnik mora ob takšni premestitvi izpolnjevati pogoje glede zahtevane izobrazbe za takšno delovno mesto, vendar se ga lahko ne imenuje v višji naziv, temveč se mu za čas premestitve določijo pravice glede na višji naziv (147. člen ZJU).

Razlogi za premestitev javnega uslužbenca na uradniško delovno mesto oziroma strokovno - tehnično delovno mesto pri istem ali drugem organu javne uprave so, poleg že predstavljenih poslovnih razlogov ali ugotovitve o uslužbenčevi nesposobnosti za svoje delovno mesto, lahko tudi v oceni predstojnika,

da je mogoče na ta način zagotoviti učinkovitejše oziroma smotrnejše delo organa, ali v trajno spremenjenem obsegu dela, racionalizaciji delovnih postopkov, ki posledično vodi v ne - polno delovno obremenitev javnega uslužbenca (149. člen ZJU).

2.4.5.6 Napredovanje in karierni razvoj

Večina organizacij si želi, da bi razpolagala z najboljšimi človeškimi viri, ki bi bili, poleg hitrega in natančnega dela, sposobni tudi ustvarjalno razmišljati, biti samoiniciativni ter uresničevati zamisli in cilje celotnega delovnega kolektiva. Za vse to pa je potrebna motivacija. Motivirani posamezniki so pripravljeni veliko prispevati k razvoju organizacije, v kateri so zaposleni, in to zato, ker to hočejo, in ne zato, ker so v to prisiljeni. Pri tem igrajo pomembno vlogo vodje oziroma nadrejeni, ki motivacijo uporabljajo za usmerjanje aktivnosti zaposlenih v želeno smer doseganja ciljev in strategij organizacije. Če zaposleni pri svojem delu napreduje, je to zanj največja motivacija, saj ve, da dobro opravlja delovno funkcijo, za katero je bil zadolžen. Njegovo napredovanje se kaže zlasti v prevzemanju in opravljanju zahtevnejših del v okviru delovnega programa; v višjem socialnem položaju in nazivu delavca, v višji plači ter v materialnih in nematerialnih dobrinah in koristih.

Napredovanje javnega uslužbenca pomeni pomikanje na odgovornejša in zahtevnejša delovna mesta oziroma položaje, s tem pa tudi izboljševanje materialnih in drugih pogojev dela. Povezano je s klasifikacijskim sistemom. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni pomik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije uslužbenec pa na višji položaj v tej klasifikaciji. Napredovanje je lahko avtomatično in neodvisno od ocene uslužbenčeve sposobnosti; uslužbenec napreduje avtomatično, na primer z doseženo višjo stopnjo izobrazbe ali po preteku določenega obdobja dela. Takšen sistem napredovanja se prilega sistemu klasifikacije uslužbenec. Kariera javnega uslužbenca se začne na določeni točki (nazivu) v upravni hierarhiji, odvisno zlasti od stopnje izobrazbe. Prva zaposlitev praviloma ponese vse osebe z isto stopnjo izobrazbe na isto stopničko v tej hierarhiji (v isti naziv). S potekom delovne dobe oziroma z doseganjem višje stopnje izobrazbe se kariera nadaljuje po avtomatični poti v vse višje nazive. Uslužbenec torej napreduje v višji naziv ne glede na zahtevnost in odgovornost dela, ki ga opravlja. Takšno napredovanje ne pomeni nobenih sprememb v njegovem delu, temveč le spremembo naziva, plače oziroma gre le avtomatično nagrajevanje senioritete (staža v službi). Napredovanje na višje delovno mesto pa je odvisno od ocene uslužbenčeve sposobnosti in delovnih uspehov – v tem primeru avtomatizma ne more biti, saj se uslužbenska mesta odpirajo občasno (z upokojitvijo, odpovedjo ali napredovanjem javnih uslužbenec). Razumljivo je, da je takšen sistem napredovanja prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest. Javnemu uslužbencu napredovanje

ni povsem zajamčeno, saj je odvisno od ocene njegove sposobnosti. Ko se odpre uslužbenko mesto, je potrebno med več kandidati za napredovanje izbrati najustrežnejšega. Sistem napredovanja motivira uslužbenca, da si s kakovostnim delom prizadevajo napredovati; ima pa tudi slabo lastnost: težko je določiti objektivna merila ocene sposobnosti. Napredovanje kot posebna oblika nagrajevanja javnih uslužbencev predstavlja v javnem sektorju predvsem možnost prehoda na višje delovno mesto ali pa gre za napredovanje na istem delovnem mestu s povišanjem plače, z razliko od zasebnega sektorja, kjer do povišanja plače za delo na istem delovnem mestu pride izjemno redko (Haček 2001: 83-85).

Poleg omenjenega vodoravnega ali horizontalnega napredovanja poznamo še napredovanje na bolj zahtevna delovna področja v isto ali višjo tarifno skupino, kar se imenuje navpično ali vertikalno napredovanje.

Pomembno je, da ima vsaka organizacija v javni upravi vzpostavljen sistematičen in formaliziran sistem napredovanja zaposlenih s predvidenimi jasnimi potmi in pogoji napredovanja, povezan ter podprt z ustreznim sistemom nagrajevanja (Haček 2001).

Namen pravne ureditve napredovanja je dvojen: motivirati javnega uslužbenca, da pri delu dokazuje svojo sposobnost, in zagotoviti občutek varnosti – zagotovilo, da se bo njegov položaj s potekom delovne dobe spreminjal na bolje. Za dosego prvega cilja je primernejši sistem odprtega napredovanja, za dosego drugega cilja pa sistem avtomatičnega napredovanja (za katerega smo rekli, da sploh ni napredovanje v pravem smislu). Omenjena učinka nista koristna samo za javnega uslužbenca, temveč sta posredno tudi v javnem interesu. Pot premikanja in napredovanja javnih uslužbencev predstavlja upravno kariero: osebni strokovni in delovni razvoj uslužbenca, ki ga spremlja tudi izboljševanje njegovega zunanjšega položaja (dohodkov, prestiža...) (Virant 2002).

V nadaljevanju diplomskega dela bomo predstavili, kako napredovanje javnih uslužbencev ureja Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, in sicer tudi zato, ker določa napredovanje zaposlenih v slovenskih upravnih enotah, torej tudi v Upravni enoti Sevnica, ki smo jo izbrali v kasnejši študiji primera.

Ob prvi zaposlitvi v državni upravi se zaposlenega praviloma uvrsti v plačilni razred, v katerega je uvrščen količnik za določitev osnovne plače delovnega mesta. Šteje se, da zaposleni ob prvi zaposlitvi v državni upravi izpolnjuje pogoje za napredovanje, če doseže število točk, določenih v 14. členu

Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi¹⁴, pri čemer se pri ugotavljanju izpolnjevanja pogojev za uvrstitev v višji plačilni razred upoštevajo le dokazila, ki niso starejša od treh let.

Na delovnem mestu lahko v višji plačilni razred napreduje zaposleni, ki:

- ima zahtevano stopnjo strokovne izobrazbe za delovno mesto, na katerega je razporejen;
- izpolnjuje druge zahtevane pogoje za razporeditev na delovno mesto in
- izpolnjuje pogoje za napredovanje, določene z zakonom in tem pravilnikom (2. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi).

Delodajalec je dolžan trikrat letno preverjati izpolnjevanje pogojev za napredovanje (1. januarja, 1. maja in 1. septembra) za vse zaposlene, ki do navedenih rokov dopolnijo dobo najmanj treh let od zadnjega napredovanja (27. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi).

Izpolnjevanje pogojev za napredovanje se ugotavlja na podlagi ocenjevalnega lista, ki ga izpolni vodja organizacijske enote oziroma delavec, ki ga določi predstojnik (25.- 30. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi).

Za višje upravne delavce in za zaposlene v organizacijah, ki nimajo notranjih organizacijskih enot, izpolni ocenjevalni list predstojnik. Ocenjevalnemu listu morajo biti priložena pisna dokazila, ki se lahko uporabijo samo enkrat.

Dokazila o napredovanju je dolžan priložiti zaposleni, razen dokazil, ki jih izda delodajalec. V primeru neizpolnjevanja pogojev za napredovanje, ocenjevalnega lista ni potrebno izpolniti, dovolj je le kratka, pisna navedba ugotovitve.

O napredovanju višjih upravnih delavcev odloča, na predlog predstojnika, organ pristojen za njihovo imenovanje oziroma od njega pooblaščen delovno telo. Pri napredovanju ostalih uslužbencev odloča predstojnik oziroma drug, z zakonom določen organ.

Pogoji za napredovanje na delovnem mestu so:

1. dodatna funkcionalna znanja,
2. interdisciplinarna usposobljenost delavca za opravljanje del na različnih delovnih mestih v okviru poklica,
3. samostojnost in zanesljivost pri delu,
4. ustvarjalnost in

¹⁴ Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi (Uradni list RS, št. 56/1994); spremembe: 33/1995, 23/1997, 67/2001, 38/2002.

5. nadpovprečna delovna uspešnost, izkazana v daljšem času.

Posamezni kriteriji v okviru predpisanih pogojev se ovrednotijo s točkami oziroma s pisno oceno (8. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi).¹⁵

Ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev je vsekakor pomemben element spodbujanja kariernega razvoja in pravilnega odločanja o njihovem napredku. Delovna uspešnost pomeni rezultat, ki ga v delovnem procesu doseže posameznik, delovno povezana skupina ali celotna organizacija. Z ugotavljanjem delovne uspešnosti se vzpostavi razmerje med pričakovanim in dejansko doseženim rezultatom. Spremljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti je zelo odgovoren in zapleten proces. Z ocenjevanjem delovne uspešnosti želimo predvsem povečati uspešnost oziroma storilnost zaposlenih, zagotoviti vsakemu posamezniku strokovni in osebni razvoj ter mu omogočiti napredovanje. Cilji ocenjevanja delovne uspešnosti se kažejo v diferenciaciji plač; v bolj uspešnem vodenju; v napredovanju zaposlenih; v optimalnem razporejanju delavcev na delovna mesta in izpopolnjevanju ter nadaljnjem izobraževanju zaposlenih (Haček 2001).

Delovno uspešnost za napredovalno časovno obdobje ocenjuje predstojnik na predlog vodje notranje organizacijske enote, s pisno oceno podpovprečen, povprečen ali nadpovprečen (13. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi). V primeru napredovanja za en plačilni razred mora zaposleni po kriterijih napredovanja na delovnem mestu doseči od 50 do 100 točk, kar je odvisno od tarifne skupine, in biti v napredovalnem obdobju najmanj povprečno uspešen. Pri tem se kot pogoj za napredovanje šteje tudi zahtevana stopnja strokovne izobrazbe za delovno mesto, na katerega je zaposleni razporejen.

V omenjenem pravilniku kriteriji določanja delovne uspešnosti niso natančno opredeljeni. Predstojnikom je tako prepuščeno, da sami subjektivno ocenijo, kako bodo ocenjevali zaposlene, pri čemer lahko upoštevajo določbe drugih predpisov, ki opredeljujejo uspešnost zaposlenih in predvsem uporabijo svoje znanje o ocenjevanju.

Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi ureja, poleg rednega, tudi izjemna napredovanja.

- Izjemoma lahko zaposleni, v primerih, določenih s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi, napreduje hkrati za največ dva plačilna razreda.
- Izjemoma lahko napreduje zaposleni, ki za najmanj 100% preseže skupno število točk, potrebnih za napredovanje za en plačilni razred, in je nadpovprečno delovno uspešen, in sicer hkrati za

¹⁵ Več o kriterijih za napredovanje na delovnem mestu: 9.- 26. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi.

največ dva plačna razreda, pri čemer je za vsako 100% preseganje števila točk možno napredovati za en plačilni razred (6. in 15. člen Pravilnika o napredovanju zaposlenih v državni upravi).

2.4.5.7 Plačni sistem in nagrajevanje

Sistem plač je eden od glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju. Za javne uslužbence veljajo posebni pogoji dela in posebni sistemi nagrajevanja. Pri oblikovanju sistema plač je potrebno slediti poslanstvu organizacije, določenem na najvišji politični ravni, opredeliti je treba cilj, proces in sistem. Plačni sistem se mora nenehno prilagajati ciljem, pri čemer je pomembno človeške vire motivirati s plačo in ne zanjo. Za vse plačne sisteme v javni upravi je značilno, da so urejeni na podlagi klasifikacije delovnih mest. Za javno upravo je bistvenega pomena, da sledi družbenim spremembam in temu primerno spreminja tudi sistemizacijo delovnih mest (Haček 2001: 87-88).

Plačni sistem v slovenskem javnem sektorju mora imeti naslednje značilnosti (Haček 2001: 88-89):

- ohranjati mora preglednost porabe javnih sredstev in primerljivost med delovno-pravnim statusom ter plačilom zaposlenih za opravljanje javnih funkcij, kar omogoča primerjanje plač znotraj javnega kot tudi nasproti zasebnemu sektorju ter vzpostavlja določene pritiske na kakovost javnih storitev (z vidika uporabnika javnih storitev višino plače zaposlenega v javnem sektorju povezuje z njegovim delom);
- vključevati mora enotne standarde določanja zahtevnosti delovnih mest, pri čemer formalna izobrazba ne sme biti edini kriterij določanja zahtevnosti;
- zagotavljati mora gmotno podlago za življenje javnih uslužbencev kot temeljni pogoj za uslužbenčev lojalnost in nepodkupljivost, hkrati pa motivira ljudi, da se sploh zaposlijo v javni upravi;
- s svojo enostavnostjo in preglednostjo mora zaposlenim jasno prikazati, kakšni so učinki njihovega vedenja in kakšna je končna nagrada za doseganje ciljev organizacije;
- temeljiti mora na poslovni strategiji in hkrati predstavljati podporo njenemu izvajanju, izražati mora organizacijske vrednote ter upoštevati potrebe zaposlenih.

Plače in druge prejemke javnih uslužbencev in funkcionarjev v slovenskem javnem sektorju in pravila za njihovo določanje, obračunavanje, izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače ureja Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju: ZSPJS).¹⁶ Omenjeni zakon tudi

¹⁶Glej Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/2007 - UPB7).

opredeljuje postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in podskupinami v javnem sektorju ter določa temelje sistema plač v javnem sektorju.

ZSPJS v 2. členu opredeljuje pojem delovnega mesta, ki je v organizacijski strukturi najnižja organizacijska enota in ima v okviru delovnega ali poklicnega področja opredeljene glavne naloge.

Sistemizacija delovnih mest je tisti akt, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava, z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih ter plačni razredi.

ZSPJS prav tako v 2. členu uvaja plačne skupine, ki jih sestavljajo funkcije oziroma delovna mesta in nazivi, ki so značilni za dejavnost oziroma istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. Znotraj plačnih skupin so oblikovane plačne podskupine. Funkcije, delovna mesta in nazivi znotraj plačnih skupin ter plačnih podskupin so razvrščeni v plačne razrede na plačni lestvici.

Primerjavo v plačnih skupinah in med plačnimi skupinami omogočajo izbrana, t.i. orientacijska delovna mesta in nazivi, določeni s kolektivno pogodbo za javni sektor, ki se ovrednotijo z uporabo skupne metodologije.

Skupna metodologija opredeljuje navodila za uvrščanje delovnih mest in nazivov v plačne razrede, pri čemer se upoštevajo predvsem naslednji kriteriji:

- zahtevnost delovnih nalog oziroma pogojev za pridobitev naziva,
- zahtevana usposobljenost (zahtevana strokovna izobrazba, potrebna dodatna znanja in izkušnje),
- odgovornost in pooblastila,
- psihofizični in umski napor ter
- vplivi okolja.

Skupna metodologija se določi s posebno kolektivno pogodbo, ki jo sklenejo vlada RS in reprezentativni sindikati javnega sektorja (12. člen ZSPJS).

ZSPJS določa, da je plača javnega uslužbenca ali funkcionarja sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača je tisti del plače, ki ga prejema javni uslužbenec ali funkcionar na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu. Znesek osnovne plače se določi z

uvrstitvijo v posamezen plačni razred iz plačne lestvice. V osnovni plači je všteto tudi napredovanje javnega uslužbenca ali funkcionarja.

Po 8. členu ZSPJS se osnovne plače javnih uslužbencev določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede. Tarifni razredi izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost. Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezen tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Del plače za delovno uspešnost pripada javnemu uslužbencu ali funkcionarju za nadpovprečno uspešno opravljeno delo v določenem obdobju. Javni uslužbenci ali funkcionarji so lahko opravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela ter delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (to zadnje za funkcionarje ne velja).

ZSPJS določa, da znaša skupni obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti najmanj 2 % in največ 5 % letnih sredstev za osnovne plače, osnovna plača pa vključuje tudi fiksne dodatke. Dodatki so del plače javnega uslužbenca ali funkcionarja za posebne pogoje, nevarnosti in obremenitve, ki niso upoštevane pri vrednotenju delovnega mesta, naziva ali funkcije. Javnim uslužbencem pripadajo različni dodatki, in sicer: položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, dodatek za mentorstvo, dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta, dodatek za dvojezičnost, dodatki za manj ugodne delovne pogoje, za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevane v vrednotenju delovnega mesta oziroma funkcije ter dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času. Funkcionarjem dodatki ne pripadajo, razen dodatka za delovno dobo.

2.4.5.8 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Delovno okolje zaposlenih v javni upravi se neprestano spreminja, kar zahteva dodatno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev. Na takšen način se nadgrajuje znanje zaposlenih in odpravlja manjše pomanjkljivosti pri spretnostih ter navadah. Proces izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja omogoča zaposlenemu, da izboljša svojo delovno uspešnost ter bolj učinkovito obvladuje spremembe ter novosti, s katerimi se srečuje pri svojem delu.

Haček (2001: 93-94) meni, da je glavni namen izobraževanja in usposabljanja znotraj javne uprave pridobivanje novega, dodatnega znanja. Le ustrezna stopnja strokovne izobrazbe in strokovne usposobljenosti javnih uslužbencev naj bi omogočila:

1. prilagajanje veščin, spoznanj in delovnih nalog spremembam na delovnem mestu,
2. izboljšanje upravnih in upravljalških sposobnosti javnih uslužbencev (večja odgovornost, večja samostojnost, večje zadovoljstvo),
3. izboljšanje upravljanja s človeškimi viri (decentralizacija odločanja in pristojnosti, bolj gibljiv plačni ter klasifikacijski sistem, razvoj različnih vrst izobraževanja in usposabljanja),
4. podporo razvoju kadrov (karierni razvoj posameznika),
5. pospeševanje horizontalne mobilnosti zaposlenih z zagotavljanjem ustreznega usposabljanja, da bi zaposleni pridobili znanje, potrebno za izvajanje nalog na isti hierarhični ravni,
6. izboljšanje fleksibilnosti in prilagodljivosti zaposlenih znotraj upravnega sistema,
7. usmerjenost k uporabnikom storitev.

Javni uslužbenec ima po 101. členu ZJU pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v interesu delodajalca. Napotitev na tako, t.i. nadaljnje izobraževanje, se izvaja po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva. Javni uslužbenec, ki je napoten na nadaljnje izobraževanje, mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je v skladu s študijskim programom trajalo izobraževanje. V nasprotnem primeru ima delodajalec pravico do povrnitve sorazmernega dela plačanih stroškov izobraževanja. Javni uslužbenec ima pravico in dolžnost usposabljati se na delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu ter po napotitvi nadrejenega, stroške za to pa krije delodajalec.

Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, pomembne za vse organizacije slovenske javne uprave, določi vlada RS. Predlog strategije na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo, pristojno za upravo. Z načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in za izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja. Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikatov in mora biti usklajen v enem mesecu po uveljavitvi državnega proračuna oziroma proračuna lokalne skupnosti. Poročilo o izvajanju strategije sprejme vlada na predlog ministrstva, pristojnega za upravo. Predstojnik mora najkasneje v treh mesecih po sprejetju načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje (103. in 104. člen ZJU).

V skladu s to zakonsko usmeritvijo je vlada RS aprila 2006 sprejela aktualno Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008. V njej se slovenska vlada zaveda pomena znanja za učinkovito in zakonito delo uprave, zaradi česar spodbuja ter zagotavlja možnosti za vzpostavitev stalnega ter sistematičnega izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja znanja javnih uslužbencev. Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008 zaposlene v javni upravi obravnava kot glavno premoženje javne uprave, zato naj bi bilo prav vlaganje vanje bistvenega pomena za njen uspeh. Vzrok za sprejetje strategije je proces nenehnega spreminjanja in razvoja, tehnični in znanstveni napredek ter pričakovanja, da je vse mogoče narediti hitreje, učinkoviteje in bolj kakovostno. Prav to pa vključuje vizijo slovenske javne uprave kot organizacije, zavezane vseživljenjskemu učenju, kar je tesno povezano tudi z elementi sodobnega uslužbenskega sistema, vključno s kariernimi strukturami, spremljanjem kariernega razvoja, povečanimi možnostmi horizontalnih in vertikalnih premikov javnih uslužbencev itd. Poglavitni namen omenjene strategije je določitev smeri razvoja oziroma opredelitev najustrežnejšega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Ta sistem mora biti v skladu s potrebami in posebnostmi celotnega sistema javne uprave (Vlada RS 2006).

Temelj sistemu izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja je organizacijska strategija usposabljanja javnih uslužbencev. To strategijo določajo okolje, v katerem deluje javna uprava, njena organizacijska sestava in kultura, poslovni cilji in strategija, privrženost celotne uprave in posameznikov učenju itd. Strategijo oblikujejo vodilna načela, in sicer:

1. Vseživljenjsko učenje je pravica in dolžnost vseh javnih uslužbencev, ne glede na njihove naloge ali organ zaposlitve.
2. Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev je sestavni del kadrovske politike ter je skladno z interesi posameznika in upravnega organa.
3. Za strokovni razvoj javnih uslužbencev so odgovorni posamezniki, pa tudi državni organi, v katerih so zaposleni. Zanj je potrebno tesno in dejavno sodelovanje javnih uslužbencev, vodij na vseh ravneh upravne organizacije in kadrovske specialiste ob podpori najvišjega vodstva.
4. Vlaganje v strokovni razvoj javnih uslužbencev podpira učinkovitost in uspešnost upravnega dela. Odločitve o njihovem izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju so naložbene odločitve, zato jih je treba sprejemati odgovorno in skladno z ustreznimi predpisi.
5. Stalno, sistematično in načrtovano usposabljanje in izpopolnjevanje sta izhodišče prizadevanja za doseganje poslovne odličnosti ter zagotavljanje in ohranjanje najvišjih standardov kakovosti. Odsevata

temeljne vrednote slovenske javne uprave, kakršne so strokovnost, zakonitost, odličnost, pravočasnost, preglednost in dostopnost storitev.

6. Usposabljanje in izpopolnjevanje sooblikujeta organizacijsko kulturo, spodbujata vključenost in krepita občutek pripadnosti uslužbencev v javni upravi.

7. Na individualni ravni usposabljanje in izpopolnjevanje izboljšujeta strokovno učinkovitost, večata motivacijo za delo v upravi in prispevata k občutku izpolnitve, pripadnosti in obveze na delovnem mestu vsakega javnega uslužbenca (Vlada RS 2006).

Ocenimo lahko, da je vlada RS v Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008 predvidela precej omejevalno politiko izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, še posebej iz finančnega vidika. Tako glede na kadrovske sestavo javne uprave in stanjem trga delovne sile, kjer je na voljo dovolj kandidatov z ustrežno stopnjo izobrazbe, velja usmeritev, da se za pridobivanje formalnih stopenj izobrazbe ne namenja časa oziroma sredstev iz državnega proračuna. Izjeme veljajo predvsem za štipendiste državnih organov in v primeru, ko se z izobraževanjem pridobi novo znanje, neposredno povezano z delovnim mestom, in ko naj bi dodatna usposobljenost vplivala na učinkovitejše in bolj kakovostno opravljanje nalog državnega organa. V tem dokumentu vlada RS priznava tudi omejenost virov na tem področju ter priporoča njihovo racionalno rabo, zato velja smernica, da se javni uslužbenci v povprečju usposabljujejo in izpopolnjujejo osem delovnih dni oziroma štiriinšestdeset ur na leto. Izjemo predstavlja le število delovnih dni, namenjenih učenju in izpopolnjevanju v tujih jezikih, ki je določeno vsakokrat individualno glede na trajanje posameznega usposabljanja in se ne upošteva v prej zapisani kvoti (Vlada RS 2006).

Potrebe po usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev na organizacijski ravni, tj. ravni državne uprave, sprotno ugotavlja in ocenjuje organizacijska enota Ministrstva za javno upravo, pristojna za to področje. Tako ugotovljene potrebe so izhodišče za oblikovanje vsebin usposabljanja in izpopolnjevanja, ki so horizontalne in pomembne za vse državne organe. Potrebe na operativni in individualni ravni ugotavljajo državni organi sami. Le-te so vertikalne, povezane s specifičnimi potrebami organa in posameznih skupin javnih uslužbencev ter predstavljajo izhodišče za oblikovanje načrtov usposabljanja in izpopolnjevanja v posameznih organih (Vlada RS 2006).

O ugotavljanju potreb na operativni in individualni ravni govori 105. člen ZJU, ki pravi, da mora nadrejeni spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev ter vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem.¹⁷

Individualna raven ugotavljanja potreb po izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev pa vključuje tudi dejstvo, da mora vsak javni uslužbenec zase načrtovati svoj osebni in karierni razvoj. S tem spoznava pomen lastne vloge organizaciji ter tako aktivno sodeluje pri načrtovanju izobraževanja, usposabljanju in izpopolnjevanju, ki je temelj uspešnega in učinkovitega upravnega dela v organizacijah javnega sektorja.

V Sloveniji ima, poleg izobraževalnih institucij, ki skrbijo za formalno izobraževanje človeških virov na področju javne uprave, najpomembnejšo vlogo Upravna akademija. Le-ta želi, kot del sistema javne uprave oziroma kot del Ministrstva za upravo, izboljšati in dograditi sistem strokovnega usposabljanja in izpopolnjevanja za delo v javni upravi ter tako dejavno prispevati k njeni prenovi. Omenjena akademija deluje na nepridobitni podlagi, saj se njena dejavnost financira iz državnega proračuna in delno iz kotizacij za seminarje.¹⁸ Eden izmed pomembnejših ciljev zaposlenih v Upravni akademiji je dvig ravni usposobljenosti javnih uslužbencev, kar naj bi se odražalo v njihovi večji učinkovitosti in boljši kakovosti upravnih storitev. S sistematičnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem javnih uslužbencev želi Upravna akademija vpeljati v javno upravo novo kulturo dela, ki bo zaposlene motivirala za bolj učinkovito ter kakovostno delo (MJU n.p., Upravna akademija).

Področje dela Upravne akademije lahko strnemo v treh točkah (Haček 2001: 100):

1. Upravna akademija skrbi za celovit sistem usposabljanja in izpopolnjevanja vodstvenih delavcev v upravi. Vodstveni delavci bi morali svoje znanje redno dopolnjevati in se izpopolniti

¹⁷ Letni razgovor oziroma letni pogovor je sistematično načrtovan pogovor med javnim uslužbencem in njegovim vodjo o širših ciljnih in rezultatih dela, posebnih težavah, ki so povezane z delovnim področjem, o vprašanju sodelovanja uslužbencev ter o pričakovanih glede načrtovanja in nadaljnega razvoja uslužbenca. Predstavlja ključni element spremljanja človeških virov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev. Na osnovi letnega pogovora se oblikuje letni program dela posameznika, določijo se cilji, pričakovani rezultati ter podlage za spremljanje dela in doseženih rezultatov. Letni pogovori zagotavljajo tudi kasnejše objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti kot osnove napredovanja in kariernega razvoja javnih. Gre torej za celoten sklop povezanih dejanj: ugotavljanje dosedanjega dela in delovnega prispevka, prepoznavanje kakovosti in zmožnosti zaposlenega ter vrzeli, ki bi jih bilo treba odpraviti. To se povezuje z dogovorom o letnem programu dela in načrtu usposabljanja, ki naj bi usmerjeno vodil posameznika pri graditvi njegove kariere, povezane z vizijo javne organizacije. Letni pogovor je zgolj podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti, zato ga lahko javni uslužbenec tudi odkloni, a se od njegovega nadrejenega pričakuje, da bo poskušal sodelavca pripraviti do sodelovanja (MJU 2007, Odklonitev letnega razgovora z nadrejenim).

¹⁸ Iz proračuna se financirajo plače zaposlenih na Upravni akademiji, naložbe in vzdrževanje prostorov, oprema in učni pripomočki; prihodki od kotizacij organiziranih seminarjev pa pokrivajo stroške obveznosti do izvajalcev, stroške priprave učnih gradiv ter stroške gostinskih storitev na seminarjih (Haček 2001: 100-101).

na področjih projektne dela, vodenja upravljanja ljudi, učinkovitega obvladovanja sprememb in problemov, medsebojnega komuniciranja itd, saj lahko le tako uspešno izvajajo svoje pristojnosti, vodijo ter učinkovito organizirajo upravno delo organizacijskih enot.

2. Upravna akademija skrbi za usposabljanje in izpopolnjevanje vseh javnih uslužbencev z zagotavljanjem izobraževalnih programov, ki se nanašajo na metode dela, predpisane postopke in reševanje specifičnih vprašanj, ki se pojavljajo pri upravnem delu. Javni uslužbenci si lahko z aktivno udeležbo v izobraževalnih programih akademije pridobijo večšine za kakovostnejše, učinkovitejše in racionalnejše delo ter ustrezen odnos do uporabnikov njihovih storitev.
3. Upravna akademija izvaja tudi seminarje za priprave na strokovni izpit in za zasedbo posameznega delovnega mesta v javni upravi.

Programski sklopi izobraževanj v organizaciji Upravne akademije so rezultat analiz potreb po usposabljanju in izpopolnjevanju v upravnem okolju ter smernic, ki izhajajo iz procesa prenove sistema slovenske javne uprave in njegovega vključevanja v sistem evropske javne uprave, zato se tudi nenehno vsebinsko nadgrajujejo (MJU n.p., Upravna akademija).

Ti programski sklopi so naslednji (Haček 2001: 100):

- priprava na strokovne izpite in druge preizkuse znanja;
- znanje za delo in novosti v zakonodaji;
- osebni razvoj, večšine vodenja in upravljanja;
- tuji jeziki.

Upravna akademija se v svoji vlogi razlikuje od drugih izobraževalnih institucij, ki v okviru Univerze v Ljubljani izobražujejo bodoče kadre v javni upravi, saj udeležencem svojih programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ne daje formalne izobrazbe, temveč le potrdila o opravljenih seminarjih ter o opravljenem strokovnem izpitu. Vsekakor ta specifična institucija s kakovostnimi programi izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja dviguje raven znanja ter sposobnosti javnih uslužbencev za delo, ki ga opravljajo, posledično pa je na tak način poskrbljeno za kakovosten nadaljnji razvoj celotne slovenske javne uprave (MJU n.p., Upravna akademija).

Obči razvoj slovenskega javnega sektorja v 21. stoletju, vključujoč upravljanje s človeškimi viri, urejajo tudi s strani vlade RS sprejete strategije razvoja – Strategija nadaljnjega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003-2005 in aktualna Strategija razvoja Slovenije (za obdobje 2006 – 2013), ki jih bomo v nadaljevanju diplomskega dela tudi podrobneje predstavili.

2.4.6 STRATEGIJA NADALJNJEGA RAZVOJA SLOVENSKEGA JAVNEGA SEKTORJA 2003 - 2005

Strategijo nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 je vlada RS sprejela julija 2003. V njej ugotavlja, da se dandanes v javnem sektorju povsod po svetu (tudi pri nas) pojavljata predvsem dve zahtevi – na eni strani smotrnejša uporaba danih finančnih virov oziroma celo zmanjševanje javnih izdatkov (privatizacija, racionalizacija, krčenje obsega zaposlenih) ter na drugi strani zahteva po bolj demokratičnem, odprtem, učinkovitejšem, hitrejšem in uporabniku bližjem opravljanju javnih storitev. Glavni cilji reform javnega sektorja zadevajo učinkovitost, uspešnost in pravičnost. Ti trije cilji pomenijo operacionalizacijo različnih tipov reform (od golega uvajanja menedžerskih metod dela do reform politične usmeritve, strukturnih ali celo ustavnih reform) (Vlada RS 2003).

Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 je razdeljena na dva dela. Prvi del se nanaša na celoten javni sektor in je splošnejši. Obravnava vprašanja statusnih oblik, plač in proračuna oziroma konkretneje modernizacijo javnih zavodov in javnih podjetij, racionalizacijo zaposlovanja in vzpostavitev enotnega plačnega sistema v javnem sektorju. Drugi del pa vsebuje celovito strategijo nadaljnega razvoja javne uprave. V njem so določeni konkretni cilji in prioritete dejavnosti razvoja javne uprave na področjih upravljanja kadrovskega virov, prestrukturiranja nalog in organizacije uprave, procesov v upravi in e-uprave, upravljanja kakovosti, odprte uprave in javnih financ (Vlada RS 2003).

V skladu s tematiko diplomskega dela in dejstva, da smo o vprašanju statusnih oblik, zaposlovanju in plačnem sistemu v slovenski javni upravi že pisali, bomo nadalje podrobneje razčlenili drugi del Strategije nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005, ki se nanaša na vizijo ter cilje razvoja javne uprave, s tem pa se dotika tudi področja upravljanja s človeškimi viri.

Vlada RS se zaveda, da je dobro javno upravljanje (poleg gospodarske rasti in socialne kohezije) eden od stebrov družbenega razvoja in blaginje. V okviru javnega upravljanja ima javni sektor (državna uprava in lokalna samouprava) pomembno vlogo, saj zagotavlja strokovne podlage za politično odločanje in neposredno izvršuje sprejete politike. Od kakovosti, učinkovitosti in uspešnosti njegovega delovanja je v veliki meri odvisna kakovost javnih politik in njihova resnična družbena vrednost. Vizija Vlade RS je tako oblikovati javni sektor, ki bo deloval po načelih zakonitosti, pravne varnosti in predvidljivosti, politične nevtralnosti, usmerjenosti k uporabniku, odprtosti in preglednosti, kakovosti,

uspešnosti in učinkovitosti, pri čemer a bo po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javno-finančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive javnim upravam v državah Evropske unije (Vlada RS 2003).

Vlada RS v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 še posebej izpostavlja nekatere pomanjkljivosti javne uprave, ki so se pojavile kljub že uspešno izvedenim projektom. Posplošena ocena je, da je slovenska javna uprava od leta 1991 uspešno izvajala podporo procesu vključevanja samostojne države v Evropsko unijo, da pa je učinkovitost izrabe finančnih in kadrovskih virov relativno nizka. O kazalcih učinkovitosti javne uprave je težko govoriti, ker niso v zadostni meri uporabljeni instrumenti merjenja učinkovitosti in uspešnosti organizacije ter posameznika. Poleg tega ni dovolj motivacijskih dejavnikov, ki bi management v javni upravi spodbujali k racionalizaciji. Sistem proračunskega financiranja ne spodbuja prihrankov in racionalizacije, temveč spodbuja trošenje. Tudi na področju uslužbenskega sistema in upravljanja kadrovskih virov najdemo številne pomanjkljivosti. Mešajo se politične in strokovne pozicije (državni sekretar, predstojnik organa v sestavi ministrstva), stabilnost najvišjih položajev v javni upravi je izjemno nizka, kadrovske službe in vodje v organih javne uprave ne razvijajo funkcije upravljanja kadrovskih virov. Prav tako se ne izvajajo letni razgovori z zaposlenimi v javni upravi. Javni uslužbenci tako ne poznajo pričakovanj svojih nadrejenih in ne morejo vplivati na svoj karierni razvoj, posledično pa so znanja, sposobnosti ter drugi potenciali zaposlenih zelo slabo izrabljeni. Postopki selekcije javnih uslužbencev v javni upravi niso transparentni, njihovo napredovanje in plačni sistem pa nista v funkciji motivacije (Vlada RS 2003).

Odgovor na vprašanje, kako odpraviti našete pomanjkljivosti slovenske javne uprave, lahko razberemo iz ciljev razvoja slovenske javne uprave, ki jih je vlada RS zapisala v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005.

Podrobnejši cilji razvoja slovenske javne uprave so glede uspešnosti in učinkovitosti, kakovosti ter odzivnosti naslednji:

- dvig učinkovitosti in uspešnosti javne uprave ter racionalnejša poraba javnih sredstev,
- dvigovanje standardov kakovosti upravnih storitev ter merjenje in dvigovanje zadovoljstva uporabnikov,
- 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, razširjanje dobrih praks in njihov razvoj v uvajanje ustreznih standardov kakovosti kot npr. ISO, CAF in EFQM ter sodelovanje v pilotskem projektu in kandidaturi Priznanja RS za poslovno odličnost,
- izboljšanje kakovosti predpisov in drugih aktov državnega zbora, vlade in ministrov, vključno s skrbjo za čim večjo pravno varnost in predvidljivost ravnanja javne uprave v razmerju do posameznikov in pravnih oseb,
- čim višja stopnja dostopnosti notranje in zunanje javnosti do informacij javnega značaja,
- skrb za dosledno in pravilno uporabo slovenskega jezika v javni upravi,
- krepitev medsebojnega spoštovanja organov državne uprave, usklajenega ravnanja v javno korist in razvoj partnerskih odnosov v državni upravi ter
- krepitev spoštovanja do civilne družbe ter sodelovanja s civilno družbo in razvijanja partnerstev z nevladnimi organizacijami (Vlada RS 2003).

Glede sodobnega upravljanja s človeškimi viri in uslužbenskega sistema pa so cilji razvoja slovenske javne uprave naslednji :

- vzpostavitev uslužbenskega sistema v javni upravi, ki bo temeljil na izbiri po merilih strokovne usposobljenosti in bo spodbujal nadpovprečno delovno uspešnost,
- zavestno, načrtno, sistematično in racionalno upravljanje s človeškimi viri,
- uvedba strateškega upravljanja s človeškimi viri in fleksibilnega razporejanja zaposlitvenih kvot med upravne organe,
- večja mobilnost človeških virov med organi javne uprave in večja fleksibilnost pri premeščanju in pri razporejanju dela,
- večja možnost nagrajevanja glede na delovno uspešnost,
- preprečevanje avtomatizmov pri napredovanju,
- povezava napredovanja z delovno uspešnostjo in kariernimi potenciali posameznika,
- dvig motivacije upravljalških struktur za racionalizacijo poslovanja,
- stalno usposabljanje javnih uslužbencev v upravi s posebnim poudarkom na razvoju upravljalških struktur,
- razvoj organizacijske kulture, ki bo vključevala zavest o poslanstvu javne uprave, o njeni vlogi v družbi, o potrebi po stalnem izboljševanju in razvoju v smislu učeče se organizacije,
- jasna opredelitev in povečevanje odgovornosti javnih uslužbencev v javni upravi,

- krepitev ugleda javne uprave in njenih uslužbencev v družbi,
- dvig zadovoljstva in motiviranosti za delo v javni upravi ter krepitev samozavesti javnih uslužbencev,
- profesionalizacija in management v javni upravi (Vlada RS 2003).

Med prednostna področja razvoja slovenske državne uprave in lokalne samouprave je bilo (poleg funkcionalnega in organizacijsko prestrukturiranja javne uprave, standardizacije, optimizacije in informatizacije upravnih postopkov in drugih poslovnih procesov, upravljanja kakovosti v upravi in usmerjenost javne uprave k uporabniku, odprte javne uprave ter povečanja gospodarnosti in učinkovitosti porabe javno - finančnih sredstev ter uspešnosti poslovanja sektorja država) uvrščeno tudi področje upravljanja s človeškimi viri. Vlada RS v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 ugotavlja, da zaposlovanje v slovenskem javnem sektorju narašča hitreje kot zaposlovanje v zasebnem sektorju, kljub temu da za nadaljnjo hitro rast zaposlovanja ni več niti funkcionalne potrebe (ki je objektivno obstajala po letu 1991 zaradi potreb novo nastale države) niti ni ekonomskih možnosti. Zaposlovanje je v preteklem obdobju v veliki meri postalo inertno in samopospešujoče ter ga bo težko zajezi brez jasne in odločne politike povečevanja učinkovitosti obstoječih zaposlenih. Pri tem pa bo potrebno kombinirati dve vrsti aktivnosti: (a) organizacijske rešitve in usposabljanje, ki bi povečalo učinkovitost sedaj zaposlenih bodisi v okviru njihove sedanje zaposlitve bodisi s prerazporeditvijo na naloge, ki jih bodo učinkoviteje opravljali, (b) prestrukturiranje človeških virov v smislu nadomestitve dela sedaj zaposlenih, katerih učinkovitosti ni mogoče povečati z organizacijskimi rešitvami in usposabljanjem, z novimi človeškimi viri. Racionalizacijo obstoječega upravljanja s človeškimi viri je treba opredeliti tako na regulatorni kot na izvedbeni ravni v vseh delih slovenskega javnega sektorja. Prednostnega pomena je optimalno izkoriščenje obstoječih človeških virov in njihova ustreznejša porazdelitev po področjih dela ter v skladu s stopnjo izobrazbe in potenciali posameznikov (Vlada RS 2003) .

V Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 vlada RS ugotavlja, da so človeški viri največje bogastvo javne uprave. Ker je upravljanje s človeškimi viri v javni upravi specifično, morajo biti tudi ukrepi za izboljšave na tem področju temu primerni. V slovenski javni upravi so ti ukrepi naslednji: racionalno načrtovanje človeških virov, objektivnost izbora zaposlenih prek javnih natečajev, omejen mandat opravljanja dela na najvišjih managerskih mestih, nagrajevanje in napredovanje zaposlenih, vezano na uspešnost, koordinacija, nadzor in strokovna pomoč iz strateškega centra za upravljanje s človeškimi viri; povečana možnost mobilnosti zaposlenih znotraj

upravnega sistema; bolj gibljiv plačilni in klasifikacijski sistem; razvoj vseh vrst izobraževanja in usposabljanja v javni upravi s poudarkom na horizontalnih vsebinah itd. Skupni cilj teh ukrepov je pospeševanje učinkovitosti organizacije na podlagi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Ključni elementi nadaljnega razvoja dejavnosti upravljanja s človeškimi viri so enaki poudarkom britanskega standarda za učinkovito vlaganje v ljudi (*ang. Investors in People*), ki se čedalje bolj uveljavlja tudi v Sloveniji, in sicer:

- predanost vodstva, ki verjame v pomen razvoja človeških virov,
- načrtovanje razvoja, ki temelji na rednem ugotavljanju potreb po usposabljanju in razvoju,
- načrtovanje karier zaposlenih in izvajanje predvidenih ukrepov,
- opredelitev organizacijske uspešnosti glede na učinkovitost investicij v razvoj zaposlenih in
- management znanja (Vlada RS 2003).

2.4.7 STRATEGIJA RAZVOJA SLOVENIJE

Strategija razvoja Slovenije, sprejeta na 30. redni seji Vlade RS, junija 2005, opredeljuje vizijo in cilje razvoja Slovenije ter pet razvojnih prioritete z akcijskimi načrti za obdobje 2006 - 2013. Tretja razvojna prioriteta govori o učinkoviti in cenejši državi, vključujoč povečanje institucionalne konkurenčnosti ter učinkovitosti države. To razvojno prioriteto je mogoče doseči z delno privatizacijo upravnih nalog, uveljavljanjem načel novega javnega managementa, vzpostavitvijo standardov uspešnosti in učinkovitosti ter primerjav med organizacijami javne uprave, z bolj fleksibilnim nagrajevanjem in napredovanjem javnih uslužbencev, dvigom standardov kakovosti in transparentnosti javne uprave, izboljšanjem kakovosti njenih storitev ter s krepitvijo njene svetovalne vloge. Akcijska načrta za leti 2005 in 2006 tako predvidevata načrtno večanje učinkovitosti in uspešnosti javne uprave s spodbujanjem sodobnih tehnik za vodenje sprememb ter doseganje poslovne odličnosti v javnem sektorju, razvoj upravljanja s človeškimi viri, razvoj strateškega managementa in načrtno večanje storitev javne uprave s sistematičnim uvajanjem modela odličnosti (CAF – skupni ocenjevalni okvir in EFQM – evropski model odličnosti). Nova strategija razvoja Slovenije za obdobje 2006 - 2013 tako vsebinsko nadaljuje Strategijo nadaljnega razvoja Slovenije 2003 - 2005, v ospredje pa postavlja celovito blaginjo vsakega posameznega državljana Slovenije, in se v tem okviru ne osredotoča le na gospodarska vprašanja, ampak tudi na socialna, okoljska, politična, pravna in kulturna razmerja v Sloveniji (Vlada RS 2005).

Obe strategiji razvoja Slovenije vsebinsko poudarjata modernizacijo slovenske javne uprave v smeri, ki ga je kot svoje poslanstvo zapisalo tudi Ministrstvo za javno upravo, in sicer gre za uveljavljanje

prijazne ter učinkovite javne uprave, ki deluje v javnem interesu. Javna uprava mora biti prijazna do uporabnikov, zaradi katerih obstaja, ter mora predstavljati prijazno delovno okolje za svoje javne uslužbence, ki so njeno bistvo. Prijazna javna uprava se lahko doseže le z čim bolj učinkovito izrabo človeških, finančnih in materialnih virov ter znanja v javni upravi. Prav zato je učinkovitost javne uprave enako pomembna kot njena prijaznost do uporabnikov in uslužbencev. Poleg učinkovite javne uprave pa mora biti slovenska javna uprava tudi kakovostna in poslovno odlična (MJU n.p., Prijazna in učinkovita uprava).

Iz analiziranih dokumentov lahko razberemo, da je uvajanje, spodbujanje in upravljanje kakovosti pomemben del prenove slovenske javne uprave. Politika kakovosti javne uprave v RS je osnovana na vsem standardom in modelom skupnih temeljnih konceptih kakovosti, pa tudi na skupku splošno priznanih vrednot sodobne evropske uprave ter vključuje načela zakonitosti, samostojnosti, politične nevtralnosti, nepristranskosti, odgovornosti, odprtosti ter tudi etičnost, kot temeljno sestavino kakovostnega dela v najširšem smislu. Kakovost in poslovna odličnost v javni upravi se zagotavljata z implementacijo uveljavljenih modelov kakovosti in poslovne odličnosti (MJU n.p., Prijazna in učinkovita uprava).

Uporabo nekaterih v svetu uveljavljenih modelov in standardov kakovosti ter poslovne odličnosti predvidevata tudi obe strategiji razvoja Slovenije ter obenem poudarjata nujnost vrednotenja razvoja slovenske javne uprave. Modele in standarde kakovosti ter poslovne odličnosti si bomo v nadaljevanju diplomskega dela podrobno ogledali, najprej pa bomo razčistili pomen pojmov učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti v javni upravi.

2.5 UČINKOVITOST, USPEŠNOST IN KAKOVOST V JAVNI UPRAVI

Delovanje organizacij javne uprave se zaradi omejenosti finančnih sredstev ter večanja zahtev in ozaveščenosti državljanov, ki delovanje javne uprave financirajo, vedno bolj presoja z različnih vidikov, ki jih lahko strnemo v t.i. 5E (Žurga 2002: 87):

1. Uspešnost (*ang. Effectiveness*) → Kako uspešna je organizacija pri realizaciji svojih ciljev? Ali udejanja svoje poslanstvo, ki je razlog njenega obstoja?
2. Učinkovitost (*ang. Efficiency*) → Ali je razmerje med outputi in inputi optimalno? Kako učinkoviti so človeški, finančni in drugi viri? Kako učinkovit je informacijski sistem organizacije?

3. Gospodarnost (*ang. Economy*) → Kako gospodarna je organizacija pri uporabi svojih virov? Ali se dejavnost izvaja s kar najmanjšimi stroški ali pa je pri tem potratna?
4. Etika (*ang. Ethics*) → Ali pri svojem delovanju organizacija ravna etično? Ali javna sredstva porablja namensko in primerno?
5. Ekologija (*ang. Ecology*) → Kako organizacija s svojim delovanjem vpliva na naravno okolje? Ali organizacija pri svojem delovanju uporablja naravne vire na način, da bodo dostopni še naslednjim generacijam?

Uspešnost organizacije razumemo kot stopnjo, do katere organizacija uresničuje zastavljene cilje. Z vidika strank uspešnost opredelimo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank (Neely v Žurga 2002: 88). Organizacija je s tega vidika uspešna takrat, kadar daje svojim odjemalcem oziroma uporabnikom dogovorjene koristi. Uspešnost je zunanja značilnost poslovnega sistema. Učinkovitost organizacije pa je razmerje med izhodom in vhomom ter pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška. Uspešnost in učinkovitost sta povezani kategoriji, a se ne pogojujeta. Vsekakor ni dovolj, da je organizacija zgolj uspešna – da dela prave stvari, pač pa mora biti tudi učinkovita – stvari mora delati tudi prav (Žurga 2002: 88).

Učinkovitost javne uprave predstavlja enega od kriterijev, ki določajo konkurenčnost države. V splošnem potrebujemo države, ki svoje obveze izpolnjujejo bolj učinkovito, pri izvajanju svojih nalog pa upoštevajo današnje spremenjene pogoje delovanja in pričakovanja uporabnikov (Žurga 2002: 86).

Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti sistema je natančno spremljanje njegovega delovanja. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi ni nujno zgolj za ugotavljanje njihove uspešnosti in učinkovitosti, pač pa lahko vodi v povečanje njihove uspešnosti in učinkovitosti. Poleg tega je spremljanje delovanja koristno tudi za testiranje in (ali) za izboljševanje prilagodljivosti organizacije. Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti je merjenje, ki je prvi pogoj za nadaljnje aktivnosti. Spremljanje delovanja je prvi pogoj vsakega vrednotenja in ključni element uvedbe sprememb v delovanje javne uprave (Žurga 2002: 100-101).

Na uspešnost in učinkovitost javne uprave je treba nenehno opozarjati ter ju meriti zaradi pomanjkanja možnosti uvedbe tržnih mehanizmov v javni sektor, ki bi neuspešne dele izločali sami. Merjenje uspešnosti in učinkovitosti v javnem sektorju predstavlja nekakšen nadomestek zasebni konkurenci,

njegovi sestavni deli pa so merjenje uspešnosti in učinkovitosti organizacije (oziroma javne uprave kot celote), njenih delov in posameznikov, ugotavljanje zadovoljstva uporabnikov in zaposlenih ter ekonomičnosti njenega poslovanja (Ferfila in Kovač 2000: 222).

Obstajajo različni načini spremljanja in ocenjevanja delovanja organizacije in njenih delov. Njihova izbira je odvisno od narave organizacije in konkretnih razmer. Sistem spremljanja delovanja ima svojo ceno ter mora biti opredeljen in uporabljen v čim bolj optimalnem obsegu (Žurga 2002: 102).

Pri birokraciji je merjenje uspešnosti in učinkovitosti oteženo zaradi narave dela (storitvena dejavnost, dolgoročni cilji, katerih izpolnitev se bo pokazala v nedoločenem času, neznano razmerje med inputom in outputom ter neizmerljivi rezultati zaradi nedorečenosti, kaj outputi in outcomi so itd.). Kakršno koli je okolje neke organizacije, mora imeti sistem merjenja, da bi deloval uspešno, tri glavne značilnosti, in sicer tehnično veljavnost merjenja, legitimnost in kontinuiteto (Ferfila in Kovač 2000: 222).

Razvoj slovenske javne uprave gre v smeri večanja vloge managementa v upravi, večje učinkovitosti ter usmerjenosti k rezultatom in strankam uprave. Usmerjenost k strankam, k rezultatom delovanja in v učinkovito izvajanje procesov pa so osrednji element uvajanja standardov kakovosti in poslovne odličnosti (Žurga 2002: 86).

Kakovost in poslovna odličnost sta pojma, ki se prepletata in sta soodvisna. Kakovost je sinonim za zadovoljevanje potreb, zahtev in pričakovanj strank ter uporabnikov storitev. Odličnost pa je nadgradnja omenjenih pričakovanj. Odlična organizacija je tista, ki v primerjavi z ostalimi organizacijami prednjači po urejenosti notranjih procesov, po odnosu do strank, po uspešnosti strateškega načrtovanja in nenazadnje po poslovnih rezultatih. Od organizacij se vse bolj pričakuje uporabniška orientacija, torej izhajanje iz potreb in pričakovanj uporabnikov, ki jih v teh pričakovanjih zadovoljijo ali njihova pričakovanja celo presežejo. Ob tem pa organizacije ne smejo zanemarjati lastnih zaposlenih, ki so pomemben člen v verigi doseganja kakovosti in poslovne odličnosti. Poslovna odličnost tako presega pojem kakovosti, je bolj kompleksna, zahtevna in tudi težje dosegljiva (Krapše 2005: 161).

V Sloveniji je bil kot temeljni dokument in vodilo za doseg končnega cilja, tj. odlične kakovosti, leta 1993 izdelan Nacionalni program kakovosti Republike Slovenije, z vizijo, da Slovenija postane v zavesti evropske in svetovne javnosti prepoznavna kot država kakovosti ter blaginje. Oktobra 1996 je Vlada RS sprejela dokument Politika kakovosti državne uprave, marca 1999 pa je bil na Uradu za

organizacijo in razvoj uprave Ministrstva za notranje zadeve ustanovljen Odbor za kakovost, ki naj bi s svojim delovanjem pripomogel k razvoju učinkovite, državljani prijazne, prepoznavne ter odgovorne državne uprave. Cilji, ki jih omenjeni odbor pri tem zasleduje, so povečanje zadovoljstva strank in zaposlenih, izboljšanje uspešnosti, učinkovitosti in preglednosti delovanja, obvladovanje stroškov, dvig ugleda in prepoznavnosti ter pridobitev certifikata kakovosti za posamezno upravno enoto znotraj slovenske javne uprave (Žurga 2002: 132).

Vlada RS je svoj pogled na uvajanje poslovne odličnosti in kakovosti v javno upravo, načrtala še z naslednjimi dokumenti (Kustec Lipicer 2007: 203-204):

- Strateški načrt za implementacijo projekta reforme slovenske uprave 1997 - 1999 (sprejet leta 1997);
- Politika kakovosti slovenske javne uprave (sprejeta leta 2003);
- Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 - 2005 (sprejeta leta 2003);
- Strategija razvoja Slovenije (sprejeta leta 2005).

V okviru vprašanja politike kakovosti je danes še vedno krovni dokument *Politika kakovosti javne uprave*, sprejet 23. decembra 2003. Kakovost je v tem dokumentu deklarativne narave, po eni strani opredeljena kot cilj upravnega delovanja, po drugi pa tudi kot vrednota in obveza javne uprave, ki učinkuje navznoter (upravna javnost) in navzven (demokratska javnost, uporabniki upravnih storitev). Iz omenjenega dokumenta, ki je pogosto poimenovan tudi zgolj kot izjava, je možno prepoznati osem ciljnih vsebin kakovosti, in sicer:

- zakonito, samostojno, politično nevtrarno, nepristransko, odgovorno, odprto in etično ravnanje v javni upravi,
- usmerjenost v sodobne, evropsko primerljive razmere,
- partnerstvo v notranje- in zunanjepolitičnem smislu,
- spremljanje in merjenje ciljev ter rezultatov dela,
- smotrno porabo proračunskih sredstev,
- oblikovanje, izboljševanje in standardiziranje upravnih procesov,
- motiviranje, razvoj, kompetentnost in zadovoljstvo zaposlenih (Kustec Lipicer 2007: 204).

Z namenom doseganja kakovosti se predpostavlja zlasti (Kustec Lipicer 2007: 204):

1. izvajanje stalnih aktivnosti javnih managerjev, prek katerih je mogoče ustvariti ustrezne pogoje za strateško planiranje,

2. izboljševanje delovnih procesov in sistemov dela,
3. razvijanje standardov in sistema meritev, ki bodo omogočali nenehne izboljšave in inovacije, potrebne za dvig kakovosti javnega sektorja.

Za doseganje naštetih ciljev so v splošnem predvideni informacijski mehanizmi seznanjanja vseh zaposlenih v javni upravi s politiko kakovosti in javnopolitični mehanizmi, ki se kažejo v predlogu oblikovanja individualnih politik kakovosti na ravni posameznih upravnih organizacij. Konkretno izvedbo mehanizmov naj bi tako dosegli nekateri (v diplomskem delu že predstavljeni) zakonski in podzakonski akti (Kustec Lipicer 2007: 205).

K uresničevanju kakovosti in poslovne odličnosti prispevajo tudi v tem kontekstu sprejete vladne uredbe, in sicer (Bohinc 2004: 7-11):

1. Uredba o načinu poslovanja organov javne uprave s strankami, ki izvaja uvedbo letnih postopkov ugotavljanja kakovosti v organih javne uprave, pri čemer se v upravnih enotah ti postopki izvajajo v skladu s predpisano metodologijo ministra, pristojnega za upravo.
2. Uredba o poslovnem času, uradnih urah in delovnem času v organih državne uprave, sprejeta z namenom enotnega nastopanja državne uprave nasproti uporabnikom ter dviga kakovosti njenega delovanja.
3. Uredba o postopku ugotavljanja nesposobnosti javnega uslužbenca v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti, katere besedilo je vlada določila v letu 2003 z namenom zagotovitve ustreznih in uspešnih človeških virov za izvajanje ključnih upravnih nalog.

Uvedba kakovosti za posamične slovenske upravne enote pa temelji tudi na izdelavi natančnega plana dela za vse leto, korekciji načina merjenja učinkovitosti reševanja zadev, vzpostavitvi merjenja zadovoljstva zaposlenih in strank, vzpostavitvi merjenja napak pri delu zaposlenih, uvedbi letnih pogovorov z zaposlenimi in letnemu pregledu s strani vodstva ipd. (Bohinc 2004: 10-11).

K doseganju ciljev kakovosti ter poslovne odličnosti, zapisanih v nekaterih slovenskih javnopolitičnih dokumentih, pripomorejo modeli kakovosti in poslovne odličnosti, ki delujejo kot metodološka orodja za vrednotenje delovanja organizacij.

Priporoča se, da organizacije javne uprave najprej uredijo notranje procese in postopke, jih jasno definirajo in nadzirajo njihov potek ter izvajajo potrebne sprotne korekcije. Šele tako urejena organizacija je zrela za uvajanje standardov kakovosti in poslovne odličnosti oziroma za ustrezno certificiranje. Ob merjenju kakovosti in učinkovitosti pa se med organizacijami vzbuja tudi tekmovalnost in vse več želja po kvalificiranih standardih ter priznanjih glede doseganja kakovosti in poslovne odličnosti (Krapše 2005: 161-162).

2.6 MODELI IN STANDARDI KAKOVOSTI IN UČINKOVITOSTI V SLOVENSKI JAVNI UPRAVI

Delovanje na področju kakovosti in poslovne odličnosti v slovenski javni upravi označuje kombinacija pristopov »od zgoraj navzdol« in »od spodaj navzgor«.

V diplomskem delu že predstavljen pristop *od zgoraj navzdol* se udejanja zlasti preko delovanja ministrstva, pristojnega za upravo, in usmeritev Vlade RS. Usmerjen je v (so)oblikovanje različnih strateških in razvojnih dokumentov, ki se nanašajo na kakovost delovanja slovenske javne uprave, v razvoj skupnih podlag, metodoloških orodij in okvirov ter institucionaliziranje dobrih praks in standardov kakovosti v zakonodajo. Pristop od *spodaj navzgor* pa označuje dejavnosti pri uvajanju modelov in standardov v posamezne organe in organizacije javne uprave, ki na podlagi točno določenih meril in metodoloških orodij vrednotijo učinkovitost, uspešnost, kakovost in poslovno odličnost. Organizacije javne uprave se samostojno odločajo o tem, o kateri poti izboljševanja kakovosti bodo šli, na tej poti pa se od njih pričakuje proaktivno delo. Ministrstvo za javno upravo jim lahko ob tem pomaga in usmerja. Pri izboljševanju kakovosti svojega delovanja organizacije slovenske javne uprave spremembe uvajajo po t.i. strategiji postopnega uravnavanja, ki temelji na racionalnem pristopu, kontinuiteti ter stalnem uravnavanju osnovnih kompetenc in procesov organizacije. Strategija podpira tudi pristop celovitega obvladovanja kakovosti za stalno izboljševanje organizacije. Glavne značilnosti in prednosti te strategije so naslednje: usklajenost strukture z osnovnimi kompetencami organizacije, prilagajanje delovanja kulturnim normam organizacije, izvajanje popravkov in uravnavanje odstopanj glede na sprejete standarde in nenehno iskanje priložnosti za izboljševanje v organizaciji ter zunaj nje (Žurga 2007: 28).

Organizacije slovenske javne uprave se najpogosteje odločijo za uvajanje sistemov vodenja kakovosti po standardih ISO 9000 oziroma po modelih poslovne odličnosti, npr. EFQM in CAF, ki jih bomo v nadaljevanju diplomskega dela podrobneje predstavili. V tistih organizacijah, v katerih imajo več znanja s področja managementa in organizacijskih ved, pa uporabljajo tudi druge organizacijske

modele oziroma mehanizme doseganja kakovosti ter poslovne odličnosti, npr. koncept celovitega upravljanja kakovosti TQM, sodelovanje v tekmovanju za priznanje Republike Slovenije za poslovno odličnost (PRSPO), sodelovanje v tekmovanju za prejem priznanja Dobra praksa, sodelovanje v pilotskem projektu Sistem ocenjevanja odličnosti v javni upravi SOOJU itd. (Žurga 2007).

2.6.1 STANDARDI ISO

Standardi ISO so mednarodni standardi, sprejeti in dogovorjeni v okviru Mednarodne organizacije za standardizacijo – ISO (*ang. The International Organization for Standardization*), ustanovljene leta 1947 z namenom promocije in razvoja dogovorjenih mednarodnih standardov, ki bodo olajšali mednarodno izmenjavo dobrin in proizvodov, storitev oziroma materialov (Krapše 2005: 168).

Oznaka ISO pomeni omrežje 157 nacionalnih inštitutov (v Sloveniji vladni Urad RS za meroslovje), ki koordinirajo in publicirajo sistem standardov na številnih področjih – na področju industrije, tehnologije, kmetijstva, podjetništva, pa tudi v javnem sektorju.¹⁹ Ključna ideja teh standardov temelji na sistemu kontrole, s katerim je možno zagotoviti, da bo neka organizacija dosegala zahtevane standarde. Standardi ISO so smernice za ustrezno postavitvev in ohranjanje internega sistema kakovosti organizacije ter pripomorejo k doslednosti izvajanja delovnih procesov in dobrih rezultatov dela. V slovenski javni upravi so se med vsemi modeli pojavili prvi, in sicer leta 1999, ter se tudi močno uveljavili (Kustec Lipicer 2007: 207).

Standardi ISO temeljijo na prožnosti sistema poslovanja, na procesih in ne na postopkih, spodbujajo stalno izboljševanje, vidijo v zadovoljstvu odjemalca storitev merilo za uspešnost sistema, zahtevajo postavitve merljivih ciljev, se osredotočajo na učinkovito notranje komuniciranje ter usmerjajo pozornost na razpoložljive organizacijske vire (Vujošević v Krapše 2005: 169).

2.6.2 MODEL EFQM

Leta 1988 je štirinajst predsednikov uprav velikih evropskih korporacij ustanovilo Evropsko fundacijo za management kakovosti (*ang. European Foundation for Quality Management*) – EFQM, z namenom promocije evropskega managementa in kakovosti s težnjo po medsebojnih primerjavah na osnovi dogovorjenih kazalcev oziroma kriterijev. Danes EFQM šteje preko osemstopenetdeset članic – organizacij in podjetij iz vseh sektorjev, ki so pripadni ideji doseganja kakovosti in poslovne odličnosti,

¹⁹ Najbolj poznan in razširjen standard ISO 9000 za kakovost managementa je kot nacionalni standard na različnih področjih vpeljalo že več kot 90 držav (Haček in Bačlija 2007: 67).

tudi iz javnega sektorja. V letu 1991 so se takratni člani EFQM-a dogovorili o metodologiji presojanja poslovne odličnosti ter se odločili za stalno podelitev nagrad najboljšim evropskim organizacijam. Prve nagrade so podelili leta 1992 v Madridu (Krapše 2005: 169).

Poslovna odličnost po modelu EFQM oziroma njena metodologija ima za sodelujoče organizacije naslednje značilnosti:

- omogoča dobro prepoznavanje lastne organizacije,
- omogoča identifikacijo lastnih prednosti in pomanjkljivosti,
- omogoča konkurenčne primerjave,
- vpliva na pozitivno samopodobo, notranjo motivacijo zaposlenih, promocijo in ugled organizacije (Krapše 2005: 169).

Model odličnosti EFQM je orodje, ki temelji na devetih kriterijih: petih »E« (*ang. Enablers*) oziroma dejavnikih, ki se nanašajo na delo organizacije (voditeljstvo, zaposleni, politika in strategija, partnerstvo in viri, procesi), ter štirih »R« (*ang. Results*) oziroma kazalcih dosežkov organizacije (rezultati za zaposlene, rezultati za odjemalce, rezultati za družbo, ključni rezultati delovanja) (Kustec Lipicer 2007: 208).

Filozofija evropskega modela za poslovno odličnost EFQM je v dejstvu, da se zadovoljstvo kupcev in zaposlenih ter družbe doseže z udejanjanjem strategije in načrtovanjem, z upravljanjem s sposobnostmi zaposlenih ter z obvladovanjem vira, sistema kakovosti in procesa, vse to pa na koncu vodi k odličnosti poslovnih rezultatov (Krapše 2005: 170).

2.6.3 MODEL CAF

CAF (*ang. Common Assessment Framework*) je oznaka za skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju. V letih 1998 - 2000 so ga razvili upravni strokovnjaki na podlagi pooblastila generalnih direktorjev za javno upravo v državah članicah EU in ga predstavili na 1.konferenci o kakovosti v upravah EU spomladi 2000 v Lizboni (Kustec Lipicer 2007: 207).

Model CAF, ki predstavlja začetno obliko poslovne odličnosti, je nastal na osnovi modela EFQM in nekaterih drugih shem kakovosti (npr. nagrade Visoke šole za upravo v nemškem Speyerju) (Krapše 2005: 171).

CAF je preprost model in predstavlja orodje za pomoč organizacijam javnega sektorja pri uporabi tehnik upravljanja kakovosti za izboljšanje učinkovitosti delovanja. Je nekakšen okvir za samoocenjevanje, s katerim si pridobimo prvi vtis o delovanju organizacije, in ga kasneje lahko nadgradimo z drugimi modeli, ter ima predvsem štiri namene:

- zajeti vse posebnosti različnih organizacij v javnem sektorju,
- služiti kot orodje uslužbencem v javnem sektorju, ki želijo izboljšati uspešnost delovanja svoje organizacije,
- delovati kot »most« med različnimi modeli upravljanja kakovosti,
- omogočiti lažjo primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju (*ang. benchmarking*) (Kustec Lipicer 2007: 207).

Model CAF je mogoče uporabljati v vseh delih javnega sektorja, ki jih sestavljajo javne organizacije na nacionalni, regionalni ali lokalni ravni. Prav tako se lahko uporablja v najrazličnejših okoliščinah, npr. kot del sistematičnega programa prenove ali kot osnova za postavljanje ciljev pri prizadevanjih za izboljšanje javnih storitvenih organizacij. V nekaterih primerih, zlasti pri zelo velikih organizacijah, je samoocenjevanje mogoče tudi samo v delu organizacije, npr. v izbranem sektorju ali oddelku (CAF 2002: 4).

Z modelom CAF tako organizacija pridobi močno orodje za začetek procesa stalnega izboljševanja, saj omogoča oziroma zagotavlja:

- *ocenjevanje, ki temelji na dokazih,*
- *doseganje konsistentnosti usmeritve in soglasja glede tega, kaj je treba storiti za izboljšanje organizacije,*
- *ocenjevanje po postavljenih merilih, ki so širše sprejeta v Evropi,*
- *da s periodičnim samoocenjevanjem merimo, kako smo sčasoma napredovali,*
- *povezavo med cilji in podpornimi strategijami ter procesi,*
- *osredotočenost dejavnosti izboljševanja na tista področja, kjer je najbolj potrebno,*
- *napredovanje in izmenjavo dobre prakse med različnimi področji organizacije ter z drugimi organizacijami,*
- *ustvarjanje navdušenja med zaposlenimi z njihovim vključevanjem v proces izboljševanja,*
- *priložnosti za prepoznavanje napredka in izjemnih dosežkov,*
- *vgrajevanje raznih pobud kakovosti v običajno poslovanje (CAF 2002: 5).*

Ključna prednost modela CAF pred ostalimi modeli kakovosti in poslovne odličnosti je v naslednjem:

1. model upošteva specifike upravnega dela,
2. model gradi na procesih znotraj upravne organizacije ter maksimalno upošteva uporabnika,
3. model omogoča medsebojne primerjave znotraj posamezne panoge, samoocenjevanje in zunanje ocenjevanje ter nagrajevanje,
4. model ni drag, saj se lahko samoocenjevanje kot temelj te metode izvede hitro in z majhnimi stroški (Krapše 2005: 172).

Model CAF je v primerjavi s popolnoma razvitim modelom celovitega upravljanja kakovosti (TQM) »enostaven« model, ki je primeren zlasti za pridobitev prvega vtisa o delovanju organizacije. Pričakuje se, da bo organizacija, ki namerava napredovati, izbrala enega od podrobnejših modelov (kot npr. modela Speyer ali EFQM). Prednost modela CAF je v tem, da je z omenjenima modeloma združljiv in je tako lahko prvi korak za organizacijo, ki želi nadaljevati z upravljanjem lastne kakovosti (CAF 2002: 6).

Prav navedene posebnosti modela CAF so vodile do zaključka, da je idealen za postopno uporabo v slovenskem prostoru. S sklepom ministra za notranje zadeve, februarja 2002, je bila imenovana medresorska delovna skupina za uvajanje modela kakovosti CAF v slovensko javno upravo, katere ključne aktivnosti so bile naslednje:

- prevod in redakcija vprašalnikov v slovenski jezik,
- intenzivno usposabljanje notranjih ocenjevalcev prek Upravne akademije v obliki splošnih seminarjev o različnih modelih kakovosti in posebnih delavnic za ocenjevalce,
- pilotska samoocena v osmih organizacijah javne uprave, različnih glede na naravo dela in obseg dejavnosti ter število zaposlenih,
- distribucija modela organom slovenske javne uprave (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote, občine ter nosilci javnih pooblastil),
- promocija modela (predstavitvene brošure, strokovni posveti, predstavitve modela na svetovnem spletu),
- sodelovanje z Evropskim inštitutom za javno upravo (EIPA) iz Maastrichta, ki je skrbnik modela CAF in skupne baze podatkov, pri pripravi študij primerov uporabe različnih orodij upravljanja kakovosti,
- razvoj baze podatkov za primerjavo z drugimi organizacijami v javnem sektorju v letu 2003, ki služi kot nabor dobrih praks in njihove izmenjave po posameznih merilih CAF,

- sodelovanje pri pilotskem projektu državne uprave pri državnem priznanju (PRSPO) na temelju modela odličnosti EFQM v letu 2004 (Kovač 2003c).

Rezultati pilotske raziskave v jeseni 2002 so potrdili optimalnost uporabe modela CAF tudi pri nas, poleg tega pa so rezultati potrdili sovpadanje slovenske javne uprave z evropskimi. Vendar pa se je CAF na evropski ravni izkazal le kot eno izmed možnih orodij za izboljševanje organizacije, ki je uspešen le s kombinirano uporabo z ostalimi orodji npr. z ISO certifikatom ali sistemom uravnoveženih kazalnikov (*ang. Balanced Scorecard*). CAF ne more biti podpora dnevnomu odločanju v organizaciji, saj je managementu v pomoč kot analitična osnova za oblikovanje korektivnih ukrepov na daljša obdobja (vsako leto ali še redkeje). Celoten sistem uporabe CAF ali katerekoli druge sheme kakovosti je torej predvsem orodje k stalnim izboljšavam in mora kot tak biti tudi del širšega razvoja uprave (Kovač 2003c).

Marca 2004 je delovna skupina za uvajanje in promocijo CAF na delovni seji sklenila, da se kot vir idej za druge uporabnike objavi nekaj primerov ukrepov, ki so jih navedli udeleženci ankete o analizi uporabe modela CAF v Sloveniji, februarja 2004. Delovna skupina je obenem opozorila, da mora vsaka organizacija oblikovati svoj akcijski načrt izboljšav, in sicer v okviru lastnih značilnosti, virov in omejitev, izhajajoč predvsem iz ugotovljenih prednosti ter šibkosti pri ocenjevanju po modelu CAF. Preprosto posnemanje ukrepov izboljšav tako ne bi bilo ustrezno. Pri oblikovanju akcijskega načrta je delovna skupina priporočila tudi določitev načina spremljanja njegovega izvajanja oziroma konkretnije določitev posebnih kazalnikov, ki merijo uspešnost izvedbe posameznega ukrepa. Vsi ukrepi bi morali biti določeni s časovnim rokom in po nosilcu oziroma odgovorni osebi (MJU 2004b).

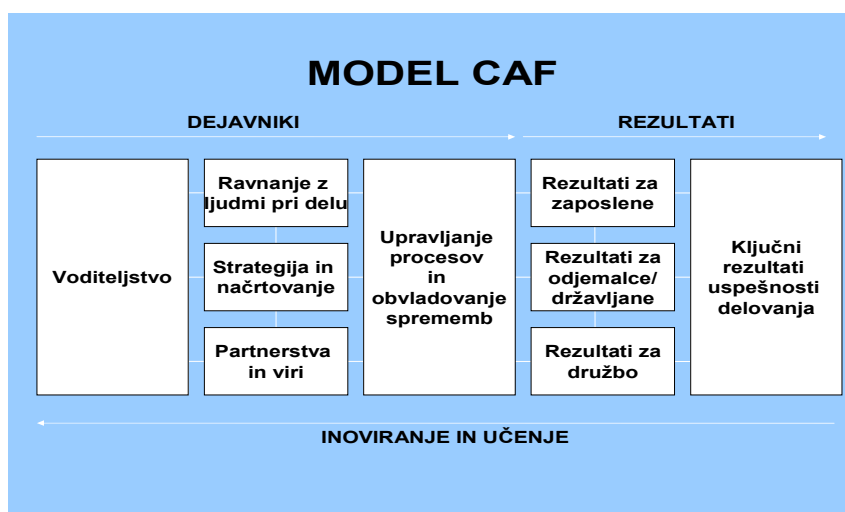
V pričujočem diplomskem delu ne bomo predstavili novejših in izboljšanih različic modela CAF iz leta 2006, ki daje še večji poudarek evropskim vrednotam, specifičnosti okolja v javnem sektorju, načelom odličnosti, prispevanju k dobremu javnemu upravljanju, posodabljanju, inoviranju ter spreminjanju (CAF 2006), temveč se bomo v družboslovnem raziskovanju sklicevali na različico modela CAF iz leta 2002. Prav to, starejšo različico modela CAF, je namreč kar dvakrat uporabila v študiji primera izbrana upravna enota, predstavljena v empiričnem delu diplomskega dela. Različica modela CAF iz leta 2006 zaradi navedenega razloga za to diplomsko delo tako ni posebej relevantna.

Model CAF (različica iz leta 2002) ima devet segmentov, ki nakazujejo glavne vidike obravnave pri analiziranju vsake organizacije. Vsak od njih vsebuje seznam meril, ki nakazujejo glavna področja

obravnave pri ocenjevanju organizacije (CAF 2002: 5). Pet jih sodi v dejavnike uspeha²⁰ in štirje pa med rezultate²¹.

Merila modela CAF, ki so razdelana 27 podmeril, niso ponderirana ter jih povezuje elementa inoviranja in učenja. V okviru vsakega podmerila je oblikovanih več vprašanj, na katera se odgovarja po ocenjevalni lestvici²². Merila modela CAF so skladna z modelom odličnosti EFQM, kar omogoča lažji prehod v primeru višje stopnje kakovosti (Kovač 2003c).

SLIKA 2.1: Sestava modela CAF (različica iz leta 2002)



Vir: Kovač 2003c.

V diplomskem delu se osredotočamo na proces upravljanja s človeškimi viri, zato bomo v nadaljevanju podrobneje predstavili zgolj tiste segmente modela CAF, ki se na to področje posredno ali neposredno nanašajo.²³

²⁰ 1. merilo: voditeljstvo,
 2. merilo: strategija in načrtovanje,
 3. merilo: ravnanje z ljudmi pri delu,
 4. merilo: partnerstva in viri,
 5. merilo: upravljanje procesov in obvladovanje sprememb (CAF 2002: 7-20);
²¹ 6. merilo: rezultati za odjemalce/državljanje,
 7. merilo: rezultati za zaposlene,
 8. merilo: rezultati za družbo,
 9. merilo: ključni dejavniki uspešnosti delovanja (CAF 2002: 21-30).

²² Vsako podmerilo vsebuje navedbo, kako bi bilo mogoče dosegati najboljšo prakso v enem od vidikov uspešnosti delovanja organizacije. Za to navedbo so naštet tudi dejanja, ki predstavljajo predloge konkretnih dejanj za uspeh pri izpolnjevanju posameznega podmerila (CAF 2002: 8).

²³ Podrobneje bomo predstavili naslednja štiri merila: voditeljstvo, ravnanje z ljudmi pri delu, rezultati za zaposlene in ključne dejavnike uspešnosti delovanja.

Prvo merilo skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju – CAF, t.j. »voditeljstvo«, opredeljuje, kako vodje in managerji razvijajo oziroma omogočajo doseganje poslanstva ter vizije organizacije javnega sektorja. Nadalje opredeljuje, kako le-ti razvijajo vrednote, potrebne za dolgoročni uspeh organizacije, in jih z ustreznimi ukrepi ter ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo. V okviru tega merila se ugotavlja tudi osebna zavzetost vodij in managerjev za zagotavljanje razvoja ter uvajanje sistema upravljanja organizacije javnega sektorja. Ocenjevanje poteka po ocenjevalni lestvici za dejavnike in temelji na razmisleku o tem, kaj naj vodje v organizaciji storijo, da bi:

- nakazali organizaciji smer: razvili in posredovali njeno vizijo, poslanstvo in vrednote,
- razvili in uvedli sistem upravljanja organizacije,
- motivirali in podpirali zaposlene v organizaciji ter jim dajali zgled,
- obvladovali odnose s politiki in drugimi udeleženi stranmi (CAF 2002: 7-9).²⁴

Tretje merilo modela CAF, tj. »**ravnanje z ljudmi pri delu**«, opredeljuje, kako organizacija upravlja, razvija in sprošča znanje ter polni potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije. Obenem to merilo opredeljuje tudi način, kako organizacija te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter za učinkovito delovanje zaposlenih. Ocenjevanje poteka po ocenjevalni lestvici za dejavnike in temelji na razmisleku o tem, kaj naj organizacija stori, da:

- načrtuje človeške vire, jih upravlja in izboljšuje v skladu s strategijo in načrtovanjem,
- prepozna, razvija in uporablja sposobnosti zaposlenih z usklajevanjem ciljev in ciljnih vrednosti posameznikov, timov ter organizacije,
- vključuje zaposlene z razvijanjem dialoga in pooblaščenjem (CAF 2002: 12-13).²⁵

Sedmo merilo modela CAF, tj. »**rezultati za zaposlene**«, opredeljuje rezultate, ki jih organizacija dosega na področju zadovoljstva zaposlenih. Pri tem merilu je potrebno obravnavati zadovoljstvo vseh zaposlenih, ki neposredno ali posredno služijo odjemalcem storitev oziroma državljanom, pri tem pa se potrebno navezovati na tretje merilo omenjenega modela (*»ravnanje z ljudmi pri delu«*). Za različne organizacije v javnem sektorju je pomembno, da neposredno beležijo rezultate v zvezi z zaposlenimi, ki se nanašajo na to, kakšno predstavo imajo zaposleni o organizaciji in njenem poslanstvu, o delovnem okolju, upravljanju organizacije ter sistemih upravljanja, o možnostih poklicne kariere, razvoju osebnih veščin ter o proizvodih in storitvah, ki jih organizacija zagotavlja. Pri tem se najpogosteje uporabijo

²⁴ Glej Priloga A.

²⁵ Glej Priloga A.

ankete, lahko pa tudi dopolnilna orodja, npr. ciljne skupine. Organizacije imajo na voljo tudi vrsto notranjih kazalnikov, s katerimi lahko merijo rezultate, ki jih dosegajo pri svojih zaposlenih in se nanašajo na njihovo zadovoljstvo, uspešnost delovanja, razvijanje veščin, motivacijo in vključevanje v organizacijo (CAF 2002: 24).²⁶

Deveto merilo modela CAF, tj. »**ključni rezultati uspešnosti delovanja**«, opredeljuje, kaj dosega organizacija na področju svojih pooblastil in opredeljenih ciljev ter na področju zadovoljevanja potreb in pričakovanj vseh, ki imajo finančne ali drugačne interese v organizaciji. To merilo zajema vse tiste dosežke, ki jih je organizacija opredelila kot izmerljive in bistvene za svoj kratkoročni in dolgoročni uspeh. Ključni rezultati uspešnosti delovanja so finančna in nefinančna merila za uspešnost ter učinkovitost zagotavljanja storitev oziroma proizvodov, ciljev in ciljnih vrednosti, vključno s specifičnimi, političnimi cilji. Rezultati se nanašajo na merjenje delovanja organizacije glede na doseganje ciljev in glede na rezultate ključnih dejavnosti (uspešnost), kakor tudi glede na notranje delovanje organizacije. Nanašajo se tudi na merjenje delovanja organizacije v smislu razumnega izkoriščanja njenih finančnih virov (gospodarnost) ter učinkovite porabe finančnih virov²⁷ (CAF 2002: 29).

V diplomskem delu bomo v nadaljevanju raziskali aktivnosti upravljanja s človeškimi viri v konkretni javni organizaciji - v Upravni enoti Sevnica ter s temeljito analizo rezultatov ocenjevanja po opisanih merilih CAF, ki se nanašajo na področje upravljanja s človeškimi viri, ugotavljali, kakšen je dejanski pomen in vpliv aktivnosti upravljanja s človeškimi viri na kakovost delovanja omenjene upravne enote.

²⁶ Glej Priloga A.

²⁷ Glej Priloga A.

3. EMPIRIČNI DEL

3.1 OPIS IZBRANE UPRAVNE ENOTE

Zakon o državni upravi določa, da se upravna enota ustanovi za opravljanje nalog državne uprave, ki jih je treba organizirati in izvajati teritorialno (ZDU 113/2005 – UPB4, 14. člen). Omenjeni zakon v 44. členu tudi določa, da upravne enote odločajo na prvi stopnji v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, če z zakonom za posamezne upravne stvari ni določeno drugače (ZDU 113/2005 – UPB4).

Upravne enote so vez med državo in državljani, saj zagotavljajo upravne storitve na področju notranjih zadev (osebni dokumenti, prijava prebivališča itd.), graditve objektov in drugih posegov v prostor (gradbeno dovoljenje, uporabno dovoljenje itd.), gospodarstva (dovoljenja za opravljanje gostinske dejavnosti itd.), kmetijstva (promet s kmetijskimi zemljišči, status kmeta, zaščitene kmetije itd.), denacionalizacije, žrtev vojnega nasilja in še bi lahko naštevali (MJU n.p., Portal upravnih enot).

Z uslužbenci upravne enote se tako prej ali slej sreča vsak državljan.

Območja in ime upravnih enot določi Vlada RS z Uredbo o teritorialnem obsegu upravnih enot v Republiki Sloveniji, in sicer tako, da je zagotovljeno racionalno ter učinkovito opravljanje upravnih nalog. Območje posamezne upravne enote praviloma obsega območje ene ali več lokalnih skupnosti (ZDU 113/2005 – UPB4, 43. člen).

V RS je 58 upravnih enot²⁸, za usklajevanje njihovega delovanja pa skrbi Sektor za upravne enote na Direktoratu za e-upravo in upravne procese Ministrstva za javno upravo (MJU n.p., Portal upravnih enot).

Po Zakonu o državni upravi, upravno enoto vodi načelnik, imenovan v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Načelnik upravne enote predstavlja upravno enoto, izdaja odločbe v upravnem postopku na prvi stopnji, koordinira delo notranjih organizacijskih enot, zagotavlja opravljanje strokovnih in drugih nalog, ki so skupne notranjim organizacijskim enotam, opravlja druge organizacijske naloge v zvezi z delovanjem upravne enote, odloča o pravicah ter dolžnostih in delovnih

²⁸ Upravne enote so bile ustanovljene v začetku leta 1995 in so prevzele naloge državne uprave od občin (MJU n.p., Portal upravnih enot).

razmerjih delavcev v upravni enoti in o drugih kadrovskih vprašanjih ter skrbi za sodelovanje z lokalnimi skupnostmi z območja upravne enote. Redno mora tudi poročati o celotnem delovanju upravne enote ministrstvu, pristojnemu za upravo, in resornim ministrstvom o izvrševanju nalog na njihovih delovnih področjih (ZDU 113/2005 – UPB4, 46., 47. in 50. člen).

V diplomskem delu smo že poudarili, da modernizacija slovenske javne uprave poteka s pomočjo vladnega oblikovanja različnih strateških in razvojnih dokumentov ter razvoja skupnih podlag, metodoloških orodij in institucionaliranja dobrih praks ter kakovosti v slovensko zakonodajo. Organizacije slovenske javne uprave se nato samoiniciativno odločajo za vrednotenje svoje učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti in poslovne odličnosti z uvajanjem mehanizmov oziroma metodoloških orodij za vrednotenje svojega delovanja. Cilj modernizacije javne uprave je v ustvarjanju uporabnikom ter zaposlenim prijazne in tudi učinkovite javne uprave, delujoče v javnem interesu, kar je mogoče doseči z učinkovito izrabo finančnih in materialnih virov, predvsem pa z racionalnim, učinkovitim upravljanjem s človeškimi viri. V diplomskem delu bomo prav iz tega razloga s študijo primera analizirali aktivnosti upravljanja s človeškimi viri v konkretni organizaciji slovenske javne uprave in z vrednotenjem izbranih meril modela CAF, ki se nanašajo na področje upravljanja s človeškimi viri, ugotavljali, kakšen je dejanski pomen ter vpliv upravljanja s človeškimi viri na delovanje izbrane organizacije. Za študijo primera smo izbrali Upravno enoto Sevnica zaradi lažje lokalne dostopnosti do podatkov ter dejstva, da so v izbrani upravni enoti svoje delovanje z modelom CAF vrednotili kar dvakrat (in sicer leta 2005 in leta 2007), kar nam bo omogočilo primerjavo rezultatov ter uvid v morebitne izboljšave na izbranih segmentih omenjenega metodološkega orodja za samoocenjevanje organizacij v javnem sektorju.

3.1.1 UPRAVNA ENOTA SEVNICA

Upravna enota Sevnica (od tu naprej: UE Sevnica) obsega 272,2 km² veliko ozemlje, na katerem živi 18.279 prebivalcev. Le-ti živijo v 115 naseljih, organiziranih v dve občini.²⁹ V okviru UE Sevnica deluje tudi 6 krajevnih uradov. V UE Sevnica je trenutno zaposlenih 32 ljudi.³⁰ UE Sevnica je organizirana za opravljanje upravnih nalog na podlagi Uredbe o teritorialnem obsegu upravnih enot in na prvi stopnji odloča v upravnih stvareh iz državne pristojnosti, ima pa tudi del pospeševalne ter

²⁹ Upravna enota Sevnica s svojim delovanjem posega na celotno območje Občine Sevnica in del občine Škocjan (Krajevna skupnost Bučka). Meji na pet upravnih enot, in sicer: na severu na UE Šentjur pri Celju, na vzhodu na UE Krško, na jugovzhodu na UE Novo mesto, na jugu na UE Trebnje ter na zahodu na UE Laško (Upravna enota Sevnica).

³⁰ Glej Priloga B.

nadzorstvene funkcije v prostoru, ki ga pokriva. Delo v UE Sevnica je organizirano v treh notranjih organizacijskih enotah oziroma oddelkih.³¹

V UE Sevnica je skrb za učinkovito poslovanje in zagotavljanje kakovostnih storitev nepogrešljiva sestavina njene politike kakovosti ter vizije nadaljnjega razvoja. Poleg zagotavljanja zakonitega, učinkovitega, ažurnega in transparentnega poslovanja, je velika skrb za kakovost delovanja usmerjena tudi v zagotavljanje zadovoljstva strank ter zaposlenih. V vsakoletnih Poslovnih načrtih UE Sevnica so opredeljene splošne usmeritve, dolgoročni cilji ter vizija nadaljnjega razvoja in delovanja, ki v skladu s politiko kakovosti vzdržujejo ter izboljšujejo sistem vodenja kakovosti v smeri poslovne odličnosti. Za doseganje dolgoročno zastavljenih ciljev si, v okviru vsakoletnih Poslovnih načrtov, v UE Sevnica zastavljajo in določajo konkretne, kar se da merljive, kratkoročne cilje, katerih vsebina je pogojena z doseženimi rezultati UE v preteklem obdobju, doseženimi rezultati v drugih, primerljivih UE ter z vsebino načrtovanih aktivnosti, ki so plod pobud in predlogov, posredovanih s strani zaposlenih. Doseganje omenjenih ciljev, zapisanih v vsakoletnih Poslovnih načrtih UE Sevnica, se preverja tekom koledarskega leta. Rezultati letnega delovanja, postopno pridobljeni s pomočjo modela CAF in zapisani v Letnem poročilu o delu UE Sevnica³², se analizirajo na sestankih vodstva UE Sevnica (kolegij načelnice), na sestankih organizacijskih enot oziroma oddelkov, na sestankih celotnega kolektiva ter v okviru specifične ad - hoc »Skupine za kakovost«, ustanovljene za implementacijo modela CAF v UE Sevnica. Na teh sestankih se sprejemajo tudi korektivni in preventivni ukrepi ob ugotovljenih morebitnih odmikih od zastavljenih ciljev, ki naj bi vodili k izboljšanju kakovosti in učinkovitosti v izvajanju glavnih oziroma ključnih procesov (tj. upravnih postopkov) ter v izvajanju podpornih procesov (t.j. upravljanje s človeškimi, finančnimi, informacijskimi viri).³³

3.2 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI V UE SEVNICA

Oddelek za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica opravlja splošna, strokovna, administrativna, tehnična in informacijska opravila za potrebe UE, naloge finančno - računovodskega poslovanja, priznava status in pravice vojnim invalidom, vojnim veteranom in žrtvam vojnega nasilja, opravlja dejavnosti s področja civilne obrambe in varstva pri delu, poleg tega pa opravlja tudi naloge s področja

³¹ Oddelek za občo upravo in skupne zadeve, Oddelek za gospodarske dejavnosti, kmetijstvo, urejanje okolja in prostora ter Oddelek za upravne notranje zadeve (Upravna enota Sevnica n.p.).

³² V UE Sevnica so vrednotili svoje delovanje z modelom CAF dvakrat, in sicer leta 2005 in leta 2007 (glej Priloga B).

³³ Glej Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006, Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2008 ter Priloga B.

kadrovskega poslovanja oziroma upravljanja s človeškimi viri ter izpopolnjevanja sistema kakovosti v omenjeni UE (Upravna enota Sevnica, n.p.).

V okviru nalog s področja kadrovskega poslovanja oziroma upravljanja s človeškimi viri, Oddelek za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica pripravlja predloge notranje organizacije dela in sistemizacije delovnih mest, načrtuje in pridobiva kadre, zaposluje javne uslužbence oziroma ureja delovna razmerja, načrtuje in organizira strokovna izobraževanja in izpopolnjevanja zaposlenih, načrtuje razvoj zaposlenih (vključno z urejanjem nagrajevanja), pripravlja kadrovske analize in poročila ter vodi kadrovske evidence. Upravljanje s človeškimi viri v UE Sevnica poteka v veljavnih normativnih okvirih, ki urejajo to področje v organih slovenske javne oziroma državne uprave. Pri tem torej za izvajanje jasno določene kadrovske politike in strategije, ki v Sloveniji ureja področje sistema javnih uslužbencev.³⁴

Iz intervjuja z vodjo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica, ga. Heleno Guček, lahko razberemo, da se ji najbolj zahtevna aktivnost upravljanja s človeškimi viri zdi prav izvedba postopka za novo zaposlitev javnega uslužbenca z javnim natečajem, saj gre po njenem mnenju za zapleten in dolgotrajen postopek. Spreminjanje procesa upravljanja s človeškimi viri v javni upravi z uvajanjem podjetniških prijemov iz zasebnega sektorja, kar naj bi izboljšalo uspešnost, učinkovitost in kakovost organizacij slovenske javne uprave, v UE Sevnica pozdravljajo, a ga. Guček opozarja na nedorečenost uvedenih sprememb ter negotovost glede prihodnjega razvoja na tem področju. O modelu CAF, ki so ga v UE Sevnici uvajali v letu 2005 in letu 2007 imajo v UE Sevnica dobro mnenje. Vodja Oddelka za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica ga opisuje kot preprost model, prilagojen delu in naravi slovenskih upravnih enot. Model CAF, čigar izvajanje ni drago, s pomočjo samoocenjevanja in kasnejših sprejetih ukrepov izboljšav določenih segmentov UE vodi k njenemu bolj učinkovitemu, uspešnemu in kakovostnemu delovanju. Na področju upravljanja s človeškimi viri so v UE Sevnica po izvedbi modela CAF leta 2005 in leta 2007 uvedli ukrepe, usmerjene v izboljšanje medsebojnih odnosov, v dvig kakovosti komunikacijskih in organizacijskih vrednot v UE ter v odpravo negativnih elementov, ki povzročajo nezadovoljstvo zaposlenih. Izboljšave so uvedli tudi na področju načrtovanja in organiziranja strokovnega izobraževanja in izpopolnjevanja vseh zaposlenih. Poskusili so aktivneje vključiti zaposlene v celostno delovanje UE Sevnica z razvijanjem odprtega dialoga. Z organizacijo neformalnih druženj poskušajo krepiti zaupanje med zaposlenimi in izboljševati medsebojne odnose. Oddelek za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica sicer izvaja jasno določene kadrovske politike

³⁴ Glej Priloga C.

in strategije, ki v Sloveniji urejajo področje sistema javnih uslužbencev, zato se njegovo delovanje na področju upravljanja človeškimi viri po uvedbi ukrepov izboljšav ni pretirano spremenilo.³⁵

V UE Sevnica se zavedajo, da so zaposleni največje organizacijsko bogastvo in da je racionalen, načrten ter sistematičen proces upravljanja s človeškimi viri ključnega pomena za odličnost delovanja. Model CAF vključuje merila, ki pripomorejo k samoocelitvi procesa upravljanja s človeškimi viri v organizaciji javne uprave in tako vodi tudi k potencialnim ukrepom izboljševanja organizacijskega delovanja na tem področju, vendar pa so izboljšave mogoče le z resnim pristopom ter interesom po doseganju odličnosti.³⁶

3.3 UPORABA MODELA CAF V UE SEVNICA

Model CAF so v UE Sevnica izvedli dvakrat, in sicer leta 2005 ter leta 2007. Načelnica UE Sevnica, mag. Darja Drnovšek, ki je na tem položaju od septembra 2005, ima pozitivno mnenje o modelu CAF ter se ji zdi boljši kot ostali standardi in modeli kakovosti ter poslovne odličnosti. Njegove prednosti vidi v preprostosti za uvajanje, prilagojenosti organizacijam javne uprave oziroma javnega sektorja ter hitri izvedbi z majhnimi stroški. Za izvedbo modela CAF se je UE Sevnica odločila samoiniciativno, saj Ministrstvo za upravo le neobvezujoče priporoča uvajanje modelov in standardov kakovosti ter poslovne odličnosti. Namen uvajanja tega modela v UE Sevnica je bil v izboljšanju učinkovitosti in kakovosti njihovega delovanja, ki poleg ažurnega, zakonitega, transparentnega poslovanja vključuje tudi zagotavljanje zadovoljstva uporabnikov njihovih storitev in vseh zaposlenih v organizaciji. To v intervjuju potrjuje tudi vodja Oddelka za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica, ga. Helena Guček. Z dvakratno izvedbo iste različice modela CAF leta 2005 in 2007 so lahko v UE Sevnica s primerjavo ocen posameznih meril, videli, ali je dejansko prišlo do izboljšav po sprejetih ukrepih. Za izvajanje modela CAF je bila zadolžena »Skupina za kakovost«, sestavljena iz zaposlenih iz različnih oddelkov UE Sevnica. Ta skupina, ki se je redno sestajala, po navedbah načelnice UE Sevnica, ni stalna, temveč so jo sestavili ad - hoc za potrebe izvajanja omenjenega modela v letu 2005 in letu 2007. Rezultati meritev po modelu CAF so bili leta 2007 boljši kot leta 2005 in intervjuvane mag. Darje Drnovšek niso presenetili. Izvajanje ukrepov izboljšav, sprejetih na sestankih vodstva UE Sevnica (kolegij načelnice), na sestankih organizacijskih enot oziroma oddelkov, na sestankih celotnega kolektiva in v okviru specifične »Skupine za kakovost«, ustanovljene za implementacijo modela CAF v UE Sevnica, ter zapisanih v interne dokumente UE Sevnica, je ključno pripomoglo k omenjenim boljšim rezultatom

³⁵ Glej Priloga C.

³⁶ Glej Prilogi B in C.

meritev po modelu CAF leta 2007. Realizacija sprejetih ukrepov izboljšav delovanja UE Sevnica pa ni bila vedno mogoča zaradi finančnih omejitev, zato se prenaša tudi na prihodnja delovna obdobja. Izvedbo modela CAF v UE Sevnica načrtujejo spet v letu 2009, kot že dvakrat prej pa se bodo tega lotili z resnim pristopom ter interesom po doseganju odličnosti.³⁷

3.4 REZULTATI IZVEDBE MODELA CAF V UE SEVNICA

Tabela 3.6: Rezultati izvedbe modela CAF v UE Sevnica

ORGANIZACIJA	DEJAVNIKI					
	<i>Leto ocenitve</i>	Voditeljstvo	Strategija in načrtovanje	Ravnanje z ljudmi pri delu	Partnerstva in viri	Upravljanje procesov in obvladovanje sprememb
UE Sevnica	2005	3,0	3,1	2,9	3,0	2,8
	2007	3,2	3,3	3,1	3,4	3,1

ORGANIZACIJA	REZULTATI					POVPREČJE
	<i>Leto ocenitve</i>	Rezultati za odjemalce/državljanje	Rezultati za zaposlene	Rezultati za družbo	Ključni rezultati uspešnosti delovanja	
UE Sevnica	2005	2,7	2,9	2,8	3,0	2,9
	2007	3,0	3,1	2,9	3,2	3,1

Vir: Ministrstvo za javno upravo 2008.

V diplomskem delu bomo nadalje podrobneje analizirali ocene štirih segmentov oziroma meril modela CAF, ki so ga v različici iz leta 2002 izvedli v UE Sevnica v letih 2005 in 2007, in sicer ocene meril: voditeljstvo, ravnanje z ljudmi pri delu, rezultati za zaposlene in ključni dejavniki uspešnosti delovanja. Prav zgoraj našeta merila modela CAF se namreč posredno oziroma neposredno dotikajo našega raziskovalnega področja, tj. upravljanja s človeškimi viri.

Ocenjevanje meril modela CAF poteka po ocenjevalni lestvici, določeni v razponu od 0 do 5.

³⁷ Glej Priloga B.

Tabela 3.7: Ocenjevalna lestvica za prvih pet segmentov oziroma meril modela CAF (različica 2002), imenovanih dejavniki uspeha³⁸

0	Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani.
1	Pristop je načrtovan.
2	Pristop je načrtovan in se izvaja.
3	Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje.
4	Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (<i>ang. benchmarking</i>), in je ustrezno prilagojen.
5	Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (<i>ang. benchmarking</i>), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo.

Vir: Ministrstvo za javno upravo 2004.

Tabela 3.8: Ocenjevalna lestvica za štiri rezultate modela CAF (različica 2002)³⁹

0	Rezultati se ne merijo.
1	Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja.
2	Rezultati kažejo skromen napredek.
3	Rezultati kažejo znaten napredek.
4	Doseženi so odlični rezultati in narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji.
5	Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji in pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami.

Vir: Ministrstvo za javno upravo 2004.

Povprečna ocena izvedenega samoocenjevanja po modelu CAF je v letu 2005 v UE Sevnici znašala 2,9. V letu 2007 se je povprečna ocena izvedenega samoocenjevanja po modelu CAF zvišala za 0,2 in je tako znašala 3,1. To potrjuje izjavo načelnice UE Sevnica, in sicer da so bili sprejeti ukrepi izboljšav po izvedbi modela CAF leta 2005 dejansko implementirani ter so tako vodili do bolj kakovostnega in učinkovitega delovanja omenjene UE. Povprečna ocena merila »voditeljstvo« leta 2005 je znašala 3,0 in se je po izvedenem samoocenjevanju z modelom CAF zvišala tudi za 0,2. Po izvedbi modela CAF

³⁸ Glej Priloga A.

³⁹ Glej Priloga A.

leta 2007 je torej ta povprečna ocena znašala 3,2, kar pomeni, da UE Sevnica svoj pristop na tem segmentu delovanja načrtuje, izvaja ter pregleduje. Povprečna ocena merila »ravljanje z ljudmi pri delu« je leta 2005 znašala 2,9, leta 2007 pa 3,1. UE Sevnica je poleg načrtovanja in izvajanja izbranega pristopa na področju ravnanja s svojimi zaposlenimi, uvedla tudi izboljšave v smislu pregledovanja njegove izvedbe. Tudi pri merilu »rezultati za zaposlene« je UE Sevnica zvišala svojo povprečno oceno iz leta 2005 za 0,2. Le-ta je po izvedenem samoocenjevanju z modelom CAF v letu 2007 znašala 3,1, kar pomeni, da je UE Sevnica dosegla v primerjavi z oceno iz leta 2005 znaten napredek na tem področju. Ocena merila »ključni rezultati uspešnosti delovanja« je leta 2005 znašala 3,0, leta 2007 pa 3,2, kar po ocenjevalni lestvici za rezultate modela CAF (različica 2002) pomeni ohranjanje znatnega napredka na tem področju.

Ugotovimo lahko, da se so se povprečne ocene na vseh obravnavanih segmentih oziroma merilih izvedenega modela CAF v UE Sevnica v letu 2007, v primerjavi z letom 2005, zvišale za 0,2. To pomeni izboljšanje delovanja omenjene UE na določenih področjih njenega delovanja po sprejetih in očitno tudi uvedenih ukrepih izboljšav. Vsekakor pa so izboljšave delovanja UE Sevnica na vseh segmentih, ki se ocenjujejo s pomočjo modela CAF, še vedno mogoče. Pristopi na področjih voditeljstva in ravnanja z ljudmi pri delu, ki jih uporabljajo v UE Sevnica, bi se lahko poleg načrtovanja, izvajanja in internega pregledovanja, pregledovali tudi na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjanjem z drugimi, podobnimi organizacijami v javni upravi (*ang. benchmarking*), lahko bi bili bolj prilagojeni ter v celoti integrirani v omenjeno UE. Pridobljene ocene meril »rezultati za zaposlene« in »ključni rezultati uspešnosti delovanja« modela CAF leta 2007 kažejo na znaten napredek UE Sevnica na teh področjih, a doseženi rezultati še niso odlični, niso pa narejene tudi pozitivne primerjave z lastnimi cilji ter pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami v javnem sektorju. Dejstvo je, da je ocena merila »rezultati za zaposlene« po izvedbi modela CAF v UE Sevnica leta 2005 znašala 2,9, kar po ocenjevalni lestvici za rezultate modela CAF v različici iz leta 2002 pomeni zgolj skromen napredek organizacije na tem področju. Ocena 3,1 iz leta 2007 z razliko od leta 2005 kaže na doseganje znatnega napredka, kar dokazuje, da so sprejeti in uvedeni ukrepi izboljšav po izvedbi modela CAF leta 2005 pri tem igrali pomembno vlogo.

Načelnica UE Sevnica, mag. Darja Drnovšek, je v intervjuju dejala, da je rezultati meritev modela CAF leta 2005 in leta 2007 niso posebej presenetili, in da so njihove ocene v slovenskem povprečju.⁴⁰

Ocene organizacij slovenskega javnega sektorja, ki so se ocenjevale po modelu CAF je na svojih spletnih straneh objavilo Ministrstvo za javno upravo.⁴¹ Izračunano povprečje ocen vključuje večkratna

⁴⁰ Glej Priloga B.

merjenja po modelu CAF različnih slovenskih UE, a vendar ne vseh, pa tudi drugih organizacij slovenskega javnega sektorja oziroma javne uprave. Že med samimi UE, ki so izvajale merjenja po modelu CAF, obstajajo pomembne razlike v organizacijski strukturi in vzdušju, številu zaposlenih, obsegu opravljanja upravnih nalog itd. Delo v ostalih organizacijah slovenskega javnega sektorja oziroma javne uprave, katerih ocene večkratnih merjenj po modelu CAF so vključene v izračunano povprečje ocen, objavljeno na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo, pa se od dela v UE nasploh precej razlikuje.⁴² Vse to nas navaja k vprašanju, ali je izračunano skupno slovensko povprečje ocen merjenja po modelu CAF statistično korektno. Iz ocen posameznih UE, objavljenih na spletnih straneh Ministrstva za javno upravo, je nemogoče, da bi takšno statistično korektno in za primerjavo ustrezno povprečje izračunali sami. Lahko bi sicer analizirali ocene ter končno izračunali skupno povprečje ocen vseh UE, ki so model CAF uvajale v letu 2005, in dobljene izračune primerjali z ocenami UE Sevnica, pridobljenimi v letu 2005. Lahko pa bi za statistično obdelavo podatkov kot kriterij izbrali tudi leto 2007, ko je UE Sevnica samoocenjevanje po modelu CAF izvedla že drugič. V prvem primeru bi ocene UE Sevnica, pridobljene s samoocenjevanjem po modelu CAF leta 2005, primerjali le z dvaindvajsetimi UE, kar je manj kot polovica UE v Sloveniji. V drugem primeru pa bi ocene UE Sevnica, pridobljene leta 2007, primerjali s tremi slovenskimi UE. Model CAF je dvakrat v istih letih kot UE Sevnica izvedla le ena UE v Sloveniji, tj. UE Trbovlje.

Povzamemo lahko, da ocene, pridobljene s samoocenjevanjem po modelu CAF v UE Sevnica, ne moremo primerjati z statistično vprašljivim izračunom skupnega slovenskega povprečja ocen, prav tako pa jih ne moremo primerjati z lastnim statističnim izračunom povprečja ocen izbranih UE po kriteriju leta uvajanja modela CAF, saj se nam na tak način zoži izbor UE na manj kot polovico. Manj kot polovica tako izbranih slovenskih UE, ki se med seboj nadvse razlikujejo v organizacijski strukturi, številu zaposlenih, obsegu opravljanja upravnih nalog itd., pa ne more predstavljati primerjalnega slovenskega povprečja.

⁴¹Več o tem: Ministrstvo za javno upravo (2008): Rezultati ocen organizacij, ki so se ocenjevale po modelu CAF v primerjavi z evropskim povprečjem (različica CAF 2002).

⁴² Te organizacije so: Inšpektorat Mestne občine Ljubljana, Direktorat za notranji trg na Ministrstvu za gospodarstvo, Policijska uprava Maribor, Urad za meroslovje ter Urad za lokalno samoupravo, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Urad za sistem plač v javnem sektorju, Urad za upravne in notranje zadeve, vsi na Ministrstvu za notranje zadeve (MJU 2008).

3.5 UKREPI IZBOLJŠAV PO IZVEDBI MODELA CAF V UE SEVNICA

V UE Sevnica so ukrepe izboljšav, sprejete sestankih vodstva UE Sevnica (kolegij načelnice), na sestankih organizacijskih enot oziroma oddelkov, na sestankih celotnega kolektiva in tudi na sestankih »Skupine za kakovost«, ustanovljene leta 2005 in leta 2007 za izvajanje modela CAF v omenjeni UE, zapisali v interni dokument, imenovan Plan in evidenca ukrepov/nalog za leto 2006 in za leto 2008⁴³, ter jih, poleg dodatnih ukrepov, delno zapisali tudi v Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2006 in leto 2008.

Plan ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2006 predvideva naslednje izboljšave, ki se nanašajo na področje upravljanja s človeškimi viri⁴⁴:

- izvedba internih anket, z namenom:
 1. identifikacije vrednosti medsebojnih odnosov v UE Sevnica,
 2. ugotavljanja kakovosti vodenja v UE Sevnica,
 3. ugotavljanja kakovosti komunikacijskih in organizacijskih vrednot vodstva,
 4. identifikacije negativnih elementov oziroma dejavnikov, ki pomembno vplivajo na zadovoljstvo oziroma nezadovoljstvo zaposlenih.
- glede na rezultate oziroma ugotovitve internih anket izbor korektivnih in preventivnih ukrepov ter seznanitev vseh zaposlenih z njimi,
- organizacija seminarja »Čustvena inteligenca na delovnem mestu« za vse zaposlene,
- prenova vprašalnika o individualnem izobraževanju,
- priprava sheme nadomeščanj (z namenom povečanja mobilnosti zaposlenih),
- ureditev interne knjižnice (omenjen ukrep se zaradi prostorske stiske v letu 2006 ni realiziral).

V Poslovnem načrtu UE Sevnica za leto 2006 lahko razberemo, da je definiranje, preverjanje in korigiranje politike kakovosti UE Sevnica temeljna aktivnost vodstva ter predstavlja izhodišče za učinkovito delovanje sistema vodenja kakovosti na podlagi Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF). Kakovost je vrednota in sestavina organizacijske kulture UE Sevnica ter odraža delovanje celotne ustanove. Politika kakovosti je del poslovne politike in je

⁴³ Glej Prilogi Č in D.

⁴⁴ Glej Priloga Č.

obvezujoča za vse zaposlene z uveljavitvijo načela, da vsak zaposleni v ustanovi odgovarja za kakovost svojega dela (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006).

Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2006 je zasnovan na osnovi zasledovanja realizacije ciljev kakovosti, in sicer na podlagi doseženih rezultatov v preteklem obdobju ter na podlagi načrtovanih aktivnosti oziroma ukrepov za izboljševanje (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006).

Uspešno izvajanje poslovnega načrta in doseganje v njem opredeljenih ciljev je skupen cilj vseh zaposlenih. V skladu s dogovorjeno politiko kakovosti so si v UE Sevnica zastavili tudi cilj izboljšanja stanja na področju zadovoljstva zaposlenih. V Poslovnem načrtu UE Sevnica za leto 2006 so zapisani naslednji ukrepi s tega področja (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006):

- ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih v letu 2006 s pomočjo anketnega vprašalnika Ministrstva za javno upravo (dolgoročen cilj UE Sevnica za obdobje 2006 - 2009 je doseganje povprečne letne ocene zadovoljstva zaposlenih 3,5 na ocenjevalni lestvici od 1 do 5),
- ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih v letu 2006 s pomočjo anketnega vprašalnika, katerega vsebina bo usmerjena v ugotavljanje vrednosti medsebojnih odnosov, kakovosti vodenja v UE, kakovosti komunikacijskih in organizacijskih elementov vodenja ter razreševanja konfliktnih situacij,
- analiza odgovorov oziroma rezultatov po izvedbi obeh anketnih vprašalnikov in seznanitev vseh zaposlenih v UE Sevnica z njo,
- priprava potrebnih korektivnih in preventivnih ukrepov na podlagi analize odgovorov oziroma rezultatov po izvedbi obeh anketnih vprašalnikov.

Stanje na področju zadovoljstva zaposlenih se v UE Sevnica zagotavlja tudi s kakovostjo delovnih prostorov. V letu 2006 so zato v UE predvideli adaptacijo in ureditev poslovnih prostorov v sodelovanju ter s finančno pomočjo Ministrstva za javno upravo (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006).

Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2006 v okviru posebnega poglavja, imenovanega »Človeški viri in izobraževalni program«, predvideva uveljavitev rednih letnih razgovorov z zaposlenimi. Le-ti naj bi zviševali stopnjo zaupanja med sodelavci in vzpodbujali zaposlene k izpostavitvi ter navedbi najbolj kritičnih vsebin in elementov, ki pomembno vplivajo na njihovo osebno zadovoljstvo. Omenjeni poslovni načrt vsebuje letni program izobraževanja v UE Sevnica za leto 2006 ter izpostavlja namen, da se v omenjeni UE organizira raznovrstne izobraževalne seminarje za vse zaposlene, ki bodo pozitivno vplivali na njihovo zadovoljstvo, hkrati pa vodili k bolj kakovostnemu delovanju celotne javne organizacije (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006).

Plan in evidenca ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2008 predvideva naslednje ukrepe izboljšav na področju upravljanja s človeškimi viri:

- izvedba letne ankete o zadovoljstvu zaposlenih (anketni vprašalnik Ministrstva za javno upravo),
- izvedba usposabljanja vodilnih uslužbencev (ukrep je bil sprejet že v letu 2007 na podlagi analize interne ankete zaposlenih),
- dokončna izdelava meril za določanje delovne uspešnosti,
- redno tedensko obveščanje zaposlenih o dogodkih in aktivnostih v UE Sevnica v preteklem delovnem tednu,
- mesečni oddelčni sestanek v organizaciji vodij posameznih oddelkov UE Sevnica za poročilo o uspešnosti sodelovanja z zaposlenimi, kjer zaposlenim predstavijo svoja pričakovanja, naloge in dobijo tudi povratno informacijo,
- organizacija strokovne ekskurzije.⁴⁵

V prej navedenem internem dokumentu UE Sevnica lahko razberemo tudi tri ukrepe izboljšav s področja upravljanja s človeškimi viri, katerih izključni nosilec preverjanja izvedbe je vodstvo UE Sevnica (kolegij načelnice) in »Skupina za kakovost« (ustanovljena leta 2007 za izvajanje modela CAF):

- vključevanje vseh zaposlenih in njihovih predlogov pri sprejemanju odločitev glede skupnih - povezujočih tem, npr. razlaga posameznih zakonov in drugih novih predpisov, posvetovanja o novih nalogah ter o organizaciji dela,
- vključevanje vseh zaposlenih v procese uravnoteženja potreb in pričakovanj s spodbujanjem zaposlenih k dajanju predlogov za izboljšave ter zagotavljanjem ustreznega prenosa povratnih informacij glede obravnave, sprejema predlogov in njihove vpeljave v prakso,
- organizacija večjega števila neformalnih druženj za vzpostavljanje zaupanja med zaposlenimi in posledično izboljševanje medsebojnih odnosov.⁴⁶

V skladu z dogovorjeno politiko kakovosti, vizijo nadaljnjega delovanja in razvoja v smeri poslovne odličnosti so v UE Sevnica predvideli tudi pripravo standardizirane strukture Letnega poročila o delu UE Sevnica ter pripravo in objavo polletnega poročila o delu UE Sevnica na svetovnem spletu.⁴⁷

⁴⁵ Glej Priloga D.

⁴⁶ Glej Priloga D.

⁴⁷ Glej Priloga D.

Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2008 predstavlja UE kot »servis«, kjer državljani uresničujejo največ svojih osebnih relacij do države. Prav zato je v UE Sevnica skrb za učinkovito poslovanje ter zagotavljanje kakovostnih storitev izjemno pomembna in predstavlja nepogrešljivo sestavino tako njene politike kakovosti kot vizije nadaljnjega razvoja. Poleg zagotavljanja učinkovitega in kakovostnega poslovanja v omenjeni UE veliko pozornosti namenjajo tudi »mehkejšemu delu« kakovosti, tj. zagotavljanju zadovoljstva strank in zaposlenih (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2008).

Omenjeni interni dokument UE Sevnica, osnovnim ciljem delovanja UE, ki so opredeljeni s slovensko zakonodajo in s številnimi podzakonskimi predpisi, dodaja dodatne cilje izboljšanja izvajanja upravnih postopkov ter kadrovskih, finančnih in informacijskih procesov. Eden izmed njih je tudi cilj izboljšanja stanja na področju zadovoljstva zaposlenih, ki naj bi se realiziral z naslednjimi ukrepi:

- izvedba merjenja zadovoljstva zaposlenih v letu 2008 s pomočjo anketnega vprašalnika Ministrstva za javno upravo in ustrezno obveščanje zaposlenih o rezultatih opravljene analize rezultatov,
- ohranjanje dosežene ocene zadovoljstva zaposlenih (le-ta je leta 2007, glede na rezultate anketnega vprašalnika Ministrstva za javno upravo, znašala 3,77 na ocenjevalni lestvici od 1 do 5, kar pomeni preseganje ocene 3,5, tj. dolgoročnega cilja UE Sevnica za obdobje 2006 - 2009),
- priprava meril za ocenjevanje delovne uspešnosti zaposlenih in sicer za potrebe odločanja o letnem dopustu ter za potrebe določanja obsega mesečne delovne uspešnosti (stimulacije pri plači),
- ugotavljanje zadovoljstva zaposlenih v letu 2008 s pomočjo internega anketnega vprašalnika, ustrezno obveščanje zaposlenih o rezultatih opravljene analize rezultatov ter priprava morebitnih korektivnih in preventivnih ukrepov na tem področju,
- redno tedensko obveščanje zaposlenih o aktualnih dogodkih in aktivnostih v UE Sevnica,
- analiziranje predlogov, ki jih zaposleni posredujejo vodjem v okviru letnih razgovorov, in posredovanje povratnih informacij,
- uvedba obveznosti poročanja o opravljenem delu v preteklem letu za vse zaposlene v UE Sevnica,
- povečanje mobilnosti kadrov z izboljšanim načrtom nadomeščanja,
- izboljšanje kakovosti poslovnih oziroma delovnih prostorov (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2008).

Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2008 v posebnem poglavju o človeških virih in izobraževalnem programu predvideva naslednje aktivnosti za uresničevanje zastavljenih organizacijskih ciljev:

- redno izvajanje letnih razgovorov z zaposlenimi, ki bi pripomogli k doseganju višje stopnje zaupanja med sodelavci,
- v okviru rednih letnih razgovorov s sugestijami spodbujati zaposlene, da odkrito izpostavijo in navedejo najbolj kritične vsebine in elemente, za katere menijo, da pomembno vplivajo na njihovo osebno zadovoljstvo,
- izdelava analize predlogov, pripomb in sugestij, pridobljenih v okviru letnih razgovorov z zaposlenimi, in posredovanje povratnih informacij zaposlenim,
- izdelava meril ocenjevanja delovne uspešnosti,
- izdelava analize mnenj in predlogov, ki jih zaposleni zapišejo v t.i. »Poročilu o delu v preteklem letu«,
- organiziranje seminarjev izobraževanja, vsebinsko namenjenih vsem zaposlenim v UE Sevnica,
- oblikovanje letnega programa izobraževanja za leto 2008 (Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2008).

Primerjava prej navedenih ukrepov izboljšav po izvedbi modela CAF v UE Sevnica leta 2005 in leta 2007 nam pokaže znatno večje število sprejetih ukrepov izboljšav po izvedbi modela CAF leta 2007. Predvidevamo, da je temu tako zaradi večjih ambicij po poslovni odličnosti in kakovosti delovanja v omenjeni UE, kar je posledično vodilo tudi k bolj poglobljenemu samoocenjevanju po modelu CAF ter večji pozornosti pri oblikovanju omenjenih ukrepov, razvidni iz njihove bolj specifične ciljne naravnosti. Določeni ukrepi se sicer po ponovni izvedbi modela CAF ponovijo, kar lahko pojasnimo z dejstvom, da je politika kakovosti močno integrirana v vsakdanje celostno delovanje UE Sevnica, njeno definiranje, preverjanje in korigiranje pa je stalna aktivnost v organizaciji, saj predstavlja izhodišče za učinkovito delovanje sistema vodenja kakovosti. Ponavljanje določenih ukrepov pa lahko pojasnimo tudi z drugega zornega kota, in sicer s tem, da vseh ukrepov ni bilo mogoče kratkoročno realizirati, predvsem zaradi finančnih omejitev, zato so v UE Sevnica njihovo izvajanje prenesli na prihodnja leta.⁴⁸

S pomočjo analize ukrepov izboljšav, sprejetih leta 2005 in še posebej leta 2007, lahko ugotovimo, da poskušajo v UE Sevnica problem šibke komunikacije med vodstvom ter zaposlenimi reševati z ukrepi vključevanja vseh zaposlenih pri sprejemanju odločitev glede skupnih - povezujočih tem delovanja UE,

⁴⁸ Glej Priloga B.

s spodbujanjem k dajanju predlogov za izboljšave, z rednim izvajanjem letnih razgovorov z zaposlenimi itd. Predlogi, pripombe in sugestije, pridobljeni v okviru letnih razgovorov ter sestankov zaposlenih, naj bi se analizirali, zaposleni pa bi dobili tudi povratne informacije glede posledičnih sprememb delovanja organizacije ob njihovi morebitni uvedbi. Zadovoljstvo zaposlenih v UE Sevnica naj bi se redno ugotavljalo z internimi anketnimi vprašalniki in anketnim vprašalnikom Ministrstva za javno upravo, o njihovih rezultatih in morebitnih korektivnih ter preventivnih ukrepih pa redno obveščalo vse udeležence. Izboljševanje medsebojnih odnosov, ki skupaj zaupanjem predstavlja temelj zadovoljstva zaposlenih v UE Sevnica, naj bi se, poleg izvedbe letnih razgovorov, zagotavljalo z organizacijo večjega števila neformalnih druženj. V UE Sevnica želijo z rednim tedenskim obveščanjem zaposlenih o dogodkih in aktivnostih v ustanovi v preteklem delovnem tednu ter uvedbo obveznosti poročanja o opravljenem delu v preteklem letu, povečati zavest zaposlenih, da so skupaj z vodstvom soodgovorni za izvajanje politike kakovosti, ki je del poslovanja javne organizacije. Poskusi izboljšav pa so ob pregledu ukrepov po izvedbi modela CAF leta 2005 in leta 2007 očitni tudi na področju urejanja delovnih prostorov ter izobraževanja in usposabljanja zaposlenih, saj se redno oblikuje letni program izobraževanja (vključujoč organiziranje izobraževalnih seminarjev, vsebinsko namenjenih vsem zaposlenim v UE Sevnica). V letu 2008 naj bi se po navedenih ukrepih organiziralo tudi usposabljanje vodilnih uslužbencev ter strokovna ekskurzija, kar nakazuje, da je prostora za izboljšave na omenjenem področju še kar nekaj.

V UE Sevnica se skrb za učinkovito poslovanje ter zagotavljanje kakovostnih storitev izraža tako na deklarativni ravni, kot tudi v dejanjih. Izvedba modela CAF v letih 2005 in 2007 kaže na zavedanje o pomenu preverjanja in korigiranja sprejete politike kakovosti, ki pa se udejanja tudi z zagotavljanjem zadovoljstva uporabnikov storitev in zaposlenih. V UE Sevnica so mnenja, da je model CAF najbolj primeren za ocenjevanje delovanja organizacij javne uprave oziroma javnega sektorja, saj je preprost za uporabo, izvede se hitro in z majhnimi stroški, sprejeti ukrepi izboljšav na t.i. »šibkih področjih« pa vodijo k bolj učinkovitemu, kakovostnemu zunanjemu ter notranjemu delovanju z njim ocenjevane javne organizacije.⁴⁹

Ocene meril modela CAF iz leta 2007 so primerjalno višje od tistih iz leta 2005⁵⁰, čeprav predvsem zaradi finančnih omejitev vsi ukrepi niso bili izvedeni. Pozitivno mnenje o modelu CAF v UE Sevnica botruje tudi k načrtovanju njegove ponovne izvedbe leta 2009.⁵¹

⁴⁹ Glej Priloga B.

⁵⁰ Glej tabelo 3.6: Rezultati izvedbe modela CAF v UE Sevnica.

⁵¹ Glej Priloga B.

4. ZAKLJUČEK

Javne uprave delujejo v hitro spreminjajočem se okolju, njihove delovne naloge postajajo vse bolj kompleksne, zahteve in pričakovanja uporabnikov javnih storitev po večji učinkovitosti ter kakovosti pa vse večje. Predvsem hiter napredek znanosti in tehnologije, globalne socialne in gospodarske spremembe ter omenjeno povečevanje zahtev uporabnikov storitev silijo toge, neodzivne, reaktivne, samozadostne javne uprave k razvoju in preobrazbi v smeri uspešnosti, kakovosti, učinkovitosti in poslovne odličnosti, torej v delo, ki je v službi zahtev kritičnih državljanov, ob upoštevanju zakonitosti, pravičnosti in etičnosti upravnega delovanja.

V javnih upravah povsod po svetu obstaja ogromen potencial njihovih zaposlenih, ki se morajo prilagoditi dinamiki globalnih sprememb in novim metodam upravnega dela. Oblikovanje racionalnega, načrtnega ter sistematičnega procesa upravljanja s človeškimi viri v kateri koli svetovni javni upravi, med drugim tudi v slovenski, lahko pomembno prispeva k večji uspešnosti in učinkovitosti upravnega delovanja ter k izboljševanju kakovosti in poslovne odličnosti.

Reforme javne uprave, ki smo jim priča v številnih državah, naj bi vodile k doseganju večje učinkovitosti, uspešnosti in kakovosti, vključujoč tudi spremembe na področju upravljanja s človeškimi viri. Sodobni pristopi in metode upravljanja s človeškimi viri v javnih upravah so se približali praksam iz zasebnega sektorja. Dejavnosti reform slovenske javne uprave so bile usmerjene v doseganje večje učinkovitosti in kakovosti delovanja, v posledično zmanjševanje števila zaposlenih v javnem sektorju, v zmanjševanje vsebinskih razlik med delovno - pravno zakonodajo javnega in zasebnega sektorja, kar je privedlo tudi do zmanjšanja varnosti zaposlitve v javnem sektorju, v decentralizacijo pristojnosti odločanja na nižje ravni in večjo fleksibilnostjo upravljanja s človeškimi viri, v povečanje števila kratkoročnih pogodb zaposlovanja za izvedbo posamezne delovne naloge, v neizogibno povezanost plač javnih uslužbencev z njihovo delovno uspešnostjo ter v poudarjanje etične vloge delovanja javnih uslužbencev.

Slovenska zakonodaja, ki ureja področje javnih uslužbencev, opredeljuje okvire upravljanja s človeškimi viri ter hkrati s strategijami razvoja države izpostavlja velik vpliv zaposlenih v javni upravi na doseganje njene uspešnosti, kakovosti in učinkovitosti delovanja. Predvsem v letu 2002 sprejet Zakon o javnih uslužbencih ključno ureja slovenski sistem javnih uslužbencev in vključuje sodobne pristope k upravljanju s človeškimi viri, saj določa sistemizacijo delovnih mest, kadrovske načrte in

kadrovsko evidenco, natančno opredeljuje postopek zaposlovanja ter odpuščanja javnih uslužbencev, omogoča karierni razvoj z napredovanjem, ki je vezano na izkazano delovno uspešnost, vzpostavlja kombiniran sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, v katerem se strateško načrtovanje in izvajanje le-tega opravlja centralizirano glede t.i. horizontalnih znanj in veščin, medtem ko organizacije javne uprave deloma še vedno kupujejo izobraževalne storitve na trgu glede na individualne potrebe zaposlenih oziroma specifične sektorske potrebe dela svojih organov. Zakon o javnih uslužbencih omogoča tudi mobilnost zaposlenih v obliki premestitev na prostovoljni in obvezni osnovi ter tako pripomore k večji fleksibilnosti upravljanja s človeškimi viri.

Sodobno zasnovan normativni okvir, ki, vključujoč omenjeni Zakon o javnih uslužbencih, ureja sistem javnih uslužbencev v Sloveniji, z jasnimi pravili določa dejavnosti upravljanja s človeškimi viri in nosilce odgovornosti za sprejemanje kadrovskih odločitev, opredeljuje naravo nadzora nad dejavnostmi upravljanja s človeškimi viri in navaja tudi ustrezne sankcije za morebitne kršitve.

V diplomskem delu smo s pomočjo ugotovitev različnih avtorjev, strokovnjakov s področja upravljanja s človeškimi viri, z analizo primarnih in sekundarnih virov ter deloma tudi s pomočjo študije primera, preverili ter potrdili hipotezo, da je učinkovito upravljanje človeških virov sredstvo za doseganje in stalno izboljševanje kakovosti v javni upravi. Učinkovit proces upravljanja s človeškimi viri zagotovo vodi k dvigu kakovosti upravnih storitev, ki ga zahtevajo državljani od svojih javnih uprav. Izboljševanje kakovosti je dolgotrajen proces, ki vključuje prizadevanja vseh zaposlenih v posamezni organizaciji javne uprave. Vsak zaposleni se mora zavedati, da je odgovoren za kakovost svojega dela, kakovost pa mora kot organizacijska vrednota prežemati prav vsako področje delovanja organizacije. Racionalen, sistematičen in smotrni proces upravljanja s človeškimi viri zagotavlja doseganje poslovne odličnosti, po naravi ter obsegu dela različnih organizacij javne uprave, saj vodi k večjemu zadovoljstvu in motivaciji zaposlenih ter k uspešnejšemu upravljanju zaposlenih s številnimi spremembami, ki vplivajo na delovanje javnih uprav po svetu.

Z izbranimi raziskovalnimi metodami ter tehnikami smo potrdili tudi drugi del postavljene hipoteze, in sicer, da so pokazatelji učinkovitosti upravljanja s človeškimi viri v organizacijah slovenske javne uprave različni modeli in standardi učinkovitosti ter kakovosti⁵², s katerimi le-te metodološko vrednotijo svoje delovanje, ocene takšnega vrednotenja, pridobljene skozi čas, in spremembe, ki se jih nato uvaja zaradi pridobljenih ocen vrednotenja, vključno z odnosom oziroma pogledom javnih uslužbencev nanje.

⁵² Različni modeli in standardi učinkovitosti in kakovosti se v organizacije slovenske javne uprave uvajajo na podlagi usmeritev vlade RS.

V študiji primera izbrana UE Sevnica za vrednotenje svojega delovanja uporablja Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, imenovan tudi model CAF.

Model CAF so v UE Sevnica samoiniciativno izvedli dvakrat s pomočjo posebnih »Skupin za kakovost«, in sicer leta 2005 ter leta 2007, z namenom izboljšanja učinkovitosti in kakovosti delovanja, ki poleg ažurnega, zakonitega, transparentnega poslovanja vključuje tudi zagotavljanje zadovoljstva uporabnikov njihovih storitev in zadovoljstva vseh dvaintridesetih zaposlenih. Ostalim modelom in standardom kakovosti ter poslovne v UE Sevnica niso posebej naklonjeni, saj se jim zdi model CAF bolj preprost za uporabo, prilagojen organizacijam javne uprave oziroma sektorja, pa tudi časovno in finančno ustrezen. Z dvakratno izvedbo iste različice modela CAF, leta 2005 in 2007, so lahko v UE Sevnica, s primerjavo ocen posameznih meril modela CAF, videli, ali je dejansko prišlo do izboljšav po sprejetih ukrepih izboljšav delovanja. Do izboljšav je prišlo, kar je razvidno v dvigu ocen po merilih modela CAF⁵³, med drugim tudi tistih, ki se nanašajo na področje upravljanja človeških virov in smo jih zato v študiji primera podrobneje analizirali. Ukrepe izboljšav, sprejete na številnih delovnih sestankih, so v UE Sevnica zapisali v vsakoletne interne dokumente poslovanja ter jih poskušali v največji možni meri realizirati, kar pa ni bilo vedno mogoče zaradi finančnih omejitev.⁵⁴ Na področju upravljanja s človeškimi viri so bile izboljšave po izvedbi modela CAF usmerjene na izboljševanje medsebojnih odnosov, na dvig kakovosti komunikacijskih in organizacijskih vrednot v UE ter v odpravo negativnih elementov, ki povzročajo nezadovoljstvo zaposlenih. Izboljšave so uvedli tudi na področju načrtovanja in organiziranja strokovnega izobraževanja in izpopolnjevanja vseh zaposlenih. Poskusili so aktivneje vključiti zaposlene v celostno delovanje UE Sevnica z razvijanjem odprtega dialoga ter krepiti zaupanje med zaposlenimi in izboljševati medsebojne odnose zaposlenih z organizacijo neformalnih druženj. Ukrepi izboljšav, delo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica, ki se ukvarja s kadrovske službo, sicer niso pretirano spremenili, saj le-ta izvaja jasno določene kadrovske politike in strategije, ki v Sloveniji urejajo področje sistema javnih uslužbencev. Izvedbo modela CAF, ki ga v UE Sevnica pozitivno ocenjujejo, načrtujejo spet v letu 2009.

Obstoj skladnosti med predstavljenimi teoretičnimi oziroma globalnimi trendi v razvoju in preobrazbi javne uprave, vključujoč elemente novega javnega managementa s sodobnimi, podjetniškimi pristopi upravljanja s človeškimi viri, ter ugotovitvami opravljene študije primera, je jasno razviden. Težnje po vzpostavitvi kakovostne, uspešne, učinkovite ter na potrebe državljanov hitro odzivne javne

⁵³ Glej tabelo 3.6: Rezultati izvedbe modela CAF v UE Sevnica.

⁵⁴ Analiza ukrepov izboljšav po izvedbi modela CAF je bila za avtorico diplomskega dela zahtevno opravilo, predvsem zaradi razpršenosti ukrepov v različnih internih dokumentov UE Sevnica in tudi zaradi dejstva, da je idejni zasnovatelj ukrepa ter njegov izvrševalec pogosto neznan.

organizacije lahko prepoznamo tudi v delovanju UE Sevnica, ki se tako kot druge javne organizacije v Sloveniji, navsezadnje pa tudi po svetu, sooča s podobnimi globalnimi izzivi. Le-ti povečujejo kompleksnost upravnih nalog, količino sprememb in negotovost, s katero se zaposleni v organizacijah javne uprave dandanes soočajo. Odziv na spremenjene okoliščine delovanja pa je v različnih javnih organizacijah v Sloveniji in primerjalno tudi po svetu precej podoben, posnemovalen, pogosto brez upoštevanja specifičnosti okolja znotraj ter zunaj vsake izmed njih. Delno lahko za to okrivimo dokaj toge slovenske zakonske okvire in javnopolitične smernice, ki urejajo tudi področje upravljanja s človeškimi viri, saj posameznim organizacijam javne uprave ne dopuščajo veliko fleksibilnosti in samoiniciative v njihovem delovanju, delno pa pasivnost in neinovativnost javnih uslužbencev. V zadnjih letih so bili v slovenski javni upravi sicer storjeni koraki od tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri k bolj fleksibilnejšim metodam delovanja, a prostora za systemske, predvsem pa praktične izboljšave na tem področju, je še veliko. Nadaljnji razvoj kakovostne in poslovno odlične javne uprave terja predvsem spremembo miselnosti vseh zaposlenih, ki morajo svoje delo odgovorno in ustvarjalno opraviti, pri tem pa dobro sodelovati med seboj ter z vsemi uporabniki upravnih storitev.

Ob navajanju ugotovitev, pridobljenih s pomočjo družboslovnega raziskovanja v okviru diplomskega dela, moramo opozoriti tudi na dejstvo, da glavna sprememba upravljanja s človeškimi viri v slovenski javni upravi izhaja predvsem iz korenite spremembe pogleda na zaposlene. Zaposleni niso več organizacijski strošek, temveč so predvsem investicija; so vir znanja, spretnosti, ustvarjalnosti, ki jim je treba omogočiti, da se samouresničujejo in razvijajo. Ta razvoj mora biti strateško usmerjen in povezan z razvojno vizijo vsake posamezne organizacije javne uprave, pa tudi javne uprave v celoti. Po drugi strani pa moramo upoštevati, da so zaposleni tudi sami aktivni sooblikovalci razvojnih odločitev, odgovorni za poslovne rezultate, lastno kariero ter osebni razvoj. To navsezadnje pomeni spremembo upravne kulture in posledično vodi k večji učinkovitosti, uspešnosti, kakovosti delovanja javne uprave. Zakonski okviri, ki uvajajo elemente kariernega sistema v slovenski javnoupравни prostor in tako izboljšujejo proces upravljanja s človeškimi viri, predstavljajo sicer pomemben pogoj za učinkovito in uspešno upravljanje s človeškimi viri, a temeljijo predvsem na odločitvah vodstva organizacij, ki je soodgovorno za zagotavljanje kariernega razvoja zaposlenih, saj njihovo delo tudi subjektivno ocenjujejo. Menimo, da bi bilo potrebno za ocenjevanje delovne izvedbe oziroma uspešnosti vzpostaviti bolj objektivne metode merjenja, sam proces upravljanja s človeškimi viri pa bi se izboljšal tudi z okrepitevjo vpliva javnih uslužbencev na proces oblikovanja lastne kariere.

5. LITERATURA IN VIRI

5.1 LITERATURA

1. Armstrong, Michael (2006): *Strategic human resource management: a guide to action*. London, Philadelphia: Kogan Page.
2. Bahun, Drago in Emil Rojc (2006): *Človeški viri – kapital podjetja*. Velenje: Pozoj.
3. Bohinc, Rado (2004): Kakovost kot dejavnik razvoja slovenske javne uprave. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi, 17. november 2004. Zbornik referatov*, 5–23. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.
4. Brejc, Miha (2002): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
5. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2002): Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39(4), 691–704.
6. Brezovšek, Marjan in Miro Haček (2003): *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
7. Bučar, Bojko, Zlatko Šabič, Milan Brglez in Monika Kalin – Golob (2002): *Navodila za pisanje: seminarske naloge in diplomska dela*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Cuming, Maurice W. (1994): *The theory and practice of Personnel management*. London: University of Essex.
9. Easterby – Smith, Mark, Richard Thorpe in Andy Lowe (2007): *Raziskovanje v managementu*. Koper: Fakulteta za management.
10. Farnham, David in Sylvia Horton (1996): *Managing people in the public sector*. London: MacMillan Press Ltd.
11. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač (2000): *Javne politike in javna ekonomika. Knjižna zbirka Profesija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Flynn, Norman in Franz Strehl (1996): *Public Sector Management in Europe*. London: Prentice Hall.
13. Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev. Knjižna zbirka Politični procesi in inštitucije*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Haček, Miro in Irena Bačlija (2007): *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Intervju z mag. Darjo Drnovšek, načelnico Upravne enote Sevnica. Sevnica, 22. maj 2008.

16. Intervju z ga. Heleno Guček, vodjo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve Upravne enote Sevnica. Sevnica, 19. maj 2008.
17. Kavčič, Bogdan (1999): *Poslovanje v javnem sektorju*. Novo mesto: Visoka šola za upravljanje in poslovanje.
18. Kovač, Polonca (2000a): Izhodišča za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi. *Organizacija* 33(1), 18–25.
19. Kovač, Polonca (2000b): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37(2), 279–294.
20. Kovač, Polonca (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave. Knjižna zbirka Profesija*, 140–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Kovač, Polona (2003a): *Kje smo in kam gremo v slovenski upravi po dveh letih uvajanja »Skupnega ocenjevalnega okvira za organizacije v javnem sektorju (CAF)«*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Kovac-DP-nov03.doc (15. april 2008).
22. Kovač, Polona (2003b): *Prva Evropska konferenca o uporabi modela CAF v javni upravi 18. - 19.11.2003 - izkušnje in nauki*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KovacOrganizacija.doc (15. april 2008).
23. Kovač, Polona (2003c): *Skupni ocenjevalni okvir »CAF« kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KOVACPolitol2003.doc (15. april 2008).
24. Kovač, Polona (n.p.): *Zakaj in kako uvesti evropski model kakovosti Common Assessment Framework – CAF tudi v slovensko upravo*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/kovac_doc.doc (15. april 2008).
25. Kramberger, Anton, Branko Ilič in Andrej Kohont (2004): S strateško naravnanim managementom do rasti in uspešnosti organizacije. V Ivan Svetlik in Branko Ilič (ur.): *Razpoke v zgodbi o uspehu: primerjalna analiza upravljanja s človeškimi viri*, 66–110. Ljubljana: Sophia.
26. Krapše, Štefan (2005): Planiranje obvladovanja kakovosti in odličnosti v javnem sektorju. V Danijel Pučko (ur.): *Planiranje v neprofitnem javnem sektorju: priručnik za managerje*, 161–178. Nova Gorica: EDUCA.
27. Kustec Lipicer, Simona (2007): Vrednotenje izbranih modelov merjenja kakovosti v slovenski javni upravi. V Miro Haček in Drago Zajc (ur.): *Slovenija v evropski družbi znanja in razvoja*, 197–213. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

28. Lipičnik, Bogdan (1998): *Ravnanje z ljudmi pri delu (Human Resources Management)*. Ljubljana: Gospodarski vestnik
29. Merkač Skok, Marjana (2005): *Osnove managementa zaposlenih*. Koper: Fakulteta za management.
30. Možina, Stane ur. (1998): *Management kadrovskih virov. Knjižna zbirka Profesija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
31. Pečar, Zdravko (2003): *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
32. Pečarič, Mirko (2008): *Uradništvo med formalnim in neformalnim vplivom na politiko in državljane*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
33. Pretnar, Vitomir (n.p.): *Od kadrovskega upravljanja do ravnanja z ljudmi pri delu (HRM)*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/Pretnar-kadrovski_forum_tekst.doc (15. april 2008).
34. Pusić, Eugen ur. (1995): *Upravna znanost: izbor radova*. Zagreb: Naprijed.
35. Rus, Veljko (2001): *Podjetizacija in socializacija države. Knjižna zbirka Teorija in praksa*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
36. Treven, Sonja (1998): *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
37. Trpin, Gorazd (1997): Preobrazba slovenske javne uprave. V Marjan Brezovšek (ur.): *Demokracija – vladanje in uprava v Sloveniji. Zbornik referatov. Politološki dnevi, Portorož 6. in 7. junij 1997*, 159–174. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
38. Virant, Grega (2002): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
39. Virant, Grega (2003): Stanje in strategija razvoja slovenske javne uprave. V Rudi Kocjančič (ur.): *X. dnevi slovenske uprave, Portorož, 25., 26., 27. september. Zbornik referatov*, 413–423. Ljubljana: Fakulteta za upravo
40. Vljaj, Stane ur. (2006): *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
41. Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave – pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Žurga, Gordana (2002): 5E – Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave. Knjižna zbirka Profesija*, 83–142. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Žurga, Gordana (2007): Javne storitve med kakovostjo, učinkovitostjo in javnim interesom. V Gordana Žurga (ur.): *Konferenca dobre prakse v slovenski javni upravi, 12. november 2007. Zbornik referatov*, 47–63. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije.

5.2 VIRI

1. CAF (2002): *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju (CAF). Kako s samoocenjevanjem izboljšati organizacijo.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (20. april 2008).
2. CAF (2006): *Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/CAF_2006__SL_O_.pdf (20. april 2008).
3. Ministrstvo za javno upravo (2004a): *Obrazci kot pomoč pri izvajanju samoocenjevanja.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (20. april 2008).
4. Ministrstvo za javno upravo (2004b): *Primeri ukrepov iz akcijskih načrtov izboljšav slovenskih uporabnikov modela CAF.* Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/ukrepi.doc (20. april 2008).
5. Ministrstvo za javno upravo (2007): *Odklonitev letnega razgovora z nadrejenim.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/pdf/odklonitev_letnega_razgovora.pdf (5. april 2008).
6. Ministrstvo za javno upravo (2008): *Rezultati ocen organizacij, ki so se ocenjevale po modelu CAF v primerjavi z evropskim povprečjem (različica CAF 2002).* Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (25. april 2008).
7. Ministrstvo za javno upravo (n.p.): *Portal upravnih enot.* Dostopno na http://upravneenote.gov.si/o_portalu (1. maj 2008).
8. Ministrstvo za javno upravo (n.p.): *Prijazna in učinkovita uprava.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/prijazna_in_ucinkovita_uprava/ (20. april 2008).
9. Ministrstvo za javno upravo (n.p.): *Smernice za uporabo modela CAF.* Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (20. april 2008).
10. Ministrstvo za javno upravo (n.p.): *Upravna akademija.* Dostopno na <http://www.mju.gov.si/index.php?id=478> (15. april 2008).
11. *Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2006.* Sevnica: Upravna enota Sevnica.
12. *Poslovni načrt Upravne enote Sevnica za leto 2008.* Sevnica: Upravna enota Sevnica.

13. *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. Uradni list RS, št. 41/1994 z dne 24. september 1994.* Dostopno na <http://www2.gov.si/objave/objave.nsf/58513028fe2e4590c1256f9b00459fab/c1256ff800325b72c1257007003a1fbd?OpenDocument> (5. april 2008).
14. Upravna enota Sevnica (n.p.). Dostopno na <http://upravneenote.gov.si/sevnica/> (1. maj 2008).
15. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/2003 z dne 18. junij 2003.* Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200358&stevilka=2931> (5. april 2008).
16. Vlada Republike Slovenije (2003): *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003 – 2005*, sprejeta 17. julija 2003. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/strategija2.pdf (5. april 2008).
17. Vlada Republike Slovenije (2005): *Strategija razvoja Slovenije*, sprejeta 23. junija 2005. Dostopno na http://www.umar.gov.si/fileadmin/user_upload/projekti/02_StrategijarazvojaSlovenije.pdf (5. april 2008).
18. Vlada Republike Slovenije (2006): *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008*, sprejeta 26. aprila 2006. Dostopno na http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/sklepi/strategija_izobrazevanja06-08.pdf (5. april 2008).
19. *Zakon o državni upravi, uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 113/2005 z dne 16. december 2005.* Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (5. april 2008).
20. *Zakon o javnih financah. Uradni list RS, št. 79/1999 z dne 30. september 1999.* Dostopno na: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (5. april 2008).
21. *Zakon o javnih uslužbencih, uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 63/2007 z dne 13. julij 2007.* Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (5. april 2008).
22. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, uradno prečiščeno besedilo. Uradni list RS, št. 95/2007 z dne 19. oktober 2007.* Dostopno na <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200795&stevilka=4738> (datum dostopa: 5. april 2008).

5.3 VIRI SLIK

1. Kovač, Polona (2003c): *Skupni ocenjevalni okvir »CAF« kot most do globalizacije v javnih upravah Evropske unije*. Dostopno na www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/KOVACPolitol2003.doc (15. april 2008).

5.4 VIRI TABEL

1. Farnham, David in Sylvia Horton (1996): *Managing people in the public sector*. London: MacMillan Press Ltd.
2. Kovač, Polonca (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Bogomil Ferfila (ur.): *Ekonomski vidiki javne uprave. Knjižna zbirka Profesija*, 140–280. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
3. Ministrstvo za javno upravo (2004): *Obrazci kot pomoč pri izvajanju samoocenjevanja*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (20. april 2008).
4. Ministrstvo za javno upravo (2008): *Rezultati ocen organizacij, ki so se ocenjevale po modelu CAF v primerjavi z evropskim povprečjem (različica CAF 2002)*. Dostopno na http://www.mju.gov.si/si/delovna_podrocja/kakovost_v_javni_upravi/skupni_ocenjevalni_okvir_caf/ (25. april 2008).
5. Možina, Stane ur. (1998): *Management kadrovskih virov. Knjižna zbirka Profesija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
6. Treven, Sonja (1998): *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

6. PRILOGE

PRILOGA A: Obrazci za ocenjevanje po modelu CAF

1. merilo: Voditeljstvo Kako vodje in menedžerji razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva* in vizije* organizacije javnega sektorja, razvijajo vrednote*, potrebne za dolgoročni uspeh, ter jih z ustreznimi ukrepi in ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo, in kako se osebno zavzemajo za to, da bi zagotovili razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije.	
Podmerilo 1.1: Pretehtajte dokaze o tem, kaj storijo vodje v organizaciji za to, da bi nakazali organizaciji smer: razvili in posredovali njeno vizijo, poslanstvo in vrednote.	
Primeri: a. Razvijanje in oblikovanje vizije (kam želimo) in poslanstva (kakšni so naši cilji) organizacije. b. Vzpostavljanje okvirnih vrednot in kodeksov ravnanja*. c. Prevajanje vizije in poslanstva v strateške (srednjeročne*) in izvedbene (konkretne in kratkoročne) cilje in dejanja. d. Vključevanje ustreznih udeleženih strani (npr. zaposlenih, odjemalcev(državljanov/strank, izvoljenih predstavnikov in dobaviteljev) v razvijanje vizije, poslanstva, okvirnih vrednot, strateških in izvedbenih ciljev*. e. Prilagajanje vizije, poslanstva in vrednot spremembam v zunanjem okolju. f. Posredovanje vizije, poslanstva, vrednot, strateških in izvedbenih ciljev vsem zaposlenim v organizaciji ter drugim udeleženim stranem.	Prednosti: Področja izboljšav:
Dokazi:	
Ocena: _____ 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo.	

<p>1. merilo: Voditeljstvo</p> <p>Kako vodje in menedžerji razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva* in vizije* organizacije javnega sektorja, razvijajo vrednote*, potrebne za dolgoročni uspeh, ter jih z ustreznimi ukrepi in ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo, in kako se osebno zavzemajo za to, da bi zagotovili razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije.</p>	
<p>Podmerilo 1.2:</p> <p>Pretehtajte dokaze o tem, kaj storijo vodje v organizaciji za to, da bi razvili in uvedli sistem upravljanja organizacije.</p>	
<p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Razvijanje organizacijske strukture in procesov v skladu z nalogami organizacije in potrebami ter pričakovanji udeleženih strani. b. Določanje ustreznih ravni upravljanja, funkcij, odgovornosti in avtonomije. c. Razvijanje in sporazumno postavljanje izmerljivih ciljev za vse ravni organizacije. d. Usmerjanje ciljev glede izhoda (ang. output)* in učinka (ang. outcome)* z uravnoteženjem potreb in pričakovanj različnih udeleženih strani. e. Vzpostavljanje upravljaljskega informacijskega sistema z internimi presojami* in pregledi. f. Vzpostavljanje ustreznih okvirjev za projekte in timsko delo. g. Dolgoročna uporaba modelov sistema TQM*, kot sta modela EFQM ali CAF. h. Razvijanje sistema opredeljevanja izvedbenih ciljev oziroma merjenja poslovne uspešnosti v organizaciji (npr. na podlagi Uravnoteženega sistema kazalnikov* (Balanced Scorecard) ali ISO 9001: 2000). 	<p>Prednosti:</p> <hr/> <p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. 	

<p>1. merilo: Voditeljstvo</p> <p>Kako vodje in menedžerji razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva* in vizije* organizacije javnega sektorja, razvijajo vrednote*, potrebne za dolgoročni uspeh, ter jih z ustreznimi ukrepi in ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo, in kako se osebno zavzemajo za to, da bi zagotovili razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije.</p>	
<p>Podmerilo 1.3:</p> <p>Pretehtajte dokaze o tem, kaj storijo vodje v organizaciji za to, da bi motivirali in podpirali zaposlene v organizaciji ter jim dajali zgled.</p>	
<p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Vodenje z lastnim zgledom. b. Izkazovanje osebne pripravljenosti za spremembe s sprejemanjem konstruktivnih povratnih informacij in predlogov za izboljšanje osebnega načina vodenja. c. Ravnanje v skladu s postavljenimi cilji in vrednotami. d. Redno obveščanje zaposlenih o pomembnih zadevah. e. Podpiranje zaposlenih pri doseganju njihovih načrtov in ciljev v podporo ciljem organizacije. f. Stimuliranje in spodbujanje delegiranja odgovornosti (pooblaščenje*). g. Spodbujanje in podpiranje zaposlenih pri dajanju predlogov za inoviranje in izboljšave ter za proaktivnost pri njihovem vsakdanjem delu. h. Spodbujanje vzajemnega zaupanja in spoštovanja. i. Zagotavljanje razvoja kulture stimuliranja, prepoznavanja, načrtovanja in udejanjanja inovacij. j. Stimuliranje in financiranje aktivnosti usposabljanja in izboljševanja. k. Dajanje povratnih informacij in razpravljanje o uspešnosti delovanja z zaposlenimi. l. Prepoznavanje in nagrajevanje timov in posameznikov za njihova prizadevanja. m. Ustrezno reševanje posameznih potreb in situacij zaposlenih. 	<p>Prednosti:</p>
	<p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. 	

<p>1. merilo: Voditeljstvo Kako vodje in menedžerji razvijajo in omogočajo doseganje poslanstva* in vizije* organizacije javnega sektorja, razvijajo vrednote*, potrebne za dolgoročni uspeh, ter jih z ustreznimi ukrepi in ravnanjem oziroma vedenjem izvajajo, in kako se osebno zavzemajo za to, da bi zagotovili razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije.</p>	
<p>Podmerilo 1.4: Pretehtajte dokaze o tem, kaj storijo vodje v organizaciji za to, da bi obvladovali odnose s politiki in drugimi udeleženimi stranmi.</p>	
<p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Vzdrževanje proaktivnih in rednih odnosov s političnimi organi na ustreznem izvršilnem in zakonodajnem področju. b. Razvijanje partnerstev* in mrež* s pomembnimi udeleženimi stranmi (državljeni, nevladnimi organizacijami, interesnimi skupinami, industrijo, drugimi javnimi organi itd.). c. Vključevanje političnih in drugih udeleženih strani v postavljanje izvedbenih ciljev organizacije – tako glede izhodov (ang. outputs) kot učinkov (ang. outcomes) - ter v razvoj sistema upravljanja organizacije. d. Prizadevanje za zavedanje javnosti, ugled in prepoznavnost organizacije v javnosti (npr. ustvarjanje zunanje podobe - imagea). e. Razvijanje koncepta trženja (proizvodno in storitveno usmerjenega) ter njegovo širjenje znotraj in zunaj organizacije. f. Sodelovanje v aktivnostih in strokovnih združenjih, predstavniških organizacijah ter interesnih skupinah. 	<p>Prednosti:</p> <hr/> <p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. 	

<p>3. merilo: Ravnanje z ljudmi pri delu Kako organizacija upravlja, razvija in sprošča znanje in polni potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije; kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter za učinkovito delovanje zaposlenih.</p>	
<p>Podmerilo 3.1: Pretehtajte dokaze o tem, kaj naredi organizacija, da načrtuje kadrovske vire*, jih upravlja in izboljšuje v skladu s strategijo in načrtovanjem.</p>	
<p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Razvijanje in posredovanje politike ravnanja z ljudmi pri delu na podlagi strategije in načrtovanja organizacije. b. Redno analiziranje tekočih in bodočih potreb po človeških virih, upoštevanje potrebe in pričakovanja udeleženih strani. c. Razvijanje in sporazumevanje o jasni politiki z objektivnimi merili glede zaposlovanja, napredovanja, nagrad in dodeljevanja vodstvenih funkcij. d. Usklajevanje nalog, pooblastil in odgovornosti (npr. z opisi delovnih mest). e. Usklajevanje opisov delovnih mest z načrti zaposlovanja in razvoja zaposlenih. f. Usklajevanje načrtovanje nalog z dodeljevanjem in razvojem človeških virov. g. Določanje menedžerskih in vodstvenih veščin, ki jih potrebujejo menedžerji (pri zaposlovanju). h. Zagotavljanje dobrih delovnih razmer po vsej organizaciji. i. Upravljanje zaposlovanja in napredovanja v smislu poštenosti zaposlovanja in enakih možnosti za vse (npr. glede na spol, invalidnost, raso ali vero). j. Posvečanje pozornosti osebnim potrebam in potrebam po opremi invalidov. k. Upoštevanje delovnega in starostnega ravnovesja med zaposlenimi. 	<p>Prednosti:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. 	

<p>3. merilo: Ravnanje z ljudmi pri delu</p> <p>Kako organizacija upravlja, razvija in sprošča znanje in polni potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije; kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter za učinkovito delovanje zaposlenih.</p>	
<p>Podmerilo 3.2:</p> <p>Pretehtajte dokaze o tem, kaj naredi organizacija, da prepoznava, razvija in uporablja sposobnosti zaposlenih z usklajevanjem ciljev in ciljnih vrednosti posameznikov, timov ter organizacije.</p>	
<p>Primeri:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Prepoznavanje trenutnih sposobnosti na ravni posameznika in organizacije v smislu znanja, veščin in odnosa. b. Vzpostavljanje in posredovanje načrta usposabljanja na podlagi tekočih in bodočih potreb organizacije ter osebnih potreb (npr. z obveznim in prostovoljnim usposabljanjem). c. Razvijanje in soglašanje z načrti za osebno usposabljanje in razvoj za vse zaposlene. d. Razvijanje voditeljskih veščin po vsej organizaciji. e. Podpora in pomoč novo zaposlenim (npr. z mentorstvom). f. Spodbujanje notranje in zunanje mobilnosti zaposlenih. g. Razvijanje in spodbujanje sodobnih metod usposabljanja (npr. multimedijski pristop, usposabljanje na delovnem mestu, učenje prek elektronskih medijev). h. Obvladovanje in nadaljnje spremljanje (ang. follow-up) globalnih in individualnih načrtov usposabljanja. i. Razvijanje in zagotavljanje veščin in sposobnosti medosebnega kontaktiranja za delo z odjemalci/državljeni. j. Spremljanje in nadziranje, kolikšen delež od sredstev za kadre se porabi za usposabljanje. 	<p>Prednosti:</p> <hr/> <p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ul style="list-style-type: none"> 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani. 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj). 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi). 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri). 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj). 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo. 	

3. merilo: Ravnanje z ljudmi pri delu

Kako organizacija upravlja, razvija in sprošča znanje in polni potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije; kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter za učinkovito delovanje zaposlenih.

Podmerilo 3.3:

Pretehtajte dokaze o tem, kaj naredi organizacija, da vključuje zaposlene z razvijanjem dialoga in pooblaščenjem.

Primeri:

- a. Spodbujanje kulture odprtega, nehierarhičnega komuniciranja in dialoga.
- b. Proaktivno spodbujanje zaposlenih k izražanju njihovih zamisli in predlogov ter razvijanje ustreznih mehanizmov za to (sheme predlogov itn.).
- c. Vključevanje zaposlenih v pripravo planov in strategij, načrtovanje procesov ter prepoznavanje in izvajanje izboljševalnih aktivnosti.
- d. Iskanje soglasja med menedžerji in zaposlenimi glede ciljev in načinov merjenja doseganja ciljev.
- e. Redno organiziranje in izvajanje raziskav/anket med zaposlenimi.
- f. Spodbujanje zaposlenih k ocenjevanju nadrejenih (npr. s 360° ocenjevanjem)
- g. Posvetovanje s predstavniki zaposlenih (npr. sindikati).

Prednosti:

Področja izboljšav:

Dokazi:

Ocena: _____

- 0 Ni dokazov o pristopu oziroma niso dokumentirani.
- 1 Pristop je načrtovan P (plan – načrtuj).
- 2 Pristop je načrtovan in se izvaja D (do – izvedi).
- 3 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje C (check – preveri).
- 4 Pristop je načrtovan, se izvaja in pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), in je ustrezno prilagojen A (act – ukrepaj).
- 5 Pristop je načrtovan, se izvaja, pregleduje na podlagi podatkov, pridobljenih s primerjavo z drugimi (ang. benchmarking), je prilagojen in v celoti integriran v organizacijo.

7. merilo: Rezultati za zaposlene

Rezultati, ki jih organizacija dosega na področju zadovoljstva zaposlenih.

Podmerilo 7.1:

Pretehtajte dokaze o rezultatih na področjih rezultatov merjenja zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih .

Primeri/kazalniki:

K neposrednim merilom zadovoljstva in motiviranosti zaposlenih lahko sodijo:

Rezultati glede splošnega zadovoljstva

- a. splošna podoba organizacije,
- b. splošna uspešnost delovanja organizacije,
- c. pomen prispevka organizacije k družbi,
- d. odnosi organizacije z državljani in družbo,
- e. raven vključevanja v organizacijo in njeno poslanstvo.

Rezultati glede zadovoljstva z vodstvom in sistemi upravljanja

- a. najvišje in srednje vodstvo organizacije (npr. njihova sposobnost upravljanja organizacije in komuniciranja),
- b. dogovori o nalogah, sistemi ocenjevanja zaposlenih, ocenjevanje uspešnosti delovanja, postavljanje ciljev in ocenjevanje učinkovitosti, nagrajevanje posameznikov in timov,
- c. načrtovanje procesov organizacije,
- d. odnos organizacije do sprememb in modernizacije.

Rezultati glede zadovoljstva z delovnimi razmerami

- a. oblikovanje delovnega mesta,
- b. delovno vzdušje in kultura organizacije,
- c. možnosti rekreiranja,
- d. odnos do socialnih in okoljskih vprašanj,
- e. enake možnosti za vse in pošteno obravnavanje v organizaciji,
- f. prilagodljiv delovni čas in možnost uskladitve dela z družinskimi ter osebnimi obveznostmi,
- g. način, kako organizacija obravnava probleme z zaposlenimi.

Rezultati glede motivacije in zadovoljstva s poklicno kariero ter razvijanjem veščin

- a. ravnanje z ljudmi pri delu (npr. usposabljanje in možnosti poklicne kariere),
- b. motiviranje zaposlenih,
- c. poznavanje ciljev organizacije pri zaposlenih,
- d. pripravljenost za sprejemanje sprememb,
- e. pripravljenost za dodatne napore v posebnih okoliščinah.

Rezultati glede zadovoljstva z

- a. vključevanjem v procese odločanja,
- b. vključevanjem v aktivnosti izboljševanja,
- c. mehanizmi posvetovanja in dialoga.

Prednosti:**Področja izboljšav:****Dokazi:****Ocena:** _____

- 0 Rezultati se ne merijo.
- 1 Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja.
- 2 Rezultati kažejo skromen napredek.
- 3 Rezultati kažejo znaten napredek.
- 4 Doseženi so odlični rezultati in narejeni so pozitivne primerjave z lastnimi cilji.
- 5 Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami.

<p>7. merilo: Rezultati za zaposlene Rezultati, ki jih organizacija dosega na področju zadovoljstva zaposlenih.</p>	
<p>Podmerilo 7.2: Kazalniki rezultatov glede zaposlenih.</p>	
<p>Primeri/kazalniki:</p> <p>Notranji kazalniki lahko glede na naravo organizacije vključujejo:</p> <p>Rezultati glede zadovoljstva</p> <ol style="list-style-type: none"> a. stopnja odsotnosti z dela (absentizem) oziroma bolniške odsotnosti, b. stopnja fluktuacije kadrov, c. število pritožb, stavk itn. <p>Rezultati glede uspešnosti delovanja</p> <ol style="list-style-type: none"> a. merila produktivnosti, b. rezultati vrednotenja ali/in ocenjevanja uspešnosti delovanja, c. zveza med uspešnostjo delovanja posameznika in kakovostjo storitev ali proizvodov, d. rezultati uporabe kazalnikov uspešnosti delovanja posameznika. <p>Rezultati glede razvijanja veščin</p> <ol style="list-style-type: none"> a. sodelovanje in ocene uspešnosti pri aktivnostih usposabljanja, b. uporaba proračunskih sredstev za usposabljanje, c. uporaba informacijske tehnologije pri zaposlenih, d. dokazi o zmožnosti dela z odjemalci in odzivanja na njihove potrebe, e. kroženje zaposlenih znotraj organizacije (mobilnost). <p>Rezultati glede motiviranja in vključevanja</p> <ol style="list-style-type: none"> a. stopnja odzivnosti zaposlenih na raziskave/ankete, b. sodelovanje v aktivnostih in shemah izboljševanja (npr. shemah predlogov), c. sodelovanje v družabnih dogodkih, d. sodelovanje v notranjih debatnih skupinah, srečanjih z višjim vodstvom ali srečanjih vseh zaposlenih ipd., e. pripravljenost za sprejemanje sprememb, f. pripravljenost za dodatne napore v posebnih okoliščinah. 	<p>Prednosti:</p> <hr/> <p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ol style="list-style-type: none"> 0 Rezultati se ne merijo. 1 Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja. 2 Rezultati kažejo skromen napredek. 3 Rezultati kažejo znaten napredek. 4 Doseženi so odlični rezultati in narejeni so pozitivne primerjave z lastnimi cilji. 5 Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji in pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami. 	

9. merilo: Ključni rezultati uspešnosti delovanja

Kaj dosega organizacija na področju svojih pooblastil in opredeljenih ciljev ter na področju zadovoljevanja potreb in pričakovanj vseh, ki imajo finančne ali drugačne interese v organizaciji.

Podmerilo 9.1:

Pretehtajte dokaze o gibanjih in rezultatih, ki jih organizacija dosega na področju doseganja ciljev.

Primeri/kazalniki:

Odvisno od narave organizacije lahko rezultati doseganja ciljev vključujejo:

Zunanji rezultati

- a. do kolikšne mere so cilji doseženi v smislu izhodov (ang. outputs) (dobava proizvodov ali zagotovitev storitev) in učinkov (ang. outcomes) (vpliv na družbo⁹,
- b. izboljšana kakovost zagotovitve storitve ali dobave proizvoda,
- c. stroškovna učinkovitost (rezultati doseženi z najnižjimi možnimi stroški),
- d. učinkovitost,
- e. rezultati kontrol in presoje,
- f. rezultati sodelovanja v tekmovanjih in nagradah za kakovost,
- g. rezultati primerjav z drugimi (ang. benchmarking).

Notranji rezultati

- a. dokazi o vključevanju vseh udeleženih strani v organizacijo,
- b. dokazi o zmožnosti zadovoljevanja in usklajevanja potreb vseh udeleženih strani,
- c. dokazi o uspešnem izboljševanju in inoviranju strategije, strukture in/ali procesov organizacije,
- d. dokazi o izboljšani uporabi informacijske tehnologije (pri obvladovanju notranjega znanja in/ali notranjega ter zunanjega komuniciranja in mreženja),
- e. dokazi o (povečani) skladnosti s standardi kakovosti ter s posebnimi zagotovili uporabnikom oziroma državljanom.

Prednosti:

Področja izboljšav:

Dokazi:

Ocena: _____

- 0 Rezultati se ne merijo.
- 1 Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja.
- 2 Rezultati kažejo skromen napredek.
- 3 Rezultati kažejo znaten napredek.
- 4 Doseženi so odlični rezultati in narejen so pozitivne primerjave z lastnimi cilji.
- 5 Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji in pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami.

<p>9. merilo: Ključni rezultati uspešnosti delovanja Kaj dosega organizacija na področju svojih pooblastil in opredeljenih ciljev ter na področju zadovoljevanja potreb in pričakovanj vseh, ki imajo finančne ali drugačne interese v organizaciji.</p>	
<p>Podmerilo 9.2: Pretehtajte dokaze o gibanjih in rezultatih, ki jih organizacija dosega na področju finančnega delovanja.</p>	
<p>Primeri/kazalniki: Odvisno od narave organizacije lahko kazalniki za merjenje finančnega delovanja organizacije vsebujejo:</p> <p>Merila gospodarnosti (varčevanja denarja)</p> <ol style="list-style-type: none"> a. v kolikšnem obsegu je dosežen proračun, b. v kolikšnem obsegu so doseženi finančni cilji, c. dokazi o zmožnosti zadovoljevanja in usklajevanja finančnih interesov udeleženih strani, d. merila učinkovite uporabe obratnih sredstev (zaradi izogibanja preseganju limita odobrenih sredstev oziroma nepopolne izkoriščenosti virov), e. obseg dejavnosti, ki ustvarjajo dohodek, f. pogostnost in rezultati finančnih presoj ter kontrol (notranjih in zunanjih), g. merila preudarnega finančnega poslovanja, ki vključuje zavedanje tveganja (ang. risk management). 	<p>Prednosti:</p> <hr/> <p>Področja izboljšav:</p>
<p>Dokazi:</p>	
<p>Ocena: _____</p> <ol style="list-style-type: none"> 0 Rezultati se ne merijo. 1 Ključni rezultati se merijo in kažejo negativna ali stabilna gibanja. 2 Rezultati kažejo skromen napredek. 3 Rezultati kažejo znaten napredek. 4 Doseženi so odlični rezultati in narejen so pozitivne primerjave z lastnimi cilji. 5 Doseženi so odlični rezultati, narejene so pozitivne primerjave z lastnimi cilji in pozitivne primerjave z drugimi, ustreznimi organizacijami. 	

PRILOGA B : Intervju z mag. Darjo Drnovšek, načelnico Upravne enote Sevnica

Intervju je bil opravljen v četrtek, 22. maja 2008, ob 13. uri v prostorih Upravne enote Sevnica, Glavni trg 19a, 8290 Sevnica.

1. V: Koliko časa ste že načelnica UE Sevnica?

O: Načelnica UE Sevnica sem od septembra 2005.

2. V: Koliko zaposlenih ima UE Sevnica?

O: V UE je zaposlenih 32 oseb.

3. V: Cilj razvoja slovenske javne uprave je v dvigu učinkovitosti, uspešnosti delovanja ter krepitvi kakovosti s pomočjo v svetu uveljavljenih standardov in modelov (ISO, CAF in EFQM). Kakšno je vaše mnenje o njih, konkretno o modelu CAF?

O: Model CAF je preprost za uvajanje in je prilagojen organizacijam javne uprave oziroma javnega sektorja. V primerjavi z ISO standardi, ki smo jih v UE Sevnici uvajali pred modelom CAF (in sicer leta 2002), se ta model izvede hitro in z majhnimi stroški. Menim, da je boljši kot ostali standardi in modeli kakovosti ter poslovne odličnosti. Samoocenjevanje različnih področij delovanja organizacije pokaže na »šibke točke« v organizaciji, ki se potem s sprejetimi ukrepi poskušajo izboljšati. Namen uvajanja tega modela v UE Sevnica je bil v izboljšanju učinkovitosti poslovanja in zagotavljanje kakovostnih storitev. V okviru sprejete politike kakovosti pa si, poleg zadovoljstva uporabnikov naših storitev, prizadevamo tudi za zagotavljanje zadovoljstva zaposlenih.

4. V: Na internetnih straneh Ministrstva za upravo RS razberemo, da ste v UE Sevnica model CAF (različica iz leta 2002) izvedli dvakrat, leta 2005 in 2007. Kateri so bili motivi za to?

O: Z modelom CAF smo želeli izboljšati delovanje UE Sevnica. Učinkovitost in kakovost v tem smislu zajemata poleg ažurnega, zakonitega, transparentnega poslovanja tudi zagotavljanje zadovoljstva uporabnikov naših storitev in zaposlenih v UE. Ker smo isti model izvedli dvakrat, smo lahko s primerjavo ocen posameznih meril videli, ali je dejansko prišlo do izboljšav po sprejetih ukrepih.

5. V: Kdo je izvajal meritve v okviru modela CAF? Ali je bila skupina izvajalcev meritev leta 2005 in 2007 ista?

O: Za izvajanje modela je bila zadolžena Skupina za kakovost, sestavljena iz zaposlenih iz različnih oddelkov UE Sevnica. Ta skupina ni stalna, saj smo jo leta 2005 in 2007 sestavili ad - hoc za potrebe izvajanja omenjenega modela. Člani Skupine za kakovost so se redno sestajali.

6. V: So vas rezultati meritev modela CAF leta 2005 in 2007 v UE Sevnica na kakšen način presenetili?

O: Rezultati meritev me niso posebej presenetili. Mislim, da smo bili po ocenah v slovenskem povprečju.

7. V: Ste po prvi izvedbi modela CAF leta 2005 izboljšali poslovanje UE? Če je temu tako, na kakšen način in na katerih področjih? Kateri so bili ukrepi za izboljšanje poslovanja po modelu CAF leta 2005?

Rezultati meritev po modelu CAF so bili leta 2007 boljši kot leta 2005, torej lahko rečem, da so sprejeti in kasneje izvajani ukrepi vodili do izboljšav. Ukrepe izboljšav, ki smo jih sprejeli na sestankih vodstva UE Sevnica (kolegij načelnice), na sestankih organizacijskih enot oziroma oddelkov, na sestankih celotnega kolektiva ter v okviru »Skupine za kakovost«, ustanovljene za implementacijo modela CAF v UE Sevnica, smo zapisali in jih, poleg dodatnih ukrepov, zapisali tudi v naše vsakoletne poslovne načrte.⁵⁵

8. V: Ste pri realizaciji sprejetih ukrepov za izboljšanje poslovanja po modelu CAF leta 2005 in leta 2007 naleteli na kakšne ovire?

O: Vseh ukrepov ni bilo mogoče realizirati takoj, predvsem zaradi finančnih omejitev. Zato smo njihovo izvajanje prenesli na naslednja leta.

9. V: Model CAF ponovno izvedli leta 2007. Zakaj ste se odločili za ponovno izvedbo prav tega modela?

Omenila sem že, da se mi izmed vseh modelov in standardov kakovosti in poslovne odličnosti, zdi prav model CAF najbolj primeren za ocenjevanje delovanja organizacij javne uprave oziroma javnega sektorja. Je preprost model, ki se izvede hitro in z majhnimi stroški. Ukrepi, ki se sprejmejo po izvedbi tega okvira samoocenjevanja organizacije, vodijo k bolj učinkovitemu, kakovostnemu zunanjemu ter notranjemu delovanju organizacije. Ker smo isti model izvedli dvakrat, smo lahko s primerjavo

⁵⁵ Avtorica diplomskega dela je dobila vpogled v dva Poslovna načrta UE Sevnica, in sicer za leto 2006 in leto 2008, ter Plan in evidenco ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2006 in leto 2008.

pridobljenih rezultatov videli, ali je dejansko prišlo do izboljšav po sprejetih ukrepih na posameznih segmentih delovanja UE Sevnica.

10. V: Katere ukrepe za izboljšanje delovanja ste sprejeli lani po izvedbi modela CAF?

O: Ukrepe izboljšav smo sprejeli na vseh segmentih samoocenjevanja po modelu CAF ter jih zapisali v Plan in evidenco ukrepov izboljšanja delovanja UE Sevnica v letu 2008, pa tudi v Poslovni načrt UE Sevnica za leto 2008, kjer so tudi vsakomur razvidni.

11. V: Boste model CAF ali kakšen drug model in standard kakovosti ter poslovne odličnosti še kdaj izvedli?

O: Da, izvedbo model CAF načrtujemo spet v letu 2009.

12. V: V zadnjih letih se v slovenski javni upravi vse pogosteje omenja, da so prav zaposleni njeno največje bogastvo in da je racionalen, načrten ter sistematičen proces upravljanja s človeškimi viri ključnega pomena za uspešnost, kakovost njenega delovanja. Kakšno je vaše mnenje o tem?

O: Povsem se strinjam. Učinkovito upravljanje s človeškimi viri lahko v veliki meri pripomore k uspešnemu in kakovostnemu delovanju organizacij javne uprave oziroma javnega sektorja, saj so prav zadovoljni, motivirani zaposleni ključni nosilci in izvajalci sprejete politike kakovosti v organizaciji. Mislim, da je pravilno zastavljen in sistematično voden proces upravljanja s človeškimi viri ključnega pomena za odličnost delovanja vsake organizacije, pa naj bo ta v javnem ali v zasebnem sektorju.

13. V: Tudi model CAF vključuje merila, ki naj bi organizaciji pripomogla k samoocnitvi procesa upravljanja s človeškimi viri in kasneje privedla do morebitnih izboljšav na tem področju.

Ali se vam zdi, da je model CAF to nalogo v vaši UE opravil, in je tako posledično pripomogel k izboljšanju kakovosti upravnega delovanja?

O: Model CAF vključuje omenjena merila in tako vodi tudi k morebitnim ukrepom izboljševanja organizacijskega delovanja na področju upravljanja s človeškimi viri. Za izvedbo modela CAF se je UE Sevnica odločila samoiniciativno (Ministrstvo za upravo le neobvezujoče priporoča uvajanje modelov in standardov kakovosti ter poslovne odličnosti), a z zavedanjem, da so vsakršne izboljšave organizacijskega delovanja mogoče le z resnim pristopom ter interesom po doseganju odličnosti.

PRILOGA C: Intervju z ga. Heleno Guček, vodjo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve
Upravne enote Sevnica

Intervju je bil opravljen v ponedeljek, 19. maja 2008, ob 9. uri v prostorih Upravne enote Sevnica, Glavni trg 19a, 8290 Sevnica.

1. V: Katere aktivnosti s področja upravljanja s človeškimi viri opravlja izvaja Oddelek za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica, zadolžen za opravljanje kadrovske službe?

O: Oddelek za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica, v okviru nalog s področja kadrovskega poslovanja oziroma upravljanja s človeškimi viri, pripravlja predloge notranje organizacije dela in sistemizacije delovnih mest, načrtuje in pridobiva kadre, zaposluje javne uslužbence oziroma ureja delovna razmerja, načrtuje in organizira strokovna izobraževanja in izpopolnjevanja zaposlenih, načrtuje razvoj zaposlenih (vključno z urejanjem nagrajevanja), pripravlja kadrovske analize in poročila ter vodi kadrovske evidence.

Izpolnjevanje nalog s področja upravljanja s človeškimi viri vedno poteka v veljavnih normativnih okvirih, ki urejajo to področje v organih slovenske javne oziroma državne uprave.

2. V: Katero od aktivnosti s področja upravljanja s človeškimi viri bi opisali kot najbolj zahtevno in zakaj?

O: Najbolj zahteven se mi zdi postopek za novo zaposlitev javnega uslužbenca z izvedbo javnega natečaja, saj gre za zapleten in predvsem dolgotrajen postopek.

3. V: Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi je specifično zaradi normativnih okvirov, ki omejujejo managerje pri njihovem odločanju na področjih zaposlovanja in odpuščanja, nagrajevanja in plačnega sistema, izobraževanja in uposabljanja, pa tudi zaradi izrazite intenzitete upravne dejavnosti ter zahtev po etičnosti delovanja. Za izboljšanje delovne izvedbe in s ciljem bolj kakovostne, učinkovite javne uprave, se z uvajanjem podjetniških prijemov iz zasebnega sektorja spreminja tudi proces upravljanja s človeškimi viri v javni upravi. Kakšno je vaše mnenje o teh spremembah?

O: Spremembe na tem področju so dobrodošle. Vendar pa se mi zdi, da marsikaj še ni dorečeno. Področje nagrajevanja je sploh zanimivo, saj smo na primer v UE Sevnica za delovno uspešnost nagrajevani vsi, in sicer enkrat mesečno. Težko rečem, kakšne spremembe nas na tem področju čakajo v prihodnosti.

4. V: Kako bi ocenili delo Oddelka za občo upravo in skupne zadeve UE Sevnica na področju upravljanja s človeškimi viri?

O: Naše upravljanje s kadrovskimi oziroma človeškimi viri poteka v veljavnih normativnih okvirih, ki urejajo to področje v organih slovenske javne oziroma državne uprave. Gre torej za izvajanje jasno določene kadrovske politike in strategije, ki v Sloveniji urejajo področje sistema javnih uslužbencev.

5. V: V UE Sevnica ste v letih 2005 in 2007 izvedli Skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju, t.i. model CAF, kot eno od orodij upravljanja kakovosti v javnem sektorju. Leta vključuje merila, ki naj bi organizaciji pripomogla k samoocelitvi procesa upravljanja s človeškimi viri in kasneje privedla do morebitnih izboljšav na tem področju. Ali je dejansko prišlo do izboljšav tudi na področju upravljanja s človeškimi viri? Če je temu tako, katere izboljšave so to bile? Ali so spremenile način dela na področju upravljanja s človeškimi viri v UE Sevnica?

O: Ukrepi izboljšav so bili usmerjeni na področje medsebojnih odnosov, saj naj bi dvignili kakovost komunikacijskih in organizacijskih vrednot v UE ter odpravili negativne elemente, ki povzročajo nezadovoljstvo zaposlenih. Izboljšave smo poskušali uvesti tudi na področje načrtovanja in organiziranja strokovnega izobraževanja in izpopolnjevanja vseh zaposlenih. Na področju vključevanja zaposlenih v celostno delovanje UE Sevnica poskušamo vzpodbujati zaposlene k dajanju predlogov za izboljšave na rednih oddelčnih in drugih sestankih ter v okviru letnega razgovora z nadrejenim. V prihodnje bomo organizirali tudi več neformalnih druženj za krepitev zaupanja med zaposlenim. Mislim, da se zaradi navedenih ukrepov način dela na področju upravljanja s človeškimi viri v UE Sevnica ni pretirano spremenil.

6. V: Kakšno je vaše mnenje o standardih in modelih učinkovitosti in kakovosti, še posebej o modelu CAF?

O: CAF je dober, preprost model in predstavlja okvir za samoocenjevanje, s katerim UE dobi vtis o svojem delovanju. Lahko rečem, da je prilagojen upravnim enotam, saj upošteva specifično naravo upravnega dela, procese, ki potekajo zunaj in znotraj vsake posamezne upravne enote, predvsem pa njegovo izvajanje ni drago. Model CAF opozarja na zadeve oziroma področja v organizaciji, ki jih je potrebno izboljšati, in na tak način zagotovo vodi k bolj učinkovitemu, uspešnemu in kakovostnemu delovanju UE.

PRILOGA Č: Plan in evidenca upravljanja ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2006



Republika Slovenija
UPRAVNA ENOTA SEVNICA
Glavni trg 19a, 8290 SEVNICA

**PLAN IN EVIDENCA UPRAVLJANJA UKREPOV/NALOG -
za leto 2006**

ZAP. ŠT.	UKREP/NALOGA	NOSILEC ZA IZVEDBO	ROK ZA IZVEDBO	NOSILEC PREVERJANJA IZVEDBE UKREPA/NALOGA	OPOMBE	UGOTAVLJANJE UČINKA IZVEDENE NALOGA/UKPREPA
----------	--------------	--------------------	----------------	---	--------	---

1.	Pripraviti shemo nadomeščanj (z namenom povečanja mobilnosti zaposlenih)	Vodje oddelkov			Ukrep prenesen iz Evidence IV – glej zap. št. 1.	
2.	Izdelava anketnega vprašalnika, vsebina katerega bo omogočala vrednotenje učinkovitosti strateških dobaviteljev upravnih postopkov, ki jih vodi UE	Vodje oddelkov, načelnica (koordinatorska Helena Guček)	Do 31.5.2006	Člani kolegija načelnice	Ukrep prenesen iz Evidence IV – glej zap. št. 48.	
3.	Priprava primerjave dobljenih ocen zadovoljstva strank z ostalimi UE in o tem seznaniti zaposlene				Ukrep prenesen iz Evidence IV – glej zap. št. 65.	
4.	Priprava primerjave naše UE z ostalimi glede na podano poročilo ob koncu leta in o tem seznaniti zaposlene				Ukrep prenesen iz Evidence IV – glej zap. št. 66.	
5.	Priprava »zloženke«, z vsebino katere bomo dosegli višjo stopnjo informiranosti uporabnikov storitev UE, in sicer tistih, ki živijo na območjih KU	Vodja oddelka za notranje zadeve, skrbnik za zadovoljstvo uporabnikov Traven M.	15.2.2005	načelnica	Ukrep prenesen iz Evidence IV – glej zap. št. 69. Naloga realizirana 20.3.2006	
6.	Kontinuirano mesečno spremljanje stanja na področju reševanja UZ ter priprava oz. izdelava poročila vsake tri mesece	Vsi vodje oddelkov, načelnica (koordinatorska skrbnica)	Tekoče skozi celotno leto			

	ter obravnava na delovnih sestankih (kolegij) vodstva UE	SPIS -Lipec)				
7.	Vsebinsko spremljanje vloženih pritožb s strani uporabnikov storitev UE ter analiziranje odločitev resornih organov, sprejetih v pritožbenih postopkih	Vsi vodje oddelkov, načelnica (koordinator skrbnica SPIS -Lipec)	Polletno (oz. 2 x letno) – po potrebi tudi večkrat			
8.	Izvedba ankete : vrednotenje dobaviteljev UP	Vsi vodje oddelkov, načelnica (koordinator skrbnica SPIS -Lipec)	Prvič v letu 2006 : v juliju; potem 2x letno in sicer januar in julij			
9.	Dokončanje adaptacije pisarne št. 001, ureditev sprejemno informacijske avle, sanacija sanitarij, hodnika v pritličju ter sanacija vhoda v zgradbo	Načelnica v sodelovanju z MJU in predstavnikom lokalne skupnosti	Oktober 2006			
10.	Priprava internega anketnega vprašalnika za zaposlene, z vprašanji katerih vsebina bo usmerjena v: identifikacijo vrednosti medsebojnih odnosov, ugotavljanje kakovosti vodenja v UE, kakovosti komunikacijskih (slednje v povezavi z lanskim ukrepom o omejitvi e-komuniciranja) in organizacijskih vrednot vodstva, identifikacijo negativnih elementov oz. dejavnikov, ki pomembno vplivajo na zadovoljstvo oz. nezadovoljstvo zaposlenih	Vodje oddelkov, načelnica, skrbnik za zadovoljstvo zaposlenih (Traven)	30.6.2006			
11.	Izvedba ankete ter glede na rezultate oz. ugotovitve : izbor korektivnih in preventivnih ukrepov ter seznanitev zaposlenih	Skrbnik kakovosti za zadovoljstvo zaposlenih – Traven, vsi člani kolegija	Oktober 2006	načelnica		
12.	Organizirati seminar »čustvena inteligenca na delovnem mestu« (za vse zaposlene)	načelnica	načelnica	September 2006	kolegij	
13.	Prenoviti vprašalnik o »individualnem izobraževanju«	Božidara Grozde, Darja Drnovšek	15.8.2006	Ines Vengust	Naloga realizirana 22.5.2006 (za prvo polovico leta 2006 so v	

					uporabi še stari vprašalniki - novi se uporabijo po 1.7.2006)	
14.	Izdelati plan porabe starega letnega dopusta	Vodje oddelkov	31.1.2006	načelnica		
15.	Urediti interno knjižnico	Helena Guček	30.6.2006	načelnica	Zaradi prostorske stiske se ukrep ne realizira	
16.	Ureditev cvetličnih koritov v poročni dvorani	Ana Zidar	April 2006	načelnica	Naloga izvršena v aprilu 2006	
17.	Priprava »normativov« količine vnosov v e-matični register in seznanitev matičarjev (na podlagi opravljene primerjalne analize z drugimi UE je nujno povečati število vnosov)	Ana Zidar	15.2.2006	načelnica	Naloga izvršena 9.2.2006	
18.	Sprožiti postopke, da se sejna soba upravne zgradbe Občine, določi kot uradni prostor za sklepanje zakonskih zvez	Ana Zidar	30.6.2006	načelnica		
19.	Sprožiti postopke, da skupaj z organi LS poskušamo urediti »grajski park« kot uradni prostor za sklepanje zakonskih zvez	načelnica	30.10.2006	Ana Zidar		
20.	Priprava zloženek za najbolj frekventne postopke (za boljšo informiranost uporabnikov)	Vodje oddelkov	Avgust 2006	Matjaž Traven		
21.	Izvesti popis stanja: kaj vse je še potrebno postoriti v zvezi s spoštovanjem Uredbe o upravnem poslovanju	Mojca Dolar	15.4.2006	načelnica	17.4.2006 naloga izvršena	Odpravljene pomanjkljivosti
22.	Prenoviti in posodobiti ter pregledno namestiti vse napotilne table v upravni zgradbi	Načelnica, Simončič Tadej	Po izvršeni adaptaciji	Guček Helena		

**Skrbnica:
Helena GUČEK**

PRILOGA D: Plan in evidenca upravljanja ukrepov oziroma nalog UE Sevnica za leto 2008



Republika Slovenija
UPRAVNA ENOTA SEVNICA
Glavni trg 19a, 8290 SEVNICA

**PLAN IN EVIDENCA UPRAVLJANJA UKREPOV/NALOG
v letu 2008**

ZAP. ŠT.	UKREP/NALOGA	NOSILEC ZA IZVEDBO	ROK ZA IZVEDBO	NOSILEC PREVERJANJA IZVEDBE UKREPA/NALOGE	ČAS REALIZACIJE	DOKAZI IZVEDENIH IN STALNIH NALOG
1.	Kontinuirano mesečno spremljanje stanja na področju reševanja upravnih zadev ter priprava poročila vsake tri mesece (število nerešenih zadev, število zadev rešenih po preteku zakonitega roka, število zadev, ki so v rokovniku in vzroki)	Vodje oddelkov (koordinator Marjetka Lipec)	Obravnava enkrat mesečno, izdelava poročila na tri mesece	Kolegij načelnice	STALNA NALOGA	
2.	Dosledno izpolnjevanje določil Uredbe o upravnem poslovanju in sicer spoštovanje 5-dnevnega reakcijskega roka za pregled formalne pravilnosti vloženi zahtev strank	Vodje oddelkov, (koordinator Marjetka Lipec)	Tekoča naloga – skozi vse leto	Kolegij načelnice	STALNA NALOGA	
3.	Nadgradnja vsebine »info točke« z objavami razpisov za prodajo nepremičnin (pravni posli)	Tine Zupančič	15.5.2008	Načelnica		
4.	Sanacije KU Bučka (izvedba toplotne izolacije in sanacija tal)	Načelnica, vodja oddelka za upravno notranje zadeve	September 2008	Člani kolegija		
5.	Sanacija vhoda v pisarno	Kolegij načelnice	15.6.2007	Člani kolegija		
6.	Izvedba ankete o zadovoljstvu zaposlenih	Zbašnik,	Oktober 2008	Kolegij načelnice		
7.	Izvedba ankete o zadovoljstvu strank	Zbašnik	Oktober 2008	Kolegij načelnice		

8.	Izvedba usposabljanja vodilnih uslužbencev (ukrep sprejet v letu 2007, in sicer na podlagi analize interne ankete zaposlenih)	Dolar, Guček, Lipeč, Drnovšek,	Druga polovica leta 2008	Kolegij načelnice		
9.	Dokončna izdelava meril za določanje delovne uspešnosti	Kolegij načelnice	1.6.2008	Načelnica		
10.	Redno (tedensko) obveščati zaposlene o dogodkih in aktivnostih uslužbencev v preteklem tednu	Helena Guček,	vsak ponedeljek	Kolegij načelnice		
11.	Vključevanje vseh zaposlenih in njihovih predlogov pri sprejemanju odločitev glede skupnih - povezujočih tem, npr. razlaga posameznih zakonov in drugih novih predpisov, posvetovanja o novih nalogah ter organizaciji dela	vodje oddelkov	STALNA NALOGA	Kolegij načelnice, člani skupine za kakovost (CAF)		
12.	Uvesti izboljšave pri vključevanju vseh zaposlenih v procese uravnoteženja potreb in pričakovanj. Vzpodbujati zaposlene k dajanju predlogov za izboljšave ter zagotoviti ustrezen prenos povratnih informacij glede: obravnave predlogov, sprejema predlogov in vpeljave v prakso	vodje oddelkov	STALNA NALOGA	Kolegij načelnice, skupina za kakovost (CAF)		
13.	Organizirati več neformalnih druženj, da bi se zaupanje med sodelavci in s tem odnosi izboljševali.		STALNA NALOGA	Kolegij načelnice, skupina za kakovost (CAF)		
14.	Vodje naj bi enkrat mesečno namenili oddelčni sestanek za poročilo o uspešnosti sodelovanja z zaposlenimi, kjer zaposlenim predstavijo svoja pričakovanja, naloge in tudi slišijo povratno informacijo	vodje oddelkov	STALNA NALOGA			
15.	Pripraviti standardizirano strukturo letnega poročila o delu	Ana Zidar	do konca leta 2008	Kolegij načelnice		
16.	Priprava in objava (na e-oglasni deski) polletnega poročila o delu UE	načelnica in vodje oddelkov	avgust 2008	Kolegij načelnice		
17.	Prizadevati si za pridobitev dodatnih prostorov v pritličju stavbe	načelnica	2008	Kolegij načelnice		
18.	Zamenjava oken in vrat v	vodja	jesen 2008	Kolegij načelnice		

	KU Loka	oddelka, načelnica		(dogovor z KS in Občino Sevnica)		
19.	Spremljanje števila pritožb vsake 3 mesece	Kolegij načelnice, Lipec	STALNA NALOGA	Načelnica		
20.	Organizirati strokovno ekskurzijo UE	Kolegij načelnice				
21.	Redna obravnava poročil Komisije za interni upravni nadzor	Kolegij načelnice	STALNA NALOGA	Skrbnica komisije		
22.	Skrb za ažurno in hitro izvajanje vseh aktivnosti vezanih na gradnjo upravnega centra	Načelnica, vodja projektne pisarne	STALNA NALOGA	Kolegij načelnice		
23.	Vljudnostna obvestila, ki jih posredujemo strankam, razširiti še na področje kmetijstva	Dolar, Kelhar	Junij 2008	Kolegij načelnice		