

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Igor PERKO**

**ANALIZA KONKRETNEGA DELOVNEGA PROCESA V IZBRANEM  
ORGANU JAVNE UPRAVE**

**(Primer: Napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive)**

**DIPLOMSKO DELO**

**Ljubljana, 2007**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Igor PERKO**

**Mentor: Izredni profesor dr. Marjan BREZOVŠEK**

**ANALIZA KONKRETNEGA DELOVNEGA PROCESA V IZBRANEM  
ORGANU JAVNE UPRAVE**

**(Primer: Napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive)**

**DIPLOMSKO DELO**

**Ljubljana, 2007**

## ANALIZA KONKRETNEGA DELOVNEGA PROCESA V IZBRANEM ORGANU JAVNE UPRAVE (Primer: Napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive)

V diplomski nalogi smo raziskovali delovni proces napredovanje učiteljev srednjih in osnovnih šol na Gorenjskem v nazive. To delo opravlja Služba za razvoj kadrov v šolstvu, ki spada na delovno področje Ministrstva za šolstvo in šport. zaradi boljšega razumevanja tematike smo najprej razložili osnovne pojme, kot so: upravljanje in uprava, javna uprava, državna uprava in delovni proces. Predstavili smo Ministrstvo za šolstvo in šport ter Službo za razvoj kadrov v šolstvu in njune naloge. Glavni predmet diplomske naloge je napredovanje učiteljev v nazive. Učitelji lahko napredujejo v nazive v skladu s 105. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive. Raziskovali smo, ali je ukrep napredovanja v nazive za učitelje na osnovnih in srednjih šolah na Gorenjskem učinkovit, in če obstaja potreba, da bi se pridobljeni nazivi (mentor, svetovalec in svetnik), ki so sedaj trajni, morali obnavljati. Da smo prišli do zelenih podatkov, smo naredili 7 intervjujev in 73 anket z učitelji izbranih šol na Gorenjskem.

Ključne besede: *delovni proces, učitelji, napredovanje, naziv, učinkovitost.*

Analysis of a working process in a chosen body of a Public administration (Example: Employees promotion in education in a title)

In our degree assignment we have researched working process, promotion in a title for the teachers of the primary and secondary schools in Gorenjska. Service for development of personnel in education is performing this job, which is belonging to the areas of work of the Ministry of education and sport. For better understanding of our research problem, we have at first explained basic elements, which are: management, administration, public administration, state administration and working process. We have introduced Ministry of education and sport and Service for development of personnel in education and their tasks. The main object of our research is the promotion of the teachers in the title. Teachers can promote according to 105. paragraph of Organization and Financing of Education Act and Rules on Title Promotion of the Employees in the Education. We have researched if this way of promotion in the title is effective for the teachers on the primary and secondary schools in Gorenjska, and if there is a need to renew acquiring titles (mentor, adviser and councilor), because the titles are now permanent. To get this data, we have made 7 interviews and 73 inquiries with the teachers of the chosen schools in Gorenjska.

Keywords: *working process, teacher, promotion, title.*

KAZALO.....	4
1. UVOD.....	7
1.1 HIPOTEZA IN METODOLOGIJA.....	9
2. UPRAVA IN UPRAVLJANJE.....	10
2.1.1 TEORIJE UPRAVLJANA.....	10
2.2 PROCES UPRAVLJANJA V DRUŽBI.....	17
2.3 JAVNA UPRAVA.....	19
2.3.1 ORGANI IN ORGANIZACIJE JAVNE UPRAVE.....	22
2.3.2 SISTEM JAVNE UPRAVE .....	23
2.3.3 NALOGE JAVNE UPRAVE .....	24
3. DRŽAVNA UPRAVA.....	28
3.1 ORGANI V DRŽAVNI UPRAVI.....	31
3.1.1 DELITEV ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE.....	31
3.2 MINISTRSTVA .....	33
3.2.1 ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA.....	34
3.2.2 NOTRANJA STRUKTURA MINISTRSTVA.....	34
4. DELOVNI PROCES.....	36
4.1 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST.....	36
4.2 KAKOVOST.....	39
4.3 SPREMLJANJE DELOVANJA.....	40
4.4 NOVI JAVNI MENEDŽMENT.....	42

5.	MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT.....	45
5.1	ORGANIZIRANOST MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT.....	46
5.2	NALOGE MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT.....	47
5.3	DELOVNA PODROČJA MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT.....	48
5.3.1	SLUŽBA ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU.....	49
5.3.1.1	NALOGE SLUŽBE ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU.....	50
6.	NAPREDOVANJE V NAZIV.....	52
6.1	JAVNI USLUŽBENCI.....	52
6.2	NAPREDOVANJE V NAZIV ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU.....	52
6.3	PRAVILNIK O NAPREDOVANJU ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU V NAZIVE.....	53
7.	ANALIZA INTERVJUJEV IN ANKET.....	57
7.1	ANALIZA INTERVJUJEV.....	57
7.2	ANALIZA ANKET.....	58
7.3	INTERVJU Z VODJO SLUŽBE ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU.....	61
7.4	PREVERJANJE HIPOTEZ.....	62
8.	ZAKLJUČEK.....	65

9. VIRI IN LITERATURA.....	69
10. PRILOGE.....	73
<b>PRILOGA A</b> - Vprašalnik za intervjuje.....	73
<b>PRILOGA B</b> - Vprašalnik za ankete.....	74
<b>PRILOGA C</b> - Vprašalnik za intervju z vodjo Službe za razvoj kadrov v šolstvu.....	75
<b>PRILOGA D</b> - Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive - vlagatelj strokovni delavec .....	76
<b>PRILOGA E</b> - Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive - vlagatelj ravnatelj oz. direktor .....	81

# 1. UVOD

Strokovni delavci<sup>1</sup> v vzgoji in izobraževanju imajo pri napredovanju v nazive in s tem v višji plačilni razred usodo v svojih rokah - od njih samih je odvisno, ali se bodo odločili in vložili trud in opravljali dodatna dela ter se dodatno izobraževali, s tem pa pridobivali točke, ki so potrebne za napredovanje v naziv. Če so strokovni delavci zavzeti, lahko v petnajstih letih pridejo do naziva svetnik (najvišji naziv). Po drugi strani, pa se lahko zgodi, da nekateri strokovni delavci nikoli ne bodo napredovali do naziva svetnika.

Strokovni delavci v vzgoji in izobraževanju napredujejo v nazive v skladu s 105. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (Ur. l. RS, št. 54/2002). Strokovni delavci napredujejo v nazive mentor, svetovalec in svetnik. Pridobljeni nazivi so trajni. Napredujejo pa lahko le tisti strokovni delavci, ki izpolnjujejo vse z zakonom in podzakonskimi akti predpisane pogoje za strokovne delavce.

Z delovnim procesom napredovanja v naziv se ukvarja Služba za razvoj kadrov v šolstvu, ki spada v delovno področje Ministrstva za šolstvo in šport. Namen službe je zagotavljati vsestransko strokovno pomoč in sistemsko podporo razvoju človeških virov na področju vzgoje in izobraževanja. Služba aktivno sodeluje pri pripravi in izvajanju programov ter strategij kadrovanja in usposabljanja kadrov, ki opravljajo vzgojno-izobraževalno delo na področju vzgoje in izobraževanja.

Cilj diplomskega dela je prikazati učinkovitost ukrepa napredovanja učiteljev osnovnih in srednjih šol v nazive ter kako to vpliva na njihovo nadaljnje delo. V naši raziskavi se bomo osredotočili samo na osnovne in srednje šole na Gorenjskem. Učitelje bomo tudi vprašali, če napredovanje v naziv vpliva na njihovo delo kot učitelja in njihovo osebno rast – pri tem bomo pogledali, če obstajajo kakšne razlike med učitelji srednjih in osnovnih šol. Podali bomo ugotovitve mnenj ravnateljev o trajnosti nazivov in če bi bilo bolje, da bi morali strokovni delavci pridobljene nazive obnavljati (kot nekakšno licenco). Kot zanimivost, pa si

---

<sup>1</sup> Strokovni delavci so določeni v 1. členu Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (Ur. l. RS, št. 54/2002).

bomo še pogledali, kako ambiciozni so učitelji kaj – vprašali jih bomo, kateri naziv si želijo pridobiti v delovni karieri.

Zaradi lažjega razumevanja celotne stvari bomo pojasnili pojme kot so uprava in upravljanje, javna uprava in državna uprava - od splošnega proti konkretnemu. Razčlenitev enega pojma bo prispevala k razjasnitvi nadaljnjih pojmov, ki so z njimi v zvezi.

Diplomska naloga, ki jo bomo začeli z uvodom, je sestavljena iz osmih sklopov. V sklopu uprava in upravljanje bomo predstavili različne teorije upravljanja, s katerimi bomo dobili vpogled v širino samega pojma uprave in pojma upravljanja. Ogledali si bomo, kako poteka proces upravljanja v družbenih sistemih (v organizaciji) in ga razčlenili na posamezne ravni delovanja, ter si na kratko pogledali kaj se na teh ravneh dogaja. Prikazali pa bomo tudi pogloblitve razlike med pojmom uprava in upravljanje.

Glede javne uprave, bomo na kratko predstavili zgodovinski razvoj delovanja države in njen pomen. Navedli bomo skupne točke večine definicij, si pogledali organe in organizacije v javni upravi ter jih razdelili v tri skupine, in sicer na: strokovno-tehnične organe in organizacije, organe in organizacije, ki opravljajo javno službo ter organe in organizacije, ki odločajo o družbenih zadevah. Pogledali si bomo naloge v javni upravi, ki jih bomo razvrstili v štiri kategorije: policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge in skrb za obstoj sistema. Poglavje bomo zaključili s prikazom sistema javne uprave, ki je sestavljen iz štirih področij: državne uprave, lokalne samouprave, javnih služb in javnega sektorja. Iz teh štirih področij bomo zaradi boljšega razumevanja naše problematike, izdvojili državno upravo.

Pogledali si bomo, kaj so pogloblitve naloge državne uprave, zakaj je delovanje države tako pomembno za vse državljane in na kaj je vezano njeno delovanje. Država za izvajanje in oblikovanje svojih nalog ustanovi različne vrste državnih organov, le-te pa lahko delimo glede na ozemlje na katerem delujejo, stopnjo samostojnosti, način in obliko odločanja in vsebino dela in funkcij.

Za to diplomsko nalogo, je še posebej pomemben delovni proces, ki ga bomo obravnavali v četrtem poglavju. Pogledali si bomo pojme uspešnosti, učinkovitosti in kakovosti. Vsak delovni proces moramo spremljati, zato si bomo pogledali, zakaj je to tako pomembno. Na



koncu tega poglavja pa bomo predstavili še novi javni menedžment; kaj nam prinašajo nove metode in zakaj je to dobro.

Ministrstva so del državne uprave. V naši državni upravi je petnajst ministrstev, izmed teh pa si bomo natančneje pogledali Ministrstvo za šolstvo in šport. Pogledali si bomo njegovo organizacijsko shemo, s čim se ukvarja, ga razčlenili na delovna področja in si natančneje pogledali Službo za razvoj kadrov v šolstvu, ki se ukvarja s procesom napredovanja v nazive. Služba za razvoj kadrov v šolstvu se mora pri svojem delu, ki se tiče napredovanja v nazive, držati dveh predpisov - Zakona o upravnem postopku in Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive, ki ga bomo podrobneje obravnavali v naslednjem poglavju, v katerem bomo na kratko predstavili tudi pojem javnih uslužbencev.

V sedmem poglavju bomo predstavili empirični del naše naloge. Naredili bomo analizo intervjujev in anket ter preverili naši hipotezi. Temu poglavju sledi še zaključek.

## 1.1 HIPOTEZA IN METODOLOGIJA

Pri proučevanju izbrane teme smo se odločili uporabiti naslednje raziskovalne metode in tehnike: zbiranje in analiziranje primarnih virov (zakonov, pravilnikov, podzakonskih aktov, dokumentov itd.) in sekundarnih virov (knjig, člankov itd.) in interneta. Za pridobivanje empiričnih podatkov smo uporabili anketo in strukturirani intervju.

Postavili smo dve hipotezi, ki ju bomo po končani analizi poskušali potrditi ali zavreči:

1. HIPOTEZA: Raziskovali bomo, ali je ukrep napredovanja učiteljev v nazive na osnovnih in srednjih šol na Gorenjskem učinkovit.
2. HIPOTEZA: Glede na to, da so sedaj nazivi trajni, bomo raziskovali, če bi bilo bolje, da bi jih učitelji morali obnavljati. Med učitelji in stroko se pojavljajo ideje, da bi bili nazivi časovno omejeni in bi jih morali učitelji obnavljati (kot nekakšno licenco). S tem naj bi dosegli, da bi se morali učitelji vso karierno pot izobraževati in izpopolnjevati, kar sedaj ni tako (ko nekdo doseže naziv za katerega meni, da je njegov končni, se neha izobraževati in ne naredi več nič od nujno potrebnega).

## 2. UPRAVA IN UPRAVLJANJE

Da bi lahko bolje razumeli sam smisel diplomske naloge, si bomo najprej pogledali pojma uprava in upravljanje. S tema pojmomoma se ne srečujemo samo v sferi javne uprave, ampak povsod, kjer se srečujemo z organizacijo. »Organizacija je določena skupina ljudi, ki medsebojno sodelujejo, da bi dosegli nek skupen cilj« (Pusić v Rakočević 1991: 28). Pojem uprave je zelo težko opredeljiv. Čebulj in Strmecki (2005: 11) pravita, da je pojem uprave, tako v organizacijskem kot tudi v funkcionalnem pomenu besede poleg subjektivne opredelitve posameznega teoretika, odvisen tudi od konkretnih zgodovinskih okoliščin kot tudi od konkretne družbene ureditve.

»Smo torej pred pojavom, ki ga občutimo kot izredno pomemben družbeni problem, vendar pa si o njegovem izvoru in pomenu nismo na jasnem. Še več: tudi glede samega pojma uprave si nismo na jasnem. Kaj vse je pravzaprav uprava in kaj je upravljanje? Kakšna je družbena vloga uprave oziroma upravljanja? [...] Zato moramo začeti s pojasnjevanjem samih pojmov, to je pojmov uprave in upravljanja. Ugotovitev pomena teh pojmov bo prispevala tudi k razjasnitvi nadaljnjih pojmov, ki so v zvezi z njimi. Pa ne gre samo za pojme; gre tudi za vrsto organizacijskih in funkcionalnih problemov upravljanja, ki jih ne moremo povsem razumeti, če se najprej ne seznanimo z navedenimi pojmi samimi« (Šmidovnik 1980: 14). Sedaj pa si bomo na kratko pogledali ugotovitve teorij o upravi in upravljanju.

### 2.1 TEORIJE UPRAVLJANJA

- ORGANIZACIJSKA TEORIJA<sup>2</sup>

Uprava je po tej teoriji organizacijska dejavnost, ki omogoča sodelovanje večjega števila ljudi z nekim skupnim ciljem ali neko skupno nalogo (Šmidovnik 1980: 14). Ljudje si ne moremo sami zagotoviti vseh svojih potreb, zato pride do nastanka organizacij, na podlagi katerih lahko člani organizacije lažje zadovoljujejo tiste potrebe, ki so skupne vsem članom.

---

<sup>2</sup> Začetniki te teorije so ameriški avtorji: Simon, Smithburg in Thompson.

Vzemimo primer kmečke družine, ki ga navajajo ameriški avtorji. Po eni strani gre za družino, po drugi strani pa je tudi gospodarski objekt, kjer je ponavadi oče tisti, ki družinskim članom določa delo. Delo lahko razdeli sporazumno (npr. pri večerji) ali pa avtoritativno, ko odloča sam. V obeh primerih gre za uskladitev dela članov družine, da bodo potrebna dela na kmetiji lahko opravljena. Seveda pa kmečka dela, kot je npr. delo na polju, niso upravna. Uprava se pojavi pri organizaciji tega dela, ki ga upravlja gospodar s tem, ko delo razporeja in vodi (Šmidovnik 1980: 14, 15). Gre torej za ločene dejavnosti, ki jih razdelimo na temeljne naloge organizacije (gre za osnovne dejavnosti, zaradi katerih je organizacija ustanovljena) in upravne naloge organizacije (gre za upravljanje).

- FAYOLOVA<sup>3</sup> TEORIJA

Kot bomo videli, je Fayol veliko podrobneje opredelil dejavnosti organizacije kot pa so to naredili avtorji, ki so se ukvarjali z organizacijsko teorijo. Hkrati pa je podrobneje razčlenil še upravno funkcijo.

Po Fayolu delimo celotno dejavnost na šest funkcij (Šmidovnik 1980: 17):

- tehnično (proizvodnja),
- komercialno (nabava, prodaja),
- finančno (iskanje in uporaba finančnih sredstev),
- varstveno (varstvo premoženja in ljudi),
- računovodsko (vključno s statistiko) in
- upravno, ki jo deli na naslednje elemente:
  - predvidevanje (planiranje),
  - organiziranje,
  - ukazovanje,
  - usklajevanje in
  - kontroliranje.

Iz tega je lepo razvidno, da je uprava za Fayola bistvenega pomena, saj ji namenja največ pozornosti. Pri tem gre za neko zaporedje postopkov oziroma elementov, ki so med seboj prepleteni in se nadgrajujejo. »Smisel uprave po Fayolovi predstavi je [...] v vodenju

---

<sup>3</sup> Fayol je bil rudarski inženir, ki se je ukvarjal s preučevanjem uprave v industrijskih podjetjih. 1916. leta je izdal delo, v katerem je opisal svoja spoznanja, z naslovom Administration industrielle et generale.

organizacije. Zato poteka upravna funkcija drugače kot druge navedene funkcije podjetja. Vse druge funkcije si lahko predstavljamo v eni ravnini, horizontalno, drugo poleg druge. Upravna funkcija pa poteka vertikalno od zgoraj navzdol in seka vse druge funkcije. To pomeni, da imamo z upravo opravka tudi v vseh drugih funkcijah, npr. tudi v finančni, komercialni in tehnični funkciji podjetja, kajti v vseh navedenih funkcijah planiramo (predvidevamo), organiziramo, ukazujemo, usklajujemo in kontroliramo.« (Šmidovnik 1980: 18).

Vodenje je torej tisto, kar je smisel uprave po Fayolu. Da pa nekdo lahko vodi, za to potrebuje moč, avtoriteto. »Ukazujejo nadrejeni, podrejeni pa morajo ukaze izvrševati. To pomeni, da so si ljudje v organizaciji med seboj nadrejeni in podrejeni« (Šmidovnik 1980: 18). Gre torej za hierarhične odnose, kjer z vrha organizacije teče linija ukazovanja, od spodaj navzgor pa linija poročanja in odgovornost.

Podobnosti s Fayolom najdemo tudi v novejšem času, ko govorimo o projektne menedžmentu – Kerzner pravi, da projektne menedžment pomeni planiranje, organiziranje, vodenje in kontroliranje virov organizacije za izvedbo posameznih projektov. Nadalje pravi, da je projektne menedžment filozofija, način razmišljanja in delovanja, ki ga moramo vključiti v samo vodenje in upravljanje celotne organizacije ter na ta način uresničiti svoje cilje in strategije (Kerzner v Žurga 2004: 49).

- SISTEMSKA TEORIJA

Sistemska teorija, kot nam pove že samo ime, izhaja iz sistema in pravi, da so vse stvari, pojavi in bitja sestavljene iz delov. Sistem mora biti sestavljen iz najmanj dveh ali več delov, in če so ti deli sestavljeni po nekem določenem redu ter so medsebojno odvisni, potem tvorijo sistem. Po tej teoriji lahko stvari in pojave spoznamo tako, da ugotovimo iz katerih delov in na kakšen način so sestavljeni. Pri sistemu gre za verižno reakcijo, saj sprememba enega dela, ali sprememba načina medsebojne povezanosti delov, avtomatično povzroči spremembo pri drugih delih. Zaradi soodvisnosti med deli sistema, prihaja do menjalnega razmerja med njimi. Gre za t. i. sistemsko interakcijo, kjer vsak del sistema nekaj daje in nekaj sprejema. Ravno ta menjava je temelj sistemske interakcije (Šmidovnik 1980: 19).

»Sistem je organizirana celota, ki je sestavljena iz dveh ali več med seboj odvisnih delov, komponent oz. podsistemov in je ločena od svojega okolja z mejami, ki jih je lahko določiti« (Vila in Kovač 1997: 106).

Poznamo različne vrste sistemov: biološki, tehnični, družbeni itd. Znotraj teh pa govorimo o tako imenovanih posebnih sistemih: ekonomski, pravni itd. Vendar nas zanimajo predvsem tako imenovani družbeni sistemi: organizacija, družba, država, lokalna skupnost, itd. »Vsak družbeni sistem pa je sestavljen iz podsistemov, končna sestavina družbenega sistema – torej tudi organizacije – pa je človek« (Šmidovnik 1980: 20).

Sisteme lahko razdelimo tudi glede odnosa do okolja. Ker zaprti sistemi niso odvisni od okolja, temveč od lastnih delov in njihove povezanosti (npr. stroji, naprave), za nas niso pomembni. Drugače pa je z odprtimi sistemi, ki so podvrženi vplivom okolja in jih zaradi tega ne moremo v celoti kontrolirati oziroma predvideti. Prav te nenehne spremembe okolja vplivajo na sam sistem in ga silijo k prilagajanju. »Tak sistem vsebuje več variabel, kot jih lahko spoznamo in obvladujemo. Biološki in družbeni sistemi so na primer odprti sistemi; ljudje kot sestavni deli družbenih sistemov, organizacij so najbolj spremenljive variable. Zato je obvladovanje družbenih sistemov težavna stvar.

Za odprte sisteme je značilna njihova menjava – interakcija z okoljem, s katerim so vezani. Ta menjava poteka po vzorcu input – predelava – output. Odprt sistem (na primer podjetje) sprejema iz okolja input, ki ga sestavljajo materija, energija in informacije; ta input predeluje v novo uporabno obliko (na primer v nove proizvode) in jo zopet oddaja drugim sistemom (output). Output sistema A je input sistema B. Ta menjava med sistemi mora biti v določenem ravnotežju, sicer se sistem poruši. [...] [T]emeljni kriterij za to izmenjavo [pa je] načelo ekvivalentnosti, to je enakovrednosti. Samo sistem, ki je sposoben ekvivalentne menjave z okoljem, lahko preživi. Gre za ekvivalentnost po vsebini in obsegu« (Šmidovnik 1980: 20).

Odprt sistem je opredeljen s tem, da z okoljem izmenjuje materijo, energijo in informacije, medtem ko pri zaprtem sistemu te izmenjave ni (Vila in Kovač 1997: 106-117).

Sistemske interakcije se pojavljajo tudi znotraj sistemov. Vsak sistem je sestavljen iz podsistemov, manjših sistemov. Med temi sistemi pa prihaja do izmenjave energije. Interakcije v organizacijskih sistemih tečejo vse do človeka kot člana organizacije in njenega najmanjšega dela (Šmidovnik 1980: 21).

Sistemske interakcije imajo zelo velik pomen, tako v odnosu do okolja, kot tudi znotraj samega sistema. Nenehno prihaja do nekih izmenjav in medsebojnih akcij med deli sistema, kot tudi med samimi sistemi. Že pri Fayolovi teoriji smo videli, da je glavna stvar uprave v vodenju. Da pa lahko nekdo vodi, potrebuje moč, oblast. Šmidovnik v tem primeru ne uporablja izraza vodenje, temveč usmerjanje: »Upravljanje je po sistemski teoriji zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi dosegli določene cilje.

Za usmerjanje sistemskih interakcij je potrebna določena moč. To je družbena moč, kateri se morajo ukloniti vsi elementi sistema; pristati morajo na neekvivalentno menjavo, prisilno menjavo. Usmerjanje sistemskih interakcij v organizacijskih sistemih vrši poseben politično upravni podsystem, ki se razvije na določeni stopnji razvitosti družbenega sistema. To je sistem organov, ki razpolagajo z ustrezno družbeno močjo, z oblastjo, ki zagotavlja uspešnost usmerjanja sistemskih interakcij. Politično upravni podsystem določa družbene kriterije sistemskih interakcij (menjave), partnerje v tej menjavi, predmet menjave in vse druge bistvene sestavine menjalnih razmerij« (Šmidovnik 1980: 21, 22).

Pri teh treh teorijah so bistveni elementi upravljanja moč, oblast, avtoriteta. Smisel upravljanja po organizacijski teoriji je vodenje, prav tako je s Fayolovo teorijo, pri sistemski teoriji pa gre za usmerjanje sistemskih interakcij. Pri kibernetiko-informacijski teoriji, katera ima za osnovo sistemsko teorijo, pa že samo ime pove, da je bistvo v usmerjanju in vodenju ter predelavi informacij. Beseda kibernetika izhaja iz grščine: kybernetes, kar pomeni krmar.

- **KIBERNETSKO-INFORMACIJSKA TEORIJA**

Utemeljitelj je ameriški matematik Norbert Wiener, ki je leta 1948 položil temelje kibernetike.

»Kibernetika je veda o optimalnem upravljanju kompleksnih (sestavljenih) sistemov, ki temelji na načelih samoregulacije<sup>4</sup>. Gre za idejo o upravljanju kot akciji, ki naj bi samo sebe uravnavala oziroma samo sebe popravljala in vodila sistem k določenim ciljem« (Šmidovnik 1980: 22). Lahko pa tudi rečemo, da »[g]re za znanost, ki raziskuje zakonitosti regulacijskih

---

<sup>4</sup> To je definicija po M. Markoviću, Prilaz kibernetici, Savremena administracija, Beograd, 1972.

procesov, prenašanje informacij in njihovo obdelavo pri strojih, organizmih in družbah.«<sup>5</sup> Informacije imajo pri tem osrednjo vlogo.

Kibernetika temelji na treh temeljnih pojmih systemske teorije. Ti pojmi so: sistem, informacijski input in »feed-back«. Glede na to, da smo sistem<sup>6</sup> že spoznali, si bomo tukaj na kratko ogledali pojema informacijski input in feed-back.

»Informacijski input – Input v odprte sisteme oziroma v žive sisteme ni le materialne in energetske narave, ampak je tudi informacijski« (Šmidovnik 1980: 22). Ker gre za teorijo upravljanja, je pomembno, da sistem kot odprt sistem dobiva informacije iz okolja. »Informacije so substanca upravljanja, kakor je na primer materija oziroma energija substanca materialne proizvodnje. Bistvo upravljanja je po gledanju kibernetiko-informacijske teorije prav v predelavi informacij. Informacije se [predelujejo] v odločitve, ki se sprejemajo na različnih ravneh organizacij. Informacija ni le običajno sporočilo, kakor to razumemo v vsakdanjem pomenu besede, ampak je to vse, kar je sposobno sprožiti akcijo, in sicer tako pri živem bitju, kakor tudi pri tehničnem sistemu ali pri organizacijskem sistemu« (Šmidovnik 1980: 22). Vila pravi, da nam informacija prinaša nekaj, česar pred njenim sprejemom nismo vedeli (v nasprotnem primeru gre zgolj za podatek) in na ta način izzove neko akcijo. Vrednost informacije pa je večja, glede na to, koliko se nam poveča znanje – to pa je tesno povezano s pričakovanjem in verjetnostjo, da se bo nek dogodek zgodil (1994: 303). Informacije se predelujejo v odločitve in so njihova osnova. Pri tem pa moramo biti pozorni, saj se informacije razlikujejo po svoji pomembnosti: informacije so lahko pomembne, manj pomembne ali celo nepomembne.

»Informacije tečejo po poteh, ki jih v organizacijah označujemo kot komunikacijski kanali; te poti morajo biti točno določene in tehnično izpeljane, ker morajo omogočiti, da pride prava informacija ob pravem času na pravo mesto. Govorimo o komunikacijskem omrežju, to je sistemu komunikacijskih poti. Ta sistem mora biti v skladu z organizacijsko strukturo organizacije, da bi bilo zagotovljeno, da lahko odgovorni ljudje v organizaciji prihajajo stalno do tistih informacij, ki so neobhodne za opravljanje njihovih funkcij« (Šmidovnik 1980: 23). Da pride informacija ob pravem času na pravo mesto, mora biti pot informacij v organizaciji urejena brezhibno, kajti od njih je odvisen sam obstoj posamezne organizacije. Pri prenosu

---

<sup>5</sup> <http://www.rtvsllo.si/dobrojutro/dogodki.php?read=11-26> (3. 07. 2006).

<sup>6</sup> Pojem sistem smo obravnavali že v poglavju o systemski teoriji.

informacij nam pomaga moderna tehnologija (predvsem gre tukaj za računalnike) in različne povezave z zunanjimi (internet) in notranjimi sistemi (intranet). »Da so informacije sposobne za tehnični prenos in predelavo, jih je treba predhodno preoblikovati v tipizirano matematično kvantitativno obliko; to preoblikovanje imenujemo kodiranje informacij (na primer za računalniško obdelavo)« (Šmidovnik 1980: 23). Vila pravi, da je organizacija brez komuniciranja mrtva. Komunikacijo pa označi kot prenašanje informacij (1994: 284).

Na podlagi informacij se določi smer, v katero naj teče proces upravljanja od postavitve ciljev do njihove končne uresničitve. Pri tem je zelo pomembna povratna informacija, ki jo imenujemo feed-back. »Feed-back [...] je tok informacij, ki tečejo znotraj posameznih sistemov, in sicer v obratni smeri od smeri izvrševanja akcije; teče od mesta izvrševanja akcije nazaj k mestu, od koder prihajajo direktive za akcijo. Na podlagi feed-backa je ustrezn sistem sproti seznanjen s potekom oziroma z uspehom akcije v sistemu; to mu omogoča, da lahko opravlja usmerjanje akcije (komande). [...] Zlasti pomemben je negativni feed-back, ki nam pokaže, koliko smer določene akcije odstopa od postavljenega cilja; kaže nam razliko med zaželenim oziroma postavljenim ciljem in doseženim stanjem (primer iz artilerije: razlika med ciljem in zadetkom). Sistem si mora prizadevati, da se ta razlika odpravi; šele, ko se negativni feed-back odpravi, vemo, da teče akcija v redu in jo lahko pustimo teči naprej.

Sistem, ki hoče preživeti, mora razviti feed-back in še posebej negativni feed-back, sicer ni sposoben za življenje, ker ukrepa na slepo. Upravljanje brez feed-backa je upravljanje na slepo. [...]

Na podlagi feed-backa so ustrezn organi sproti seznanjeni s stanjem akcije, zlasti s tem, kako daleč je uresničevanje akcije od ciljev, ki jih je treba doseči; to jim omogoča, da lahko sproti popravljajo usmerjanje (komande), dokler se cilj ne doseže. Včasih feed-back pokaže, da cilja sploh ni mogoče doseči; takrat bo organ za določanje ciljev spremenil cilj, s čimer se začne nova oziroma spremenjena akcija« (Šmidovnik 1980: 24).

Ravno ta povratna informacija naredi kibernetiko-informacijsko teorijo tako pomembno in lahko rečemo, univerzalno, saj je uporabna na vseh področjih – tako na bioloških (rastlinstvo, živalstvo, človek) kot tudi na tehničnih področjih, ki temeljijo predvsem na dosežkih matematike in elektronike.

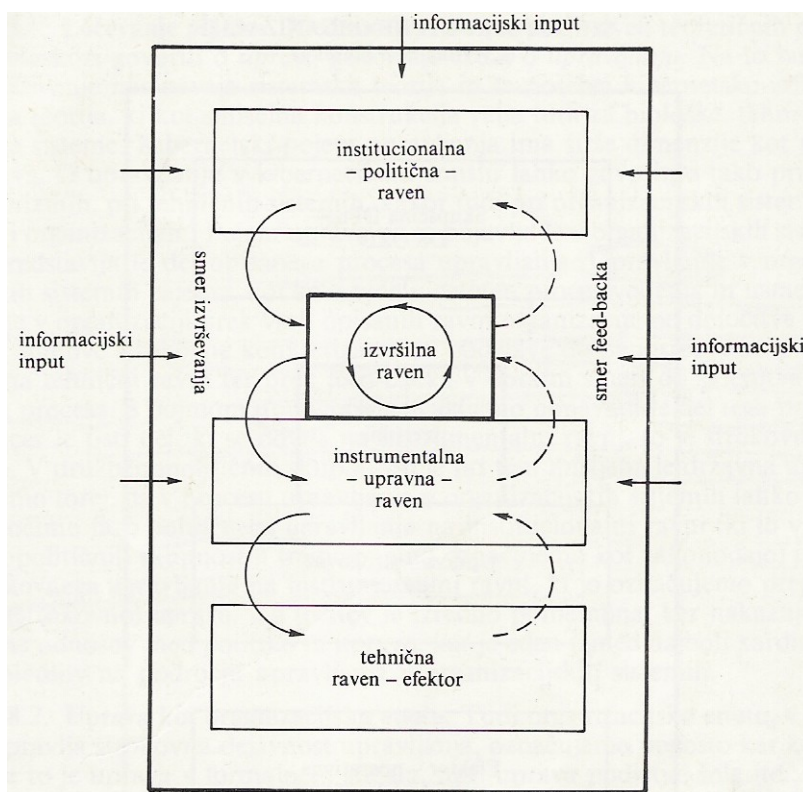


## 2.2 PROCES UPRAVLJANJA V DRUŽBENIH SISTEMIH

Za Brezovška je upravljanje dejavnost, ki je usmerjena na doseganje skladnosti med sistemskimi vlogami članov tako v smislu potreb in ciljev sistema kot osebnimi značilnostmi ter interesi članov z ene strani in sistemskih potreb ter ciljev z druge strani (1996: 1005).

»V vsaki organizaciji poteka proces odločanja o tem, kateri so cilji organizacije, in o tem, kako te cilje doseči. Ta proces imenujemo upravljanje. Upravljanje torej pomeni določanje ciljev organizacije in usmerjanje delovanja organizacije k doseganju teh ciljev« (Virant 2002: 16). S pomočjo Parsonsove sheme si bomo pogledali, kako poteka proces upravljanja v družbenih sistemih in pomen upravljanja.

**Shema 2.2.1: Proces upravljanja v organizaciji**



Vir: Janez Šmidovnik: Temeljni pojmi o upravi, VUŠ, 1980, 31.

V vsaki organizaciji poteka proces odločanja, ki se začne na najvišji ravni, to je, na tako imenovani *institucionalni ravni*. Tu se določajo cilji organizacije oziroma politika organizacije. Cilji so lahko različni, kot so različni tudi razlogi in motivi za doseganje nekega

cilja. Kar pa je bistveno, je to, da ti cilji, ki se jih sprejme na tej ravni, dajejo osnovne smernice celotnega nadaljnega procesa upravljanja.

Sprejetje odločitve o cilju neke organizacije še ne pomeni, da bomo ta cilj dosegli. Najti moramo način, kako bomo te cilje dosegli. In ravno to se dogaja na drugi ravni sheme procesa upravljanja v organizaciji. Kajti, »[s] te prve ravni upravljanja steče akcija na nižjo tehnično strokovno raven v organizaciji, kjer se sprejete načelne odločitve konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravljajo neposredno za izvajanje« (Šmidovnik 1980: 27); to je tako imenovana *instrumentalna raven*<sup>7</sup> ali upravna raven. »Kot strokovno tehnično upravo moremo šteti samo tiste pomočnike in sodelavce posameznega organa odločanja, ki z njim neposredno sodelujejo, katerih osnovna in edina dolžnost obstaja v tem, da za organe upravljanja ugotavljajo dejanski stan, ki zbirajo določene informacije, mu dajejo strokovne nasvete in kakorkoli neposredno sodelujejo pri odločanju. Sem moremo prišteti tudi vse njegove sodelavce, ki zanj neposredno opravljajo različna tehnična opravila v zvezi z njegovim delom« (Bučar v Brejc 2004: 13).

»V okviru instrumentalne ravni upravljanja se oblikuje določena faza, v kateri se koncentrira akcija na izvedbeni ravni. To je faza upravljanja, v kateri se načelna politika preoblikuje v konkretno izvedbeno akcijo, in od koder se potek akcije izvajanja nadalje usmerja, usklajuje in nadzoruje. [...] Pri tej fazi gre za odločitve politične in obenem strokovne narave, od katerih je v največji meri odvisen uspeh celotne akcije upravljanja.« (Šmidovnik 1980: 28). Gre za *izvršilno raven* upravljanja, ki ji rečemo tudi operativna raven.

Zadnja raven sheme procesa upravljanja je *tehnična raven* oziroma raven neposrednega izvrševanja akcije. To je raven, ki je družbenopolitične organizacije nimajo. Šmidovnik govori o upravljavskih organizacijah. To so organizacije, ki nimajo svoje tehnične ravni, ampak samo upravljavske ravni. Proces upravljanja kot informacijski proces se konča tam, kjer se izdajajo zadnje informacije delavcem v neposredni proizvodnji. Na tehnični ravni organizacije pa se izvajajo temeljne dejavnosti posamezne organizacije (1980: 29). Tehnično raven obstaja tudi, pri ustvarjanju neposrednih storitev v storitvenih dejavnostih.

---

<sup>7</sup> Instrument pomeni sredstvo, orodje, priprava.

Pri upravljanju gre torej za določanje ciljev organizacije in za usmerjanje delovanja te organizacije k doseganju zastavljenih ciljev. Sam pojem uprave je ožji od pojma upravljanja. O upravi lahko govorimo s funkcionalnega vidika – kadar govorimo o dejavnosti oziroma procesu organizacije, ali pa z organizacijskega vidika – kadar imamo opraviti s strukturo organizacije. »Uprava sama za sebe sploh ne more obstajati; sama za sebe ne bi imela nobenega smisla in je po svojem bistvu vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Potreba po upravi nastane šele tedaj, ko je potrebno neko organizirano delo. V tistem trenutku, ko pa gre za organizirano delo, pa je tu že uprava « (Rakočevič 1991: 18).

»Upravljanje v organizacijskih sistemih zajema celoten proces vodenja in usmerjanja organizacije od postavljenih ciljev do njihove realizacije in feed back-a o tem. Pojem uprava pa ponavadi zajema le del tega procesa, in sicer tisti del, ki se odvija na instrumentalni ravni, to je strokovna uprava (torej kot instrument za uresničitev cilja)« (Čebulj in Strmecki 2005: 13).

Uprava je samo del upravljanja v organizaciji in je nujno potrebna pri vsakem človeškem organiziranem delovanju. V upravi prihaja do konkretizacije ciljev, kar pomeni, da se z vsako stopnjo, ko smo bližje zastavljenemu cilju, le-ta konkretizira. V upravi gre za odločanje o konkretnih odločitvah, ki izhajajo iz odločitev o ciljih organizacije.

Pri procesu uresničevanja ciljev ljudi gre za tesno povezavo med upravljanjem, upravo in organizacijo, eden brez druge ne more preživeti.

## 2.3 JAVNA UPRAVA

Javna uprava je akademsko polje. Pri javni upravi gre za preučevanje umetnosti in znanosti upravljanja, ki se nanaša na javni sektor. Toda običajno krepko presega pojem upravljanja in vključuje vsebino političnega, socialnega, kulturnega in pravnega okolja, ki vpliva na delovanje institucij javne uprave. Kot polje proučevanja v bistvu presega pojem discipline, kajti zajema velik del politične znanosti, sociologije, podjetništva, uprave, psihologije, prava, antropologije, medicine, gozdarstva in še veliko iz drugih področij (Shafritz in Russel 1996: 26).

Državni »upravni sistem« ali »nacionalna uprava« vključuje državne agencije, organizacije, oddelke, ministrstva itd. V razsežnih vodstvih je v vseh enotah zaposlenih na tisoče, v vseh vodstvih skupaj pa na milijone javnih uslužbencev. Ti javni uslužbenci začenjajo, vplivajo, razlagajo in izvršujejo oblastne politike države ali njenih podenot. Uprava je sistem, saj so njeni deli in enote medsebojno povezane pri izvajanju oziroma doseganju ciljev države (Jreisat 2002: 27).

Javna uprava je s svojo razgibano dejavnostjo in po številu zaposlenih v njej, zagotovo ena izmed tistih, ki prispevajo pomemben delež k usmerjanju družbenega razvoja. Z njo se ukvarjajo različne vede. Pri njenem proučevanju je v dvajsetem stoletju imelo glavno vlogo pravo (predvsem v Evropi). V današnjem času pa prihaja v ospredje bolj interdisciplinaren način raziskovanja. To je najbolj značilno za organizacijske vede, saj morajo pri raziskovanju upoštevati pravno-politične temelje, človeške vire, tehnologijo, zahteve po učinkovitosti in ekonomičnosti ter podobno (Brejc 2004: 9).

V današnji, moderni družbi se prepletata dva sektorja, to sta sektor tržnega gospodarstva in sektor javne uprave, brez katerih si verjetno življenja ne bi mogli več predstavljati. Sektor tržnega gospodarstva poskrbi za to, da v družbo prihaja denar, s tem pa omogoča, da sektor javne uprave nemoteno deluje. Sektor javne uprave pa poskrbi za življenjske temelje in ljudi kot posameznike, uravnava delovanje tržnega gospodarstva ter tako pripomore pri ustvarjanju dohodka. Storitve in službe sektorja javne uprave bogatijo družbo in kažejo na njen družbeni standard. Pomen javne uprave je mnogostranski. Njena tehnična vloga za življenje in razvoj je pomembna za današnji razvoj. Potem je tu še politični pomen javne uprave, kjer gre predvsem za spremembo nekdanje policijske države v državo javnih služb. In na koncu govorimo še o socialno političnemu pomenu javne uprave, ki s svojimi dejavnostmi zmanjšuje razlike med ljudmi, tako da vsem prebivalcem (ne glede na njihov materialni položaj) določene države zagotovi določene dobrine, ki bi si jih drugače lahko privoščili le bolje situirani prebivalci (Šmidovnik 1985: 131). Ena izmed glavnih nalog sodobne države je torej vzpostavljanje ravnotežja v družbi, kajti to prispeva k izravnavi socialnih razlik v družbi. Sodobna država pa ne more biti samo represivna organizacija, ampak mora zagotavljati tudi določene dobrine in opravljati storitve, ki se jih ne da zagotavljati preko tržnega načina poslovanja.

»Javno upravo pa lahko zaradi njene pomembnosti razumemo tudi kot element ljudske suverenosti, kajti ljudstvo prek nje izvaja funkcijo nosilca državne oblasti« (Brezovšek 2000:

264). Javni sektor je zaposlen s preskrbovanjem storitev (v posameznih primerih tudi blaga), katerih področje in vrsta nista določeni z željami strank, ampak z odločitvami vladajočih teles, ki so v demokraciji, predstavniki državljanov (Hicks v Hughes 2003: 73). Javna uprava ima osrednjo vlogo v procesu vladanja, ne glede na to s kakšno obliko vladanja imamo opraviti. Brez zakonodaje, pa bi javna uprava lahko delala kakršnekoli zakone bi želela, in če ne bi bila izredno sodelujoča, potem se pravzaprav nič ne bi zgodilo. Javna uprava je učinkovit del vodstva in je odločilna pri preskrbi storitev, ki jih javnost pričakuje od svojega vodstva (Guy in Pierre v Peters in Pierre 2005: 8).

Če govorimo na splošno, se javna uprava ukvarja z upravljanjem sprememb v zasledovanju t. i. javno definiranih družbenih koristi. V želji, da bi definirali področje javne uprave, naletimo na veliko teoretičnih vprašanj. Kakšna je vloga javnih uslužbencev pri poročanju in izvrševanju javnih politik? Kakšna je najboljša oblika in način vodenja javnih organizacij? Kakšna naj bo točna vloga in odgovornost javnih menedžerjev? V želji, da bi odgovorili na takšna vprašanja, so raziskovalci in strokovnjaki javne uprave tekom let razvili različne teoretične pristope. Vse skupaj pa veže poskus, da bi konceptualizirali in razumeli upravljanje javnih programov (Denhard v Lynn in Wildavsky 1990: 43).

Poznamo veliko teorij o javni upravi, zato bomo navedli skupne točke večine definicij:

1. javna uprava se uvršča v sfero izvršilne veje oblasti;
2. javna uprava skrbi za implementacijo javnih politik;
3. javna uprava je vpletena v upoštevanja vreden obseg problemov, ki se nanašajo na človekovo ravnanje in napore;
4. javna uprava je sfera oziroma področje, ki ga je mogoče na več načinov ločevati od zasebnega sektorja;
5. javna uprava je proizvodnja javnih dobrin in storitev;
6. javna uprava je ukoreninjena v pravni sistem in je kot taka namenjena izvrševanju zakonov (Stillman v Haček 2005: 24).

### 2.3.1 ORGANI IN ORGANIZACIJE V JAVNI UPRAVI

Bučar (v Haček 2004: 26, 27) je razdelil organe in organizacije, ki spadajo v javno upravo, v tri skupine:

#### **a) Organi in organizacije, ki odločajo o družbenih zadevah:**

Sem spadajo predvsem predstavniški organi, ki neposredno po pooblastilu družbene skupnosti odločajo o družbenih koristih. Seveda pa o družbenih koristih ne odločajo le predstavniški organi, saj ti pogosto za odločanje pooblastijo organe<sup>8</sup>, katere so sami postavili. V to skupino organov in organizacij, ki odločajo o družbenih zadevah, spadajo še organi pravosodja, ki delujejo samostojno v okviru pravnih norm in na podlagi pooblastil predstavniških organov odločajo o družbenih koristih. Pri odločitvah o družbenih koristih lahko sodelujejo tudi posamezniki, ki prihajajo iz strokovno-tehnične uprave in so v posameznih predstavniških organih, zlasti pa v upravnih organizacijah, pooblaščen, da izdajajo odločbe v upravnem postopku. Zlasti pri upravnih in sodnih organih lahko opazimo, da poleg odločanja o družbenih koristih, opravljajo tudi izvršilno dejavnost v večjem obsegu.

#### **b) Organi in organizacije, ki opravljajo javno službo:**

Te organe in organizacije ustanovijo tiste institucije, ki odločajo o družbenih koristih. Gre za to, da te institucije svojih odločitev, ki zahtevajo posebne, stalne strokovne dejavnosti, pri katerih gre za neposredno delovanje na določenem strokovnem področju, ne izvajajo same, temveč za to ustanovijo organe in organizacije, ki opravljajo javno službo<sup>9</sup>. Le-te organizacije pa morajo te odločitve izvajati v skladu s pravili, ki jih določi njihov ustanovitveni organ, saj so ustanovljene zato, da izvajajo njegove odločitve.

---

<sup>8</sup> To so zlasti različni izvršilni organi in tudi organi, ki upravljajo javne zadeve na nekem ožjem področju dela (različni upravni organi).

<sup>9</sup> Taka primera sta šolstvo, kjer gre za neposredno dejavnost na šolskem področju in zdravstvo, kjer gre za neposredno opravljanje zdravstvenih storitev, itd.

### c) Strokovno-tehnični organi in organizacije:

Strokovno-tehnični organi in organizacije informirajo organe odločanja o dejanskem stanju, jim dajejo strokovne nasvete, ki so potrebne za sprejemanje odločitev. Njihova naloga je tudi, da sprejete odločitve sporočajo naprej tistim, ki se jih te odločitve dotikajo. O samem obsegu strokovno-tehnične uprave pa odločajo tisti, ki odločajo o smotrnosti in učinkovitosti te dejavnosti. Pomembno pri tem je, kako bo potekala organizacija te dejavnosti - ali bo organ javne uprave sam organiziral to dejavnost, ali pa se bo za to pogodbeno vezal na druge organizacije.

## 2.3.2 SISTEM JAVNE UPRAVE

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij, in sicer iz:

- *državne uprave*, kot osrednjega teritorialnega upravnega sistema in instrumenta države za izvajanje njenih oblastnih funkcij. Pri izvajanju te funkcije državna uprava s svojimi abstraktnimi in konkretnimi odločitvami na pravni način ureja odnose v družbi. Z oblastjo je povezana tudi prisila in sicer kot posledica pravnih odločitev uprave (vlade, parlamenta). Vsi morajo ravnati v skladu z ustavo, zakoni;
- *lokalne samouprave*, kot načina upravljanja družbenih zadev, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- *javnih služb*, kot tistih dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbe, a jih iz različnih razlogov ni mogoče zagotoviti s sistemom tržne menjave. Javne službe jih imenujemo zato, ker morajo biti dostopne vsakemu državljanu pod enakimi pogoji (osnovno izobraževanje, zdravstvo, varstvo, oskrba z vodo in energijo...). »Po Duguitu<sup>10</sup> je javna služba vsaka dejavnost, ki je neobhodno potrebna za obstoj in razvoj družbe in jo morajo zagotoviti, urediti in nadzirati tisti, ki vladajo, ker le tisti lahko tako dejavnost zagotovijo po potrebi tudi s prisilnimi oblastvenimi sredstvi« (Rakočević 1991: 113)
- in *javnega sektorja*, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse kar je v lasti države, ne glede na to, na katerem področju se nahaja. Javne službe v svojem

---

<sup>10</sup> Francoski pravnik in specialist za javno upravo, Leon Duguit (1859-1928), je položil temelje teorije o javni upravi.

večinskem delu sodijo v javni sektor, razen če se ne izvajajo na zasebni način (koncesija).

Od teh področij nas bo najbolj zanimalo področje države uprave. Pogledali si bomo njene glavne značilnosti, način delovanja in njeno strukturo.

### 2.3.3 NALOGE JAVNE UPRAVE

Naloge sodobne javne uprave je Šmidovnik (1985: 135-139) razdelil na štiri kategorije: *policijske naloge, javne službe, pospeševalne naloge in skrb za obstoj sistema.*

- Bistvo *policijskih nalog* je nadzor nad ravnanjem državljanov in organizacij. Pri tem je javna uprava dolžna delovati v okviru ustave, zakonov in drugih predpisov. Policijske naloge se izvajajo s pomočjo sredstev in ukrepov, s katerimi se zapoveduje ali prepoveduje določeno ravnanje ljudi ter nalaga določene dolžnosti ali pa priznava pravice. Skratka, s policijskimi nalogami se zagotavljajo določene dobrine v družbi – npr. red in mir, varnost premoženja in osebna varnost, pravna varnost, varstvo okolja itd. V ta sklop spadajo tudi vse inšpekcijske službe, določene naloge na področju notranjih zadev, naloge, ki se opravljajo v resorju urbanizma itd.
- V *javne službe* spadajo družbene dejavnosti (na področju vzgoje in šolstva, prosvete in kulture, zdravstva, veterinarstva in socialnega varstva), materialne infrastrukture (komunalne dejavnosti, cestno gospodarstvo, PT promet, telekomunikacije, železniško gospodarstvo, vodno gospodarstvo in energetska gospodarstvo) in nekatere strokovne dejavnosti operativne narave v državni upravi (geodetska služba, hidrometeorološka služba, seizmološka služba, služba državnih materialnih rezerv in še določene strokovne operativne službe v resorju notranjih zadev). Pri javni službi obravnavamo funkcionalni pojem, se pravi dejavnost, in ne organizacijo, ki te dejavnosti opravlja. Samo bistvo javne službe, je v služenju. Poleg države lahko te službe opravljajo tudi zasebne, nedržavne organizacije – seveda, z določenim nadzorom države. S tem, ko je država začela opravljati vrsto dejavnosti, katere je zagotavljala vsem državljanom in so bile



izvzete iz okvirov tržnih mehanizmov, je prispevala pomemben korak k razvoju družb, kajti le-te zagotavljajo socialno pravičnost.

- *S pospeševalnimi, intervencijskimi in razvojnimi nalogami javne uprave* država posega na različna družbena področja – tako gospodarska, kot tudi negospodarska. Pri pospeševalnih nalogah država poskuša dajati dodatno pomoč tam, kjer prihaja do zaostajanja za ostalimi panogami. Te pomoči so lahko finančne ali organizacijske narave, lahko pa tudi strokovno svetovanje. Z intervencijskimi ukrepi država povečuje ali zmanjšuje (npr. zaradi zaželenega prestrukturiranja gospodarstva) stimulacijo za delo v posameznem družbenem sektorju in odpravlja motnje, ki nastajajo v vse bolj zapleteni družbi. Na koncu pa je še problematika strateškega razvoja, kjer prihaja do novih strategij razvoja, katerih nosilci so transnacionalni gospodarski subjekti.
- *Skrb za obstoj sistema* – sem spadajo naloge, ki jih opravlja javna uprava za obstoj sistema, so izredno pomembne, saj mora država za to oblikovati posebne dejavnosti in mehanizme. Sem spadajo naloge, ki jih opravlja vojska, policija, pravosodje, sistem vzgoje in izobraževanja, pa tudi delovanje političnih organizacij – kadrovanje, informiranje, financiranje itd.

Javna uprava lahko obstaja le znotraj političnega konteksta. Prav ta kontekst jo dela javno; v tem pa se tudi razlikuje od privatne in poslovne uprave (Shafritz in Russel 1996: 6). Vendar pa javna uprava lahko izvaja svoje naloge le v določenih mejah, ki imajo podlago v ustavi, zakonih in drugih pravnih aktih. »Javna uprava lahko deluje le v okviru tistega, kar ji je dovoljeno, ne pa v mejah česarkoli, kar ni prepovedano« (Kovač 2000: 285). Javna uprava je pravo v akciji. Bistvo javne uprave je izvrševanje javnega prava. Brez izjeme, je uporaba občega prava nujna za delovanje uprave. Uprava ne more obstajati brez zakonske podlage (Shafritz in Russel 1996: 13).

Javna uprava mora biti v svojem delovanju zanesljiva in predvidljiva ter mora prispevati k pravni varnosti državljanov. Javna uprava mora delovati transparentno, saj le tako lahko poteka nadzor nad njenim delom. Delo javnih uslužbence naj bo visoko profesionalno, s tem pa se izognemo nekompetentnosti in korupciji. Za svoje delo naj javni uslužbenci prevzamejo odgovornost (pozitivno ali negativno). Učinkovitost in uspešnost se kažeta v razmerju med

porabljenimi sredstvi ter doseženimi rezultati. Gre namreč za to, ali je javna uprava sposobna dosežati cilje in poiskati rešitve, ki so v javnem interesu ali ne (Brezovšek 2004: 6-7).

»Sodobna država s svojo javno upravo še kar naprej raste, obenem pa spreminja svoje funkcije. Vse manj je oblastniška, vse bolj deluje po eni strani kot federacija javnih služb in organizmov, ki se ukvarjajo z materialno infrastrukturo, po drugi strani pa deluje kot družbeni organizacijski mehanizem, ki se ukvarja z makroekonomiko, s strateškimi vprašanji razvoja gospodarstva in družbe. Obenem se ukvarja tudi s tekočimi gospodarskimi in drugimi problemi, ki jih v taki komplicirani in visoko razviti družbi ni več mogoče reševati izključno le na ravni gospodarstva po tržnih načelih ponudbe in povpraševanja. S tem narašča kreativna vloga javne uprave v razvoju sodobne družbe, za katero se zdi, da je ne more nadomestiti noben drug organizacijski mehanizem« (Šmidovnik 1985: 139-140).

To, kar pravi Šmidovnik, je že res, vendar pa glede na to, »da javna (državna) uprava nenehno raste in da za svoje delovanje potrebuje vedno večja sredstva; to je predvsem značilno in problematično za državno upravo, katere učinkov delovanja v večini primerov ni mogoče neposredno meriti. Razumljivo je, da se potemtakem pojavlja vse močnejša kritika delovanja državne uprave ter zahteve davkoplačevalcev za kakovost storitev, ki naj ustreza vložnim sredstvom« (Brezovšek 2000: 265). Eden izmed mnogih stereotipov javne uprave je, da je lakomen in potraten niz organizacij (Peters 2005: 13).

Uprave so kot rastline moderne politične strukture. Rastejo potihoma, neizprosno v podrastu in so redkokdaj opažene in analizirane. Udobnost in potreba, ne ideologija in zakonitost, sta njihova življenjska kri: niso priljubljene in spoštovane, ampak tolerirane in smo od njih odvisni (Krislov v Peters 2005: 15).

Javna (državna) uprava ima na vse nas močan vpliv, saj praktično ni področja človekovega delovanja, v katerem ne igra pomembne vloge. Vpliva tako na posameznika kot tudi na družbo kot celoto, se pravi njen gospodarski, socialni in kulturni razvoj (Brezovšek 2004: 264). Kar se tiče oblikovanja in izvrševanja politik je javna uprava, s tem ko je rasla z vlado, pridobila na pomembnosti kot institucija (Peters 2005: 15).

Javna uprava po eni strani dobiva vse večjo vlogo, hkrati pa se ji večja tudi njena moč, katera je tako pomembna za sprejemanje odločitev. Javna uprava bi morala biti bolj odprta do ljudi,

saj je v prvi vrsti namenjena njim in ne obratno. Po drugi strani pa se glede javne uprave več a nezadovoljstvo državljanov – zapravljanje denarja, neučinkovito delovanje, neodgovorno delovanje.

Pri javni upravi gre za regulacijo. Vlada zapoveduje državljanom in podjetnikom kaj smejo ter česa ne smejo. Reguliranje je ena izmed najstarejših funkcij vlade. V današnjem času je reguliranje tako prodorno in vsakdanje, da ga vidimo in sprejemamo brez pomislekov (Shafritz in Russel 1996: 13).

### 3. DRŽAVNA UPRAVA

Državna uprava je ožji pojem kakor prej obravnavan pojem javne uprave, ki je splošnejši in obravnava tudi državno upravo. Lahko pa tudi rečemo, da je »[...] državna uprava zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave« (Virant 1998: 63). Skozi zgodovino se je vloga države in z njo tudi vloga državne uprave zelo spreminjala. Dolgo časa je bila edina funkcija državne uprave izvajanje državne oblasti, danes pa odločilno posega in vpliva na vsa družbena dogajanja ter je odgovorna, da se uresničujejo vse tiste naloge, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe. Lahko rečemo, da država vse bolj postaja skupnost javnih služb. »To pa se je moralo odraziti tudi na oblikovanju ustreznih upravnih organizacij, ki so bile usposobljene za upravljanje novih nalog na vseh tistih področjih, na katere klasična država praktično ni posegala. Nove naloge države so povzročile, da je država dobila določene naloge praktično na vseh področjih družbenega življenja in dela« (Rakočević 1991: 132). Vse te naloge pa so odvisne od tega, kakšno vlogo ima država v določeni družbi. Te naloge lahko opravlja država sama, ali pa za to pooblasti druge, nedržavne organizacije (za njih veljajo enaka pravila ravnanja kot za državne upravne organe).

Pri svojem delovanju lahko državna uprava poleg opravljanja upravnih nalog opravlja tudi naloge, ki niso upravnega značaja. Zato bomo »[z]a upravno dejavnost državne uprave šteli samo tisto dejavnost, s katero, v povezavi in medsebojni soodvisnosti z drugimi omogoča uresničevanje ciljev in nalog, ki jih ima država. Za upravno dejavnost državne uprave zato ne bomo šteli različnih drugih dejavnosti, katere lahko opravljajo organi državne uprave in s katerimi neposredno opravljajo določene proizvodne in druge storitvene dejavnosti. Državna uprava je [...] samo ena od dejavnosti, s katero država uresničuje naloge, ki jih ji je zaupala družba. Nalog, ki morajo biti v državi na vsak način uresničene, ne opravljajo samo državni organi. Te naloge opravljajo v večini primerov najrazličnejše druge, nedržavne organizacije in posamezniki. To velja za večino proizvodnih in storitveni dejavnosti; velja pa tudi za obnašanje in ravnanje posameznikov in organizacij v določenih družbenih položajih. Država s svojimi organi, zlasti s svojo državno upravo, pa je predvsem odgovorna, da se določene dejavnosti opravljajo in da se opravljajo na določen način, v določenem obsegu in z določeno kvaliteto« (Rakočević 1991 131).

Državna uprava ima zelo pomembno nalogo, saj mora skrbeti, da bodo naloge države (katerih si ne postavlja sama, ampak njena družba) uresničene. »Katere naloge morajo biti v državi na vsak način uresničene in kako se morajo uresničevati, da bodo doseženi cilji države in da bo določena družba normalno delovala in se razvijala, je določeno s pravnim redom posamezne države« (Rakočevič 1991: 135, 136). Pravni red posamezne države je sestavljen iz ustave, zakonov in drugi pravnih predpisov, ki so sprejeti na podlagi zakonov. Pravni red države praviloma oblikujejo najvišji organi oblasti (pri nas je to Državni zbor). Zaradi svoje zakonodajne funkcije jih imenujemo tudi zakonodajni organi. Pravni red velja za vse, tako fizične kot tudi pravne osebe. Pravni red je še posebej pomemben za državno upravo, saj predstavlja glavni temelj, tako za njeno vlogo, položaj, kot tudi za njeno delovanje (Rakočevič 1991: 135, 136). Delovanje državnih organov je vezano na načelo ustavnosti in zakonitosti, ki pomeni vladavino prava in zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Naloga države je torej, da uresničuje zastavljene cilje in da zagotovi javni interes, ki je zapisan v pravnem redu države – le-ta pa se izraža v političnih in pravnih aktih zakonodajnega organa in vlade.

Državna uprava izvaja predpise, pripravlja in izdaja upravne akte. Izvaja inšpekcijsko in upravno nadzorstvo, nadzor nad zakonitostjo dela organov lokalnih skupnosti ter zagotavlja izvajanje javnih služb iz pristojnosti države. Pospešuje gospodarski, socialni, ekonomski, kulturni, ekološki ter splošni družbeni razvoj. Njena naloga je priprava zakonov, drugih predpisov in aktov ter opravljanje strokovno-tehničnih nalog za vlado ter izvajanje strokovnih in drugih nalog v zvezi z upravljanjem nepremičnin in drugega premoženja Republike Slovenije (po pooblastilu vlade) (Žurga 2001: 14).

Državna uprava mora biti pospeševalka razvoja in kot taka mora sodelovati pri vzpostavljanju razmer za javno, zasebno ali mešano zagotavljanje javnih dobrin, pospeševati kakovost javnih služb in razvijati možnost njihove izbire, uvajati tekmovalnost v javni sektor, učinkovito izrabljati vire ter določiti smeri za boljše sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem (Žurga 2001: 17).

Državno upravo bi po Parsonsovi shemi<sup>11</sup> uvrstili na instrumentalno raven. Pri instrumentalni ravni gre za izvrševanje političnih odločitev, to je tistih odločitev, ki jih je zakonodajalec

---

<sup>11</sup> Glej shemo 2.2.1, str. 14.

določil, da so koristne za družbo. Kako je zakonodajalec prišel do takšnih odločitev, si bomo pogledali malo podrobneje. V državni upravi je potrebno znanje, pa tudi informacije, ki so potrebne za politično odločanje o ciljih in o javnih koristih. Tako imamo na eni strani predstavnike političnih organov (na primer Državnega zbora in Vlade), ki nimajo potrebnega znanja, da bi si sami zagotovili potrebne informacije za odločanje; na drugi strani pa imamo državno upravo, ki ima potrebno znanje in je zato tudi vir dragocenih informacij. Zato je državna uprava poleg izvrševanja politik, primerna tudi za pripravljanje strokovnih podlag in alternativ za politično odločanje.

Državna uprava je – organizacijsko gledano – skupek organov, ki upravljajo državo; vendar ne v smislu določanja njene politike oziroma njenih koristi, temveč z izvajanjem te politike. Funkcionalno gledano je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Položaj državne uprave v sistemu oziroma upravnem procesu je torej dokaj jasen; državna uprava sodi v instrumentalen del tega procesa (Virant 1998: 63).

Država za izvajanje in oblikovanje svojih nalog ustanovi različne vrste državnih organov. Glede na njihovo funkcijo, pa državne organe lahko delimo na: zakonodajne, sodne in upravne (Rakočević 1991: 152). Organi državne uprave so tisti organi, ki v mejah svojih pooblastil na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov v imenu države opravljajo ter izvršujejo upravne naloge, razen če z zakoni ali podzakonskimi predpisi ni določeno drugače. Organi državne uprave s svojo strokovno pomočjo, predlogi in pripravo gradiv sodelujejo pri oblikovanju politik, izvršujejo zakone in druge akte predstavniškega telesa ter vlade, spremljajo stanje na določenem področju, spodbujajo oziroma usmerjajo družbeni razvoj, organizirajo in izvajajo določene službe, odločajo o upravnih zadevah, opravljajo upravni in inšpekcijski nadzor, opravljajo analitične strokovne zadeve in drugo.

Državni upravni organi se ustanovijo z zakonom ali kakšnim drugim splošnim aktom. Pristojnost za njihovo ustanovitev imajo predstavniški organi, vendar jih le-ta ponavadi določi na predlog vlade.

Državnim upravnim organom se ob ustanovitvi določi njihovo delovno področje, torej okvir in meje njihovega delovanja – na podlagi t. i. »resornega načela«. »Po resornem načelu se oblikujejo upravni organi glede na vrsto dela, ki naj ga upravljajo, in sicer tako, da se ustanovi en upravni organ za eno ali več upravnih panog (resor) ali pa le za skupino sorodnih zadev iz

istega področja« (Bučar v Rakočevič 1991: 153). S tem, ko se organu določi delovno področje, pa je določena tudi pristojnost posameznega organa, ki jo lahko razumemo tudi kot njegovo pravico in dolžnost. Pravica organa je, da se mu zadeve in naloge, za katere je pristojen, lahko odvzamejo samo z istim predpisom, s katerim mu je bila ta pristojnost določena. Dolžnost organa pa pomeni, da organ opravlja zadeve in naloge, za katere je zadolžen in da ne more zavrniti izvršitve dejanja, ki mu je dan v pristojnost.

Poleg resornega načela, imamo še t. i. »funkcionalno načelo«, kjer se delovne operacije organizirajo po vrsti dela in pa t. i. »teritorialno načelo«. Po teritorialnem načelu se upravni organi ustanovijo tako, da na točno določenem ozemlju opravljali določene upravne naloge iz različnih področij (Rakočevič 1991: 153-155).

## 3.1 ORGANI DRŽAVNE UPRAVE

### 3.1.1 DELITEV ORGANOV DRŽAVNE UPRAVE

Državne upravne organe lahko delimo:

- a) Glede na ozemlje, na katerem delujejo:

Glede na ozemlje, na katerem delujejo, delimo upravne organe na *centralne*, *regionalne* in *lokalne* organe.

*Centralni upravni organi* delujejo na celotnem ozemlju države in so praviloma organizirani na podlagi resornega načela.

*Regionalni upravni organi* se oblikujejo na širšem regijskem območju in opravljajo zadeve, ki so nanje prenesene s strani države, centra, oziroma so jim zaupane z zakonom ali pa zadeve, za katere jih pooblastijo posamezne lokalne skupnosti (npr. občine).

*Lokalni upravni organi* delujejo praviloma na ozemlju ene občine. To so občinski upravni organi. Lokalni upravni organi niso neposredno podrejeni centralnim upravnim organom. Njihova razmerja temeljijo na medsebojnih pravicah in dolžnostih, določenim z zakonom ali drugim predpisom, ki temeljijo na teh.

b) Glede na stopnjo samostojnosti:

Glede na obseg in stopnjo samostojnosti pri delu delimo organe državne uprave na samostojne upravne organe in upravne organe v sestavi.

*Samostojni upravni organi* so tisti, ki so pod upravnim nadzorstvom predstavniških teles in vlade. Predstojnike praviloma imenuje in razrešuje predstavniško telo oziroma vlada. So operativno neodvisni v okviru svojega delovnega področja in pooblastil, ki jim jih določa zakon, samostojni pri svojem delu in so vezani predvsem na odločitve predstavniškega telesa ter vlade.

*Upravni organi v sestavi* se ustanovijo za opravljanje določenih upravnih zahtev iz delovnega področja samostojnih upravnih organov, ki pa zahtevajo posebno organizirano službo in določeno stopnjo samostojnosti pri opravljanju teh zadev. V sestavi samostojnih upravnih organov so lahko upravni organi in upravne organizacije. Nadzor nad delom upravnega organa v sestavi izvaja samostojni organ, v katerega sestavi je.

c) Glede na način in obliko odločanja:

Po načinu opravljanja nalog, odločanja in izdajanja aktov delimo organe državne uprave na individualne in kolegijske organe.

*Individualni* so tisti, pri katerih ima predstojnik organa pri odločanju in izdaji aktov glavno vlogo in je tudi odgovoren za delo organa.

Glavna značilnost *kolegijskega* organa pa je, da pri odločanju in pri izdaji aktov sodeluje več oseb, kar pomeni, da se ti akti sprejemajo na seji oziroma kolegijsko, z večino glasov.

d) Glede na vsebino dela in funkcij:

Glede na vsebino dela in funkcij, ki jih organi državne uprave pretežno opravljajo ločimo *upravne organe*, pri katerih je poudarek na opravljanju klasičnih oblastnih funkcij (to so čisti upravni organi) in *upravne organizacije*, kjer prevladujejo strokovne naloge (in z njimi



povezane upravne zadeve), ki zahtevajo uporabo posebnih znanstvenih in strokovnih metod dela.

## 3.2 MINISTRSTVA

Del državne uprave so tudi ministrstva, ki so del izvršilne veje oblasti. Ministrstva so ustanovljena za opravljanje določenih nalog, ki jim jih predpiše vlada. Vsako ministrstvo ima zakonsko opredeljena osnovna delovna področja, iz katerih so razvidne njihove naloge.

Državno upravo sestavlja petnajst resornih ministrstev, ki jih določa Zakon o državni upravi<sup>12</sup>:

- Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve;
- Ministrstvo za finance;
- Ministrstvo za gospodarstvo;
- Ministrstvo za javno upravo;
- Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano;
- Ministrstvo za kulturo;
- Ministrstvo za notranje zadeve;
- Ministrstvo za obrambo;
- Ministrstvo za okolje in prostor;
- Ministrstvo za pravosodje;
- Ministrstvo za promet;
- Ministrstvo za šolstvo in šport;
- Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo;
- Ministrstvo za zdravje;
- Ministrstvo za zunanje zadeve.

Ministrstvo je individualno vodeni organ in ga vodi minister oziroma ministrica, le-ta pa odloča o vseh zadevah iz njegove pristojnosti. Pri vodenju ministrstva mu pomagajo še državni sekretar (v okviru pooblastil, ki mu jih dodeli minister), generalni direktor, ki vodi upravno in strokovno delo na zaokroženem delovnem področju znotraj ministrstva ter

---

<sup>12</sup> Zakon o državni upravi – Uradni list RS, št. 52-2526/2002.

generalni sekretar, ki vodi strokovno delo na področju upravljanja s kadrovskimi, finančnimi, informacijskimi in drugimi viri ter pomaga ministru pri koordinaciji med notranjimi organizacijskimi enotami ministrstva. Minister lahko za svetovanje pri oblikovanju politik ali za obravnavo strokovnih vprašanj ustanovi strokovni svet kot svoj strokovno-posvetovalni organ.

### 3.2.1 ORGANI V SESTAVI MINISTRSTVA

Ministrstvo lahko z uredbo ustanovi *organ v sestavi ministrstva*. Organ v sestavi ministrstva se ustanovi za opravljanje specializiranih strokovnih nalog, izvršilnih in razvojnih upravnih nalog, nalog inšpekcijskega in drugega nadzora in nalog na področju javnih služb, če se s tem zagotovi večja učinkovitost in kakovost pri opravljanju nalog oziroma če je zaradi narave nalog ali delovnega področja potrebno zagotoviti večjo stopnjo strokovne samostojnosti pri opravljanju nalog. Organ v sestavi vodi direktor oziroma direktorica, ki se imenuje v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev. Pri izvajanju nalog mora organ v sestavi delovati v skladu z zakonom, drugimi predpisi, programom dela in finančnega načrta. Minister daje organu v sestavi usmeritve, navodila, strokovne napotke in strokovno pomoč za njegovo delo, nadzira njegovo delo, v konkretnih primerih pa mu lahko naloži tudi, da v določenem roku opravi neko nalogo, ki je po zakonu v pristojnosti nižjega organa.

### 3.2.2 NOTRANJA STRUKTURA MINISTRSTVA

Notranja struktura ministrstev je določena z Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih<sup>13</sup>:

- 10. člen določa: V ministrstvu se oblikuje kabinet, ki je v podporo ministru. Kabinet opravlja strokovne, svetovalne, organizacijske, koordinacijske in administrativno-tehnične naloge. Vodja kabineta je za svoje delo odgovoren ministru.
- Direktorati se oblikujejo za izvajanje upravnih nalog na zaokroženem delovnem področju v ministrstvu, v njem pa se lahko oblikujejo sektor, oddelek in urad – pogoj za to je zadostno število delovnih mest (12. in 14. člen).

---

<sup>13</sup> Ur. l. RS, 58/2003.

- Za opravljanje spremljajočih, metodoloških, strokovno tehničnih in podobnih nalog, se oblikuje sekretariat. Te naloge sekretariat opravlja na področju organizacije ministrstva, stikov z javnostmi, protokolarnih zadev, finančnega in materialnega poslovanja, strateškega načrtovanja in programiranja dela, upravljanja s kadrovskimi viri, upravljanja odnosov z uporabniki, poslovanja z dokumentarnim gradivom, upravljanja kakovosti, informatike in pravnih zadev. V sekretariatu se za opravljanje posameznih vrst strokovno-tehničnih, organizacijskih in drugih spremljajočih nalog, ne glede na število sistemiziranih delovnih mest, lahko oblikuje služba ali center, znotraj teh pa se lahko oblikujejo oddelki. V sekretariatu se lahko oblikuje tudi glavna pisarna, in sicer za opravljanje nalog poslovanja z dokumentarnim gradivom, nalog vložišča ter nalog sprejemne in informacijske pisarne. Izjemoma se lahko v sekretariatu oblikuje tudi urad (15. in 17. člen).
- 18. člen določa, da se lahko v ministrstvu ustanovi sektor ali služba izven direktorata oziroma sekretariata.

## 4. DELOVNI PROCES

Delovni proces je rezultat cele vrste dejavnikov – od motiviranosti, delovnih pogojev, okolja, vrst in metod vodenja itd. (Florjančič in Vukovič v Žurga 2000: 334).

Če je gledanje na organizacijo kot proces v tržnem sektorju že dolgo stalnica, predvsem pa nuja, se procesni vidik delovanja organizacij v javni upravi vedno bolj uveljavlja. Preseganje klasične systemske razlage, kjer so finance zgolj vhodna sredstva, organizacija pa le »črna škatla«, ki proizvaja neke rezultate, je pozornost menedžerjev v javni upravi osredotočena predvsem na »črno škatlo« - proces. Razlogi za to so identični tistim v tržnem sektorju: optimizacija razmerja med vhodnimi in izhodnimi sredstvi (vidik učinkovitosti) ter doseganje zastavljenih ciljev (vidik uspešnosti) (Žurga 2001: 28).

Na proces gledamo kot na tisto kategorijo, ki jo je možno organizirati tako, da bo razmerje med vhomom in izhodom kar najugodnejša ter da izhod pomeni tudi doseganje zastavljenih ciljev v čim večji možni meri (Žurga 2004: 17).

### 4.1 USPEŠNOST IN UČINKOVITOST

Ta dva izraza izhajata predvsem iz privatnega sektorja, kjer uspešnost pomeni doseganje profita. V javnem sektorju pa ne gre za doseganje profita, zato preko njega ne moremo meriti uspešnosti v javni upravi. Potemtakem lahko za kriterij merjenja uspešnosti organizacij javnega sektorja postavimo nekaj, kar je vezano na njeno poslanstvo, katerega končni cilj je praviloma zadovoljstvo strank<sup>14</sup>.

Uspešnost organizacije se kaže kot stopnja, do katere organizacija uresničuje zastavljene cilje. Z vidika stranke je uspešnost opredeljena kot stopnja, do katere so zadovoljene zahteve strank (Neeley v Žurga 2002a: 88).

---

<sup>14</sup> Vir: <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Hrovatin.html>.

Na podoben način tudi Žurga opredeli uspešnost organizacije kot stopnjo, do katere organizacija realizira zastavljene cilje. Učinkovitost organizacije pa razume kot razmerje med inputom in outputom, torej razmerje med uporabljenimi viri in izdelavo ene enote outputa (2000: 332). Z drugimi besedami lahko rečemo, da je učinkovitost notranja značilnost poslovnega sistema in je razmerje med vhomom ter izhodom in nam pove, koliko enot poslovnih učinkov pridobimo na enoto stroška (Žurga 2002a: 88).

**Shema 4.1.1: Odnos med uspešnostjo in učinkovitostjo.**

<b>USPEŠNOST</b> Cilji	nedoseganje	neuspešno, vendar učinkovito	neuspešno in neučinkovito
	doseganje	uspešno in učinkovito	uspešno, vendar neučinkovito
		nizki	visoki

**UČINKOVITOST**

Vir: Žurga 2002a: 88.

Vse štiri situacije iz gornje matrike zasledimo v realnosti. Pri preučevanju tržno usmerjene organizacije, je trg tisti, ki potrjuje njeno delovanje. Pri tem pa ni dovolj, da je organizacija zgolj uspešna – da dela prave stvari, pač pa mora biti tudi učinkovita – da dela stvari na pravi način. Če bodo stroški njenih izdelkov in storitev previsoki (posledica bo visoka prodajna cena), se lahko zgodi, da je ob konkurenčni ponudbi drugih ponudnikov trg ne bo sprejel. Zato mora biti organizacija uspešna in učinkovita hkrati. Povsem drugače pa je pri organizacijah, ki imajo monopolen položaj. Te organizacije so lahko hkrati uspešne in neučinkovite, saj je trg od njihovih izdelkov in storitev odvisen. Tak monopolen položaj ima tudi večina organizacij javne uprave in še posebej državne uprave (Žurga 2002a: 88). »Konkurenca pomeni torej neke vrste varnostno zaklopko pred neučinkovitostjo, ki je pogosto značilna za »monopolna« državna podjetja« (Ferfila 2002: 72).

»Med prvinami organizacijske kulture, ki vplivajo na uspešnost organizacije, so najbolj pomembne zahteva po samoodgovornosti sodelavcev, skupinsko delo, participacija

zaposlenih, aktivno informiranje, samostojnost pri določanju vsebine dela, humanizacija dela itd.« (Kavčič v Kovač 2000: 288).

»Ferfila navaja, da nas pri uspešnosti in učinkovitosti državne uprave v prvi vrsti zanima, kako uspešna in učinkovita je posamezna vlada oziroma njena služba v razreševanju njenega ekonomskega problema posamezne družbe. Meni, da je ocenjevanje vlade nujno seštevek ocen dela njenih posameznih resorjev, učinkovitost posameznih politik, pa tudi vladnih institucij in podjetij« (v Žurga 2000: 22). Za ocenjevanje uspešnosti delovanja javnega sektorja, postavljanje meril in načinov za nadzor delovanja, je potrebna politično vladna podpora na najvišji ravni. Poleg tega je potreben razvit informacijski sistem, ki bo omogočal spremljanje delovnih procesov in njihovih rezultatov ter pripravljenost na nagrajevanje učinkovitejših organizacij in enot javnega sektorja (Pečar 2003: 100).

O uspešnem, učinkovitem in odgovornem delovanju javne uprave lahko govorimo le ob harmoniji delovanja posameznika in upravne organizacije, v kateri je posameznik zaposlen. Da bi mogla zadostiti zahtevam, se mora javna uprava spremeniti iz birokratske organizacije v sodobnejšo, podjetniško organizacijo (Haček 2001: 168).

Pečar opozarja, da se pri postavljanju kazalcev uspešnosti prevečkrat zanemari učinke v prihodnosti. Vlaganje v raziskave, usposabljanje in planiranje povečuje trenutne stroške, koristi pa se pokažejo šele v prihodnosti. Uvedba sistema merjenja učinkovitosti mora temeljiti na jasno zastavljeni strategiji, ki bo upoštevala človeške in kulturne dejavnike. Pri izdelavi ciljev (zelenih stanj) je potrebno poleg menedžerjev vključiti uslužbence na vseh ravneh ter motivirati zaposlene, da bodo pri svojem delu delovali čimbolj učinkovito in uspešno (2003: 102-103).

Uradniki, ki želijo razviti bolj učinkovite organizacijske procese, morajo v organizacijo vcepiti organizacijski način razmišljanja, ustanoviti nadzorni sistem in osnovati postopek za razporeditev odgovornosti. Kot uradniki pridobijo sposobnost vodenja teh organizacijskih postopkov in na ta način oblikujejo učinkovit organizacijski sistem (Ulrich, Quinn in Cameron v Perry 1990: 159).

## 4.2 KAKOVOST

V preteklosti je bilo govora o kakovosti le v privatnem sektorju. Danes se vedno bolj govori o kakovosti tudi v javni upravi. Državljeni so danes vedno bolj ozaveščeni in nastopajo kot kritična javnost, ki od državne uprave pričakuje doseganje visokih rezultatov, učinkovitost in uspešnost ob čim manjši porabi virov in sredstev (Bahčič 1999: 34).

Posamezen uslužbenec mora prevzeti odgovornost za rezultate organizacije, v kateri je zaposlen ter mora biti lojalen do ciljev organizacije in ciljev drugih, v organizaciji zaposlenih uslužbencev. Posameznik naj bi bil pripravljen prevzeti pobudo za izboljšanje storilnosti, medsebojnih odnosov ter kakovosti v organizaciji. Za doseg tega cilja v organizaciji je potrebno vzpostaviti takšno filozofijo in kulturo v državni upravi, ki bo zahtevala skupen dogovor vseh zaposlenih o dvigu kakovosti procesov, proizvodov in storitev ter vedno boljše zadovoljevanje potreb državljanov in družbe v celoti (Bahčič 1999: 34).

»Danes kompleksnejše in nestabilno okolje javnega sektorja ustvarja predvsem zahteve po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi ter po večji kakovosti javnih storitev (glede dostopnosti in trajanj). Ti dve zahtevi sta si v svojem bistvu kontradiktorni, saj je narediti več in bolje z manj sredstvi težko izvedljivo. Javne izdatke lahko zmanjšamo le na račun zmanjševanja kvalitete in/ali kvantitete javnih storitev. Obenem pa lahko kakovost dela povečamo z zviševanjem stroškov (davkov). Z uvajanjem novih filozofij in metod dela ter z izkoriščanjem razvojnih spoznanj menedžmenta in tehnologije pa je vendarle moč uspešnost uprave ciljno in konkretno opredeliti kot presek učinkovitosti in demokracije« (Kovač 2000: 280).

»Globalizacija poslovanja vpliva na pojmovanje kakovosti ne le gospodarsko, temveč tudi medsektorsko, saj se zahtevnost povprečnega uporabnika javnih storitev zvišuje z zadovoljstvom nad kakovostjo storitev v zasebnih storitvenih dejavnostih. V državni upravi pravice do izbir ni, zato je toliko bolj pomembno, da se uprava sama ne vede samozadostno, ampak samoiniciativno uvede kriterije kakovosti, kar končno danes tudi z izkušnjami iz privatnega sektorja, pričakujejo uporabniki« (Kovač 2000: 286).

Storitev je kakovostna, če opravi tisto, za kar je predvidena in se odziva na potrebe uporabnika (Kovač 2002: 212). Pri tem je pomembno, da je kakovost skladna s potrebami in pričakovanji uporabnikov, ne pa nekaj dobrega ali še sprejemljivo dobrega. Kakovost je proces. In ko govorimo o kakovosti upravnega dela, govorimo o sožitju zakonitosti in strokovnosti ter učinkovitosti, dostopnosti, ustrežljivosti, prijaznosti in etičnosti (Kovač 2000: 286). Žurga pa opredeli kakovost kot stopnjo, do katere so zahteve stranke zadovoljene in je enaka opredelitvi pojmu uspešnosti. Pojmi uspešnost, učinkovitost, gospodarnost in kakovost, so med seboj zelo povezani (2002b: 29).

### 4.3 SPREMLJANJE DELOVANJA

Merjenje uspešnosti delovanja v javnem sektorju izhaja že iz tridesetih let prejšnjega stoletja, vendar so bili ti pristopi ovrženi, saj niso dali pričakovanih rezultatov. V osemdesetih in devetdesetih letih prejšnjega stoletja, pa je merjenje uspešnosti delovanja v javnem sektorju zopet pridobilo na veljavi. Nizke stopnje ekonomske rasti so zahtevale spremembe in nove pristope, da bi zaustavili vse večje javne izdatke. Pri tem so si številne države prizadevale za preskok iz birokratske v menedžersko kulturo javnega sektorja (Pečar 2001: 70-71).

»Osnova za ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti sistema je merjenje njegovega delovanja. Merjenje delovanja je treba uvesti na raven posameznega zaposlenega, tako v smislu obsega (kvantitete) kot tudi kakovosti opravljenega dela, v enoti časa. Opredeliti je treba posamezne procese in rezultate teh procesov, ob upoštevanju dejstva, da so stranke – uporabniki posameznih rezultatov – tako notranje kot zunanje. Na tej osnovi lahko ugotovljamo učinkovitost ter kakovost opravljenega dela posameznika, preko tega pa učinkovitost in uspešnost posamezne organizacijske enote, cele organizacije in celotnega sistema uprave. Vodje posamezne organizacijske enote in/ali posamezne organizacije preko merjenja posameznih rezultatov in učinkovitosti dobijo tudi pregled nad kakovostjo in sposobnostjo posameznih zaposlenih in se na tej osnovi lahko argumentirano odločajo, komu bodo zaupali izvedbo naj(bolj) zahtevnih nalog in projektov« (Žurga 2002b: 32).

V upravnem postopku, ki je glavnina delovanja javne uprave, je učinkovitost relativno lahko merljiva (kazalci inputa in outputa so npr. porabljena sredstva, število zaposlenih, število



nerешeni vlog, število izdanih odločb...). Za merjenje uspešnosti, je predpogoj strateško planiranje, saj alternativne metode merjenja temeljijo na primerjavi zastavljenih in doseženih ciljev (Kovač 2002: 221).

Pri spremljanju delovanja organizacije v javni upravi se, v splošnem, srečamo s štirimi vidiki delovanja (Žurga 1997: 261):

- ekonomičnost procesov, ki jih organizacija izvaja,
- učinkovitost delovanja, kjer primerjamo dosežen output glede na uporabljene vire (input),
- uspešnost organizacije pri doseganju zastavljenih ciljev ter
- vplivnost organizacije na okolje, ki ga organizacija dosega s svojim delovanjem.

Pomembno je, da smo previdni pri razvoju ustreznega sistema spremljanja delovanja organizacij, kajti njegovi rezultati morajo odražati dejansko stanje, obenem pa bodo ti rezultati podlaga za izboljšanje delovanja (Žurga 2000: 333).

Glavni vprašnji pri pregledu storitvenih podatkov javnih uslužbencev sta: ali je sedanja stopnja storitev dobra ali slaba, in ali se delo izboljšuje ali ne ter do kakšne mere. Javni upravitelji potrebujejo nekakšne pokazatelje, ki bi pokazali na stopnjo kvalitete dela – to pa lahko dobijo tako, da primerjajo sedanjo stopnjo dela z nečim drugim. Te meritve dela pa lahko uporabimo: za to, da uradniki obdržijo odgovornost za kvaliteto izvršenih storitev; za kvaliteto in učinkovitost; za motivacijo zaposlenih; za nadzor pogodbenih strank; za določitev in upravičitev proračuna; za spodbuditev vladnega osebja, da bi bili osredotočeni na potrebe svojih strank; in kot vodnik za izboljšanje javnih storitev (Hatry v Perry 1990: 477-479).

Proces ocenjevanja delovne izvedbe po eni strani lahko vpliva na povečanje motivacije, spodbuja produktivnost, izboljša komunikacijo, spodbuja osebno rast, pomaga pri razvoju zaposlenih in pomaga reševati delovne probleme, ki so povezani z delovno izvedbo; po drugi strani pa proces ocenjevanja delovne izvedbe lahko vzpostavi osnove za nagrajevanje, napredovanje, premeščanje, prenehanje zaposlitve, usposabljanje in razvoj (Žurga 2000: 336).

Merjenje delovanja ter ugotavljanje uspešnosti in učinkovitosti je zahtevna naloga za vsako organizacijo, še posebej za organizacije, ki niso profitno usmerjene (Kanter in Summers v Žurga 2000: 341). Poznamo dve vrsti organizacij: tiste, ki so profitno usmerjene – tukaj merimo dobiček in ga je dokaj lahko izračunati, hkrati pa je dober pokazatelj zadovoljevanja trga, kot tudi sposobnosti organizacije po učinkovitem delovanju – in pa neprofitno usmerjene organizacije – pri teh pa gre za zagotavljanje poslanstva in/ali storitev, ki jih zagotavljajo. Ustreznost zagotavljanja storitev je težko meriti, kajti uporabniki teh storitev, kot tudi tisti, ki jih nudijo, imajo lahko različne poglede o kakovosti teh storitev. Prevladovanje družbenih vrednot je tisto, kar otežuje merjenje delovanja v neprofitnih organizacijah. Povrhu vsega pa na upravljanje neprofitnih organizacij vplivajo tudi različne interesne skupine, ki imajo lahko različne poglede na delovanje organizacije (Žurga 2000: 341).

#### 4.4 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Tradicionalen model javne uprave lahko opredelimo kot upravo pod formalnim nadzorom političnega vodstva, ki je temeljil na strogem hierarhičnem modelu birokracije. Ta je bil oskrbljen s stalnimi, nevtralnimi in neosebni uradniki, ki so bili motivirani samo z javnim interesom in so služili vsem vladajočim strankam enako ter niso prispevali k politiki, ampak so samo izvrševali politične odločitve politikov (Hughes 2003: 17).

V naprednejših državah je prišlo do preobrazbe v menedžmentu javnega sektorja. Tradicionalen model javne uprave, ki je prevladoval večino dvajsetega stoletja, se je spremenil v sredini osemdesetih letih prejšnjega stoletja v fleksibilno in na trgu temelječo (market-based) obliko javnega menedžmenta. Pri tem ne gre samo za reformo ali manjšo spremembo v načinu upravljanja, ampak gre za spremembo vloge vodstva v družbi in odnosa med vodstvom ter državljanji. Tradicionalna javna uprava je ovržena teoretično in praktično, sprejem novih oblik javnega menedžmenta pa pomeni pojavljanje novih vzorcev v javnem sektorju (Hughes 2003: 1).

»Kljub razlikam med organizacijami javnega in zasebnega sektorja in razlikam v njihovem okolju pa je v državno upravo mogoče vgraditi nekatere prvine menedžmenta iz zasebnega

sektorja in tudi na ta način izboljšati njeno učinkovitost. Pojavljajo se novi vzorci organizacije in postopkov za prilagoditev uprave spreminjajočemu se okolju« (Žurga 2001: 23).

Reforme javnega menedžmenta so ponavadi mišljene kot sredstvo za doseganje cilja in ne kot cilj sam zase. Če smo bolj natančni, mogoče lahko rečemo, da imajo reforme javnega menedžmenta potencial kot sredstvo do mnogovrstnih ciljev. To vključuje varčevanje javnih izdatkov (gospodarstvo), izboljšanje kvalitete javnih storitev, ki naredi delovanje vodstva bolj učinkovito in pa povečanje možnosti, da bodo izbrane in izvedene politike bolj učinkovite (Pollit in Bouckaert 2004: 6).

Novi javni menedžment vnaša v delovanje javnega sektorja »[...] pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja« (Žurga 2001: 49).

Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njihovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture. Uvajanje načel novega javnega menedžmenta se navezuje na novo sodobno organizacijo delovnih procesov, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti za rezultate, povečevanje avtonomije organizacije in posameznikov ter ploščenje organizacijske strukture (Žurga 2001: 49).

Pri delovnem procesu imamo vedno opraviti z uspešnostjo in učinkovitostjo izdelkov oziroma storitev ter na kakšen način ju lahko povečujemo. Kovač pravi, da uspešnost javne uprave lahko s podjetniškimi koncepti dela povečujemo le, če kazalce organizacijske učinkovitosti podredimo načelu zakonitosti in klasičnim vrednotam javnega sektorja (2000: 282). Nadalje ugotavlja, da je skupni cilj modernejših pristopov v upravljanju človeških virov ter

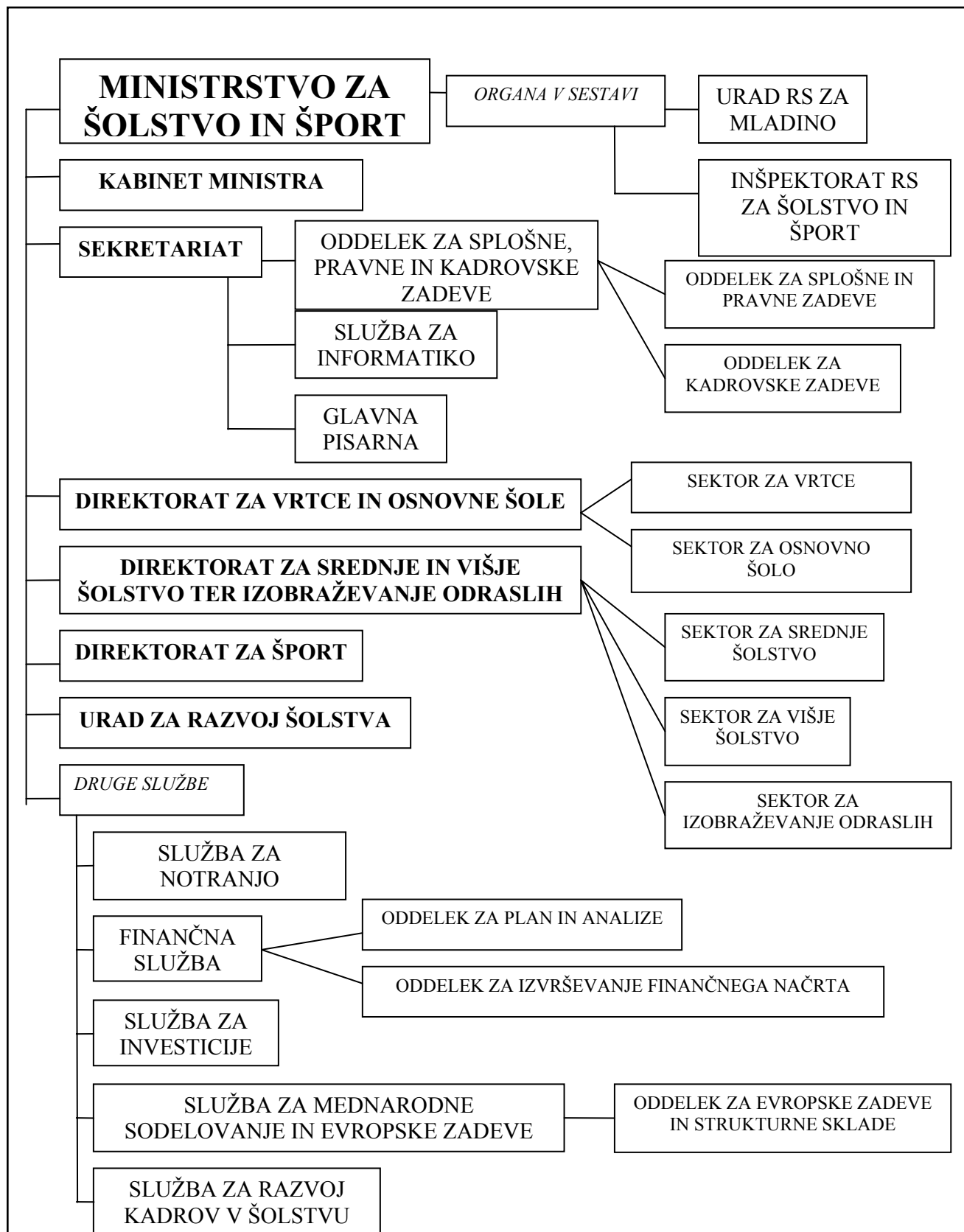
pospeševanju uspešnosti in učinkovitosti organizacije, le-ti pa naj bi bili rezultat pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih (Kovač 2000: 288-289).

## 5. MINISTRSTVO ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

V sklopu diplomske naloge bomo obravnavali Ministrstvo za šolstvo in šport, kajti delovni proces (napredovanje v naziv), ki ga bomo obravnavali, spada na delovno področje tega ministrstva. Ministrstvo za šolstvo in šport je nastalo konec leta 2004 po združitvi dotedanjega Ministrstva za šolstvo, znanost in šport na Ministrstvo za šolstvo in šport ter Ministrstvo za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo.

## 5.1 ORGANIZIRANOST MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Schema 5.1.1: Organiziranost Ministrstva za šolstvo in šport.



Vir: <http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/ministrstvo/doc/organigram.doc>

## 5.2 NALOGE MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Ministrstvo za šolstvo in šport opravlja upravne in strokovne naloge na področjih predšolske vzgoje, osnovnošolskega izobraževanja, osnovnega glasbenega izobraževanja, nižjega in srednjega poklicnega ter srednjega strokovnega izobraževanja, srednjega splošnega izobraževanja, višjega strokovnega izobraževanja, izobraževanja otrok in mladostnikov s posebnimi potrebami, izobraževanja odraslih ter športa.

Naloge, s katerimi se zagotavlja izvajanje in financiranje dejavnosti na področju vrtcev, osnovnošolskega izobraževanja (ki vključuje tudi izobraževanje otrok s posebnimi potrebami, pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti ter Romov) in osnovnega glasbenega izobraževanja, opravlja Direktorat za vrtce in osnovno šolstvo.

Naloge, s katerimi se zagotavlja izvajanje in financiranje dejavnosti s področja nižjega in srednjega poklicnega izobraževanja, srednjega strokovnega izobraževanja, srednjega splošnega izobraževanja, vzgoje in izobraževanja v dijaških domovih in višjega strokovnega izobraževanja (vključno z nalogami, povezanimi z izobraževanjem pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti, Romov ter izobraževanje mladostnikov s posebnimi potrebami) ter izobraževanja odraslih, opravlja Direktorat za srednje in višje šolstvo ter izobraževanje odraslih.

Naloge, ki se nanašajo na področje športne vzgoje, rekreacije, kakovostnega in vrhunškega športa in športa invalidov, opravlja Direktorat za šport.

Naloge, ki se nanašajo na pripravo strokovnih podlag, konceptov in strategij na področju vzgoje in izobraževanja, opravlja Urad za razvoj šolstva.

Nadzor nad izvajanjem zakonov, drugih predpisov in aktov, ki urejajo organizacijo, namensko porabo javnih sredstev in opravljanje dejavnosti vzgoje in izobraževanja, opravlja organ v sestavi ministrstva Inšpektorat Republike Slovenije za šolstvo in šport.

Naloge, ki se nanašajo na načrtovanje, organiziranje in izvajanje ukrepov s področja mladinske politike, opravlja organ v sestavi ministrstva Urad Republike Slovenije za mladino.

## 5.3 DELOVNA PODROČJA MINISTRSTVA ZA ŠOLSTVO IN ŠPORT

Ministrstvo za šolstvo in šport, lahko razdelimo na naslednja delovna področja:

- izobraževanje v Sloveniji;
- mednarodno sodelovanje in evropske zadeve;
- evropski strukturni skladi;
- šport;
- predšolska vzgoja;
- osnovnošolsko izobraževanje;
- srednješolsko izobraževanje;
- višje strokovno izobraževanje;
- glasbeno izobraževanje;
- izobraževanje oseb s posebnimi potrebami;
- izobraževanje odraslih;
- vpis v razvid;
- strokovni sveti;
- razvoj šolstva;
- kadri v šolstvu;
- informacijsko-komunikacijska tehnologija v šolstvu;
- investicije in
- nagrade v šolstvu.

Natančneje bomo razdelali delovno področje Kadri v šolstvu, ki ga opravlja Služba za razvoj kadrov v šolstvu.



### 5.3.1 SLUŽBA ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU

V službi za razvoj kadrov v šolstvu je zaposlenih devetnajst uslužbencev, na področju napredovanja v nazive pa delajo trije uslužbenci.

Služba za razvoj kadrov v šolstvu ima pri svojem delu veliko zaostankov. Pri tem smo predvsem gledali proces napredovanja strokovnih delavcev v nazive. Zaposleni na tem področju so nam povedali, da do zaostankov prihaja predvsem zaradi tega, ker strokovni delavci, ki želijo napredovati v naziv, oddajajo nepopolne vloge<sup>15</sup>.

Zaostanki se sicer zmanjšujejo, vendar ne toliko, kot je bilo pričakovano. V službi za razvoj kadrov v šolstvu so to dosegli z dodatnim delom tistih zaposlenih, ki sicer zahtevkov za napredovanja v nazive ne rešujejo, ampak delajo na drugih delovnih področjih.

Dodatne (nepričakovane) zaostanke bo povzročilo veliko število vlog, ki so jih nepričakovano prejeli v mesecu novembru, vendar te vloge na dan 31. 12. 2006 še niso zaostanek, saj imajo 60 dni rok za rešitev. Vloge bodo postale zaostanek šele 1. 2. 2007. Ta problem bodo reševali z dodatno zaposlenim na tem področju.

Ocena vodje Službe za razvoj kadrov v šolstvu glede učinkovitosti na zastavljene cilje je dobra. Prepričana je, da bi bilo lahko odpravljanje zaostankov v primeru, da bi razpolagali z dodatnimi možnostmi stimuliranja zaposlenih, še večje in hitrejše. Za dodaten denar je namreč pripravljenim v popoldanskem času delati več ljudi, kot to omogočajo finančna sredstva. Cilji so bili torej postavljeni na obseg dosegljivih sredstev in cilji so izpolnjeni v popolnosti.

Ko smo ravnatelje spraševali, če so zadovoljni z delom Službe za razvoj kadrov v šolstvu, je večina odgovorila pritrdilno. Odgovorili so nam, da so zelo prijazni in vedno pripravljeni pomagat. Na podlagi tega lahko zaključimo, da je služba uspešna, saj so stranke zadovoljne.

---

<sup>15</sup> Nepopolna vloga je vloga, ki ne vsebuje vseh potrebnih sestavin za odločitev o pravici, na katero se vloga nanaša.

### 5.3.1.1 NALOGE SLUŽBE ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU

Služba za razvoj kadrov v šolstvu opravlja naloge, s katerimi zagotavlja načrtovanje, organizacijo, izvajanje in sofinanciranje razvoja kadrov v šolstvu. Namen službe je zagotavljati vsestransko strokovno pomoč in sistemsko podporo razvoju človeških virov na področju vzgoje ter izobraževanja. Služba aktivno sodeluje pri pripravi in izvajanju programov in strategij kadrovanja in usposabljanja kadrov, ki opravljajo vzgojno-izobraževalno delo na področju vzgoje in izobraževanja. Dejavnosti v povezavi s pospeševanjem razvoja na področju človeških virov v šolstvu so vključene v Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004-2006 in so del dolgoročne strategije ter ciljev Evropske unije na področju izobraževanja in usposabljanja. Financiranje dejavnosti se vrši iz sredstev evropskih strukturnih skladov ter lastne udeležbe ministrstva.

V Službi za razvoj kadrov v šolstvu se izvajajo upravni postopki za:

- ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za opravljanje strokovnega izpita strokovnih delavcev na področju vzgoje in izobraževanja;
- vodenje evidence opravljenih strokovnih izpitov strokovnih delavcev na področju vzgoje in izobraževanja (izdajanje potrdil o opravljenem strokovnem izpitu);
- izdajo dvojnika potrdila o opravljenem strokovnem izpitu na področju vzgoje in izobraževanja;
- odločanje o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive;
- vpis v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja;
- spremembo vpisa v razvid izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja;
- izbris iz razvida izvajalcev javno veljavnih programov vzgoje in izobraževanja;
- vpis v razvid zasebnih učiteljev in vzgojiteljev;
- sprememba vpisa v razvid zasebnih učiteljev in vzgojiteljev;
- izbris iz razvida zasebnih učiteljev in vzgojiteljev.

V Službi za razvoj kadrov v šolstvu se načrtujejo, organizirajo in izvajajo tudi druge upravne storitve na področju:

- pripravištv;

- štipendij in študijskih pomoči;
- nadaljnega izobraževanja in usposabljanja strokovnih delavcev v vzgoji in izobraževanju;
- informacij o kadrovskih pogojih;
- poklicnih kvalifikacij.

Načrtovanje celovitih programov profesionalnega usposabljanja, sistemska podpora razvoju kadrov in zaposlovanju kadrov v vzgoji in izobraževanju je nujno za zagotavljanje kakovostnega celovitega šolskega sistema na državnem nivoju. Zato je poslanstvo službe tudi širitev kompetenc učiteljev, podpora profesionalnemu razvoju ter strokovni in osebni rasti učiteljev in vzgojiteljev ter s tem spodbujanje kakovosti in učinkovitosti pedagoškega procesa.

Delovno področje Kadri v šolstvu, lahko razdelimo na naslednja področja:

- štipendije in študijske pomoči;
- pripravništvo;
- nadaljnje izobraževanje in usposabljanje;
- strokovni izpit;
- napredovanje v nazive.

## 6. NAPREDOVANJE V NAZIV

### 6.1 JAVNI USLUŽBENCI

Bistven element vsake organizacije je človek, zato lahko rečemo, da so javni uslužbenci pomemben element, ki določa javno upravo. Javni uslužbenci so tiste osebe, ki opravljajo službo v javni upravi. Sam izraz javnih uslužbencev se uporablja za označitev oseb, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti. Funkcionarji, ki opravljajo politične funkcije, so pri tem izvzeti (Virant 1998: 187).

Zakon o javnih uslužbencih (Ur. l. RS, št. 32/.06)<sup>16</sup> v prvih 21. členih ureja skupna načela in druga vprašanja vseh javnih uslužbencev za celotni javni sektor (prvi del). V drugem delu pa ureja sistem javnih uslužbencev ter posebnosti delovnih razmer zgoj za državne organe in uprave lokalnih skupnosti (Brus 2002: 17).

Javni uslužbenec je po zakonu o javnih uslužbencih posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju (razen funkcionarjev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti). Javni sektor po tem zakonu sestavljajo: državni organi in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in javni gospodarski zavodi ter druge osebe javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Zakon pa določa tudi, kaj v tem primeru ne spada v javni sektor: javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost (1. člen).

### 6.2 NAPREDOVANJE V NAZIV ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU

Strokovni delavci<sup>17</sup> v vzgoji in izobraževanju v nazive napredujejo v skladu s 105.<sup>18</sup> členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja, na podlagi tega člena, pa je

---

<sup>16</sup> (Ur. l. RS, št. 32/.06) (uradno prečiščeno besedilo).

<sup>17</sup> Kako so strokovni delavci kategorizirani je določeno v 1. členu Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (Uradni list RS, št. 54/02).

minister izdal Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (v nadaljevanju pravilnik), ki je glavni kriterij za napredovanje v nazive. Strokovni delavci napredujejo v nazive mentor, svetovalec in svetnik, ki so trajni.

Pri odločanju in delovanju se morajo zaposleni v Službi za razvoj kadrov v šolstvu, ko gre za napredovanje v nazive, postopati po Zakonu o splošnem upravnem postopku<sup>19</sup> in pa Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive.

## 6.3 PRAVILNIK O NAPREDOVANJU ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU V NAZIVE

Strokovni delavci, ki izpolnjujejo z zakonom in podzakonskimi akti vse predpisane pogoje za strokovne delavce, lahko napredujejo v naziv mentorja, svetovalca ali svetnika. Napredovanje v naziv lahko kadarkoli predlaga ravnatelj oz. direktor zavoda, v katerem je strokovni delavec zaposlen. Strokovni delavec sam, pa lahko vloži predlog za svoje napredovanje v mesecu februarju, juniju in novembru.

Predlog za napredovanje je potrebno vložiti na za to predpisanem obrazcu. En obrazec je namenjen za primere, ko je vlagatelj strokovni delavec, drugi pa za primere, ko je vlagatelj ravnatelj oziroma direktor. Obrazca sta bila objavljena kot priloga pravilnika, izdana pa sta bila tudi pri Državni založbi Slovenije (obr. 1,268 in obr. 1,269).

Ko predlog za napredovanje strokovnega delavca vlaga ravnatelj oz. direktor, mora predlogu za napredovanje v naziv mentor priložiti mnenje učiteljskega zbora, za napredovanje v naziv svetovalec mnenje učiteljskega zbora in dokazila o opravljenem dodatnem strokovnem delu, za napredovanje v naziv svetnik pa mnenje učiteljskega zbora, dokazila o opravljenem dodatnem strokovnem delu in dokazila o uspešno končanih programih strokovnega izpopolnjevanja.

---

<sup>18</sup> 105. člen Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja: Strokovni delavci v vrtcih in šolah se strokovno izobražujejo in usposablajo. Vzgojitelj, učitelj, organizator izobraževanja, svetovalni delavec in knjižničar lahko napredujejo v naziv mentor, svetovalec in svetnik. V nazive iz prejšnjega odstavka napredujejo tudi ravnatelj, direktor in pomočnik ravnatelja ter predavatelji višjih šol. Pogoje, način in postopek strokovnega izobraževanja in usposabljanja ter napredovanja v nazive določi minister.

<sup>19</sup> Ur.l. RS, št. 24/2006 (uradno prečiščeno besedilo).

V primeru, ko strokovni delavec sam vlaga predlog za svoje napredovanje mora predlogu priložiti oceno delovne uspešnosti, ki jo oblikuje ravnatelj oz. direktor zavoda, v katerem je zaposlen, mnenje učiteljskega zbora, dokazila o opravljenem dodatnem strokovnem delu in dokazila o uspešno končanih programih strokovnega izpopolnjevanja.

Strokovnim delavcem, ki so si nazive pridobili na področju športa v skladu s pravilnikom, ki ureja napredovanje strokovnih delavcev v športu v nazive, se le-ti priznajo na področju vzgoje in izobraževanja.

Ko je predlog o napredovanju v naziv podan, strokovni delavci Ministrstva za šolstvo in šport predlog pregledajo, potem pa dokazila in ugotovitve o izpolnjevanju predpisanih pogojev za napredovanje v določen naziv pošljejo ministru, ki na njihovi podlagi izda odločbo.

Pisna dokazila se za napredovanje naziv uporabijo lahko le enkrat, veljajo pa le tista, ki so pridobljena v napreduvalnem obdobju. Če delavec prinese dokazilo o nostrifikaciji diplome, magisterija ali doktorata, velja to samo v primerih, da je diplomiral, magistriral ali doktoriral v napreduvalnem obdobju. Kot dokazila se štejejo potrdila o opravljenih izpitih ali drugih usposabljanjih, fotokopije naslovnice objavljenih knjig ali člankov, akti o imenovanjih, potrdila oziroma ocene, ki jih izda delodajalec, in drugi dokumenti, s katerimi je mogoče dokazati izpolnjeno merilo. Če je organizator izobraževanja organ sam, je treba priložiti dokument, ki ga v ta namen izda organ oziroma podpiše predstojnik. Udeležba na posvetovanjih, na katerih udeleženec ne dobi dokazila o udeležbi, ni mogoče upoštevati za napredovanje.

Vsak strokovni delavec, ki želi napredovati v naziv mentor, mora imeti najmanj štiri leta delovne dobe, pri svojem delu mora biti uspešen, opraviti mora različne programe strokovnega izpopolnjevanja oziroma mora pridobiti dodatna funkcionalna znanja, ki mu po pravilniku prinašajo najmanj štiri točke<sup>20</sup>, je poleg tega opravil, še dodatna strokovna dela glede na pravilnik in je zbral 18 točk za dodatna strokovna dela po pravilniku, od katerih mora biti najmanj 9 točk ovrednotenih z dvema ali več točkami.

---

<sup>20</sup> Strokovni delavec nabira točke v skladu s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive. Do odstopanja prihaja samo pri strokovnih delavcih, ki so zaposleni v vrtcih in šolah. Pri teh strokovnih delavcih, v določenih primerih, točke strokovnega izpopolnjevanja zbira in ovrednoti Programski svet za strokovno izpopolnjevanje po postopku, ki ga določi minister.

Strokovni delavec, ki želi napredovati v naziv svetovalac, mora imeti najmanj štiri leta naziv mentor, je uspešen pri svojem delu, opraviti mora različne programe strokovnega izpopolnjevanja oziroma mora pridobiti dodatna funkcionalna znanja, ki mu po pravilniku prinašajo najmanj pet točk in je opravil še dodatna strokovna dela glede na pravilnik ter je zbral 18 točk za dodatna strokovna dela po pravilniku, od katerih mora biti najmanj 9 točk ovrednotenih z dvema ali več točkami. Izjemoma pa lahko v naziv svetovalac napreduje strokovni delavec, ki ima najmanj štiri leta delovne dobe, je nadpovprečno uspešen pri svojem delu in je opravil različna dodatna strokovna dela glede na pravilnik ter je zbral 18 točk za dodatna strokovna dela po pravilniku, od katerih mora biti najmanj 9 točk ovrednotenih s tremi ali več točkami.

Strokovni delavec, ki želi napredovati v naziv svetnik, mora imeti najmanj pet let naziv svetovalac, je uspešen pri svojem delu, je uspešno opravil različne programe strokovnega izpopolnjevanja oziroma mora pridobiti dodatna funkcionalna znanja, ki mu po pravilniku prinašajo najmanj 7 točk, je opravil še dodatna strokovna dela glede na pravilnik ter je zbral 38 točk za dodatna strokovna dela po pravilniku, od katerih mora biti najmanj 18 točk ovrednotenih s tremi ali več točkami. Tudi pri tem napredovanju lahko strokovni delavec izjemoma napreduje v naziv svetnik. V tem primeru mora imeti strokovni delavec najmanj osem let delovne dobe, je nadpovprečno uspešen pri svojem delu in je opravil različna dodatna strokovna dela glede na pravilnik ter je zbral najmanj 38 točk za dodatna strokovna dela, ki so v pravilniku ovrednotena s tremi ali več točkami.

V pravilniku se *dodatno strokovno delo*, ki ga opravi strokovni delavec, točkuje po 17., 20. in 23. členu – to je odvisno od področja, na katerem je bil strokovni delavec zaposlen v času opravljanja dodatnega strokovnega dela.

Uspešno končani programi *strokovnega izpopolnjevanja in pridobljena funkcionalna znanja*, pa se točkujejo po 16., 19. in 22. členu tega pravilnika – odvisno od področja, na katerem je bil strokovni delavec zaposlen v tem času.

Uspešnost strokovnega delavca, ki dela v vrtcih, se ocenjuje na podlagi uspešnosti dela z otroki, sodelovanja s starši, sodelovanja in timskega dela z delavci vrta ter drugimi strokovnjaki, uporabe strokovnega znanja, ki ga je pridobil z izobraževanjem in pa drugega dela, ki je posebnost stroke oziroma delovnega mesta.

Pri merjenju uspešnosti strokovnih delavcev v šolah je vse enako kot pri strokovnih delavcih zaposlenih v vrtcih, samo da se pri slednjem meri uspešnost dela z učenci ali drugimi udeleženci izobraževanja in usposabljanja ter da gre za merjenje uspešnosti sodelovanja in timskega dela z drugimi strokovnimi delavci.

Za zaposlene v javnih zavodih iz 28.<sup>21</sup> člena ZOFVI pa se delovna uspešnost meri na podlagi uspešnosti opravljanja nalog, predvidenih s sistematizacijo delovnega mesta in sprejetim letnim delovnim načrtom.

---

<sup>21</sup> »Zavod Republike Slovenije za šolstvo, Center Republike Slovenije za poklicno izobraževanje, Andragoški center Republike Slovenije, Državni izpitni center in Center šolskih in obšolskih dejavnosti.«



## 7. ANALIZA INTERVJUJEV IN ANKET

### 7.1 ANALIZA INTERVJUJEV

V srednjih in osnovnih šolah, ki se nahajajo v Gorenjski regiji smo naredili sedem intervjujev. Intervjuje smo opravili s tremi ravnatelji osnovnih šol in s štirimi ravnatelji srednjih šol.

Od ravnateljev smo želeli izvedeti, ali so učitelji njihovih šol zaradi napredovanja v naziv tudi boljši pri svojem delu. Dobili smo različne odgovore. Od sedmih intervjujev smo dobili naslednje odgovore: pet odgovorov smo ocenili kot pozitivne, eden je nekje vmes, eden pa je negativen.

Zanimive odgovore smo dobili pri vprašanju, ali bi bilo smiselno, da bi morali učitelji nazive, ki so ji pridobili obnavljati, ali pa naj ostanejo trajni. Če je učitelj uspešen, lahko že po petnajstih letih delovne dobe pride do najvišjega naziva, potem pa mu ni potrebno več biti aktiven in lahko pride do nazadovanja pri njegovem delu. Vendar pa obstajajo tudi učitelji, ki ostajajo aktivni tudi, ko pridobijo naziv svetnika. Lahko rečemo, da je to odvisno od učiteljeve osebne naravnosti.

Večina ravnateljev meni, da bi bilo te nazive potrebno obnavljati, vendar ne po obstoječem pravilniku, kajti potem bi bili učitelji preobremenjeni. Potrebno bi bilo ustvariti drugačne pogoje, ki ne bi bili tako zahtevni. Nekateri so mnenja, da bi morali učitelji vsako leto zbrati nekaj točk, drugi, da bi nazive obnavljali na vsakih pet let oziroma deset let. Nekdo izmed ravnateljev je mnenja, da je nazive potrebno obnavljati, vendar ne tisti, ki imajo več kot trideset let delovne dobe. Dva ravnatelja pa sta mnenja, da bi morali nazivi ostati trajni.

V tem primeru se lahko strinjamo z večino ravnateljev, ki so mnenja, da je potrebno nazive obnavljati na tak ali drugačen način. Današnji čas zahteva nenehno prilagajanje, kajti ljudje se nenehno spreminjamo, pripomočki in metode učenja so drugačne, pa tudi sama družba se spreminja tako hitro, da mora biti današnji učitelj res vsestranski. Če človek ni aktiven, potem stagnira, kar pa ni dobro niti za njegovo osebno rast niti za okolico, v kateri živi.

Ravnatelje smo spraševali tudi, kako se odziva Služba za razvoj kadrov v šolstvu, pri medsebojnem sodelovanju. Vsi ravnatelji oziroma ravnateljice so bili zadovoljni z njihovim odzivom – eni manj, drugi malo bolj. Nekateri ravnatelji so se pritoževali na počasnost dela, vendar kot smo izvedeli od Službe za razvoj kadrov v šolstvu, do tega prihaja predvsem zaradi nepopolnih vlog. Čeprav pri večini anketiranih do težav z dopolnjevanjem vlog ni prihajalo, če pa je, je to redko.

## 7.2 ANALIZA ANKET

Za našo raziskavo smo naredili 73 anket, in sicer v štirih osnovnih in štirih srednjih šolah na Gorenjskem. V srednjih šolah smo anketirali 35 učiteljev, v osnovnih šolah pa 38 učiteljev. Učitelje osnovnih in srednjih šol smo razdelili v dve skupini, ki smo jih kategorizirali glede na dolžino delovne dobe: od 0 do 20 let in nad 20 let delovne dobe. Pogledali si bomo, ali med učitelji srednjih in osnovnih šol obstajajo razlike, glede na zastavljena vprašanja. Najbolj pa nas bo zanimala njihova želja po napredovanju in če je pravilnik zasnovan tako, da vpliva na njihovo nadaljnje delo učitelja in na njihovo osebno rast.

**Razpredelnica rezultatov anket učiteljev, ki smo jih opravili na srednjih šolah na Gorenjskem:** (M: mentor, S: svetovalec, Sv: svetnik, BO: brez odgovora)

0-20 let

Ali ste seznanjeni s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (odslej pravilnik) (Uradni list RS, št. 54/2002)?	DA: 20 NE: 0
Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?	DA: 19 NE: 1
Če je odgovor DA → kateri naziv si prizadevate pridobiti?	M: 7 S: 7 Sv: 5 BO: 1
Kateri naziv si želite doseči v vaši delovni karieri?	M: 0 S: 8 Sv: 11 BO: 1
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo?	DA: 7 NE: 13
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?	DA: 5 NE: 15

nad 20- let

Ali ste seznanjeni s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (odslej pravilnik) (Uradni list RS, št. 54/2002)?	DA: 14 NE: 1
Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?	DA: 14 NE: 1
Če je odgovor DA → kateri naziv si prizadevate pridobiti?	M: 0 S: 3 Sv: 4 BO: 8
Kateri naziv si želite doseči v vaši delovni karieri?	M: 0 S: 2 Sv: 6 BO: 7
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo?	DA: 4 NE: 10 BO: 1
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?	DA: 4 NE: 10 BO: 1

**Razpredelnica rezultatov anket učiteljev, ki smo jih opravili na osnovnih šolah na Gorenjskem:** (M: mentor, S: svetovalec, Sv: svetnik, BO: brez odgovora)

0-20 let

Ali ste seznanjeni s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (odslej pravilnik) (Uradni list RS, št. 54/2002)?	DA: 23 NE: 1
Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?	DA: 21 NE: 3
Če je odgovor DA → Kateri naziv si prizadevate pridobiti?	M: 9 S: 8 Sv: 5 BO: 2
Kateri naziv si želite doseči v vaši delovni karieri?	M: 2 S: 6 Sv: 15 BO: 1
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo?	DA: 17 NE: 6 BO: 1
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?	DA: 14 NE: 9 BO: 1

nad 20- let

Ali ste seznanjeni s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (odslej pravilnik) (Uradni list RS, št. 54/2002)?	DA: 14 NE: 0
Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?	DA: 12 NE: 2
Če je odgovor DA → Kateri naziv si prizadevate pridobiti?	M: 0 S: 3 Sv: 8 BO: 3
Kateri naziv si želite doseči v vaši delovni karieri?	M: 0 S: 3 Sv: 10 BO: 1
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo?	DA: 9 NE: 5
Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?	DA: 7 NE: 7

**Analiza vprašanja:** Kateri naziv želite doseči v vaši delovni karieri?

Večina anketiranih, 42 anketiranih učiteljev, si želi v svoji delovni karieri doseči naziv svetnika, 19 anketiranih jih želi pridobiti naziv svetovalca, 2 pa (kar je zelo zanimiv podatek) naziv mentorja. Kar 10 anketiranih nam pri tem vprašanju ni odgovorilo – to lahko pomeni, da jih je že kar nekaj od teh pridobilo naziv svetnika, zato na to vprašanje niso odgovorili. Lahko ugotovimo, da si večina učiteljev želi napredovati v nazive, kar je pozitivno.

**Analiza vprašanj:** Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo? in Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?

Pri teh dveh vprašanjih je prišlo do glavnih razlik med učitelji srednjih in osnovnih šol. Večini učiteljem osnovnih šol se zdi pravilnik spodbujajoč v obeh primerih. Na prvo vprašanje je 26 učiteljev osnovnih šol odgovorilo pritrdilno, 11 učiteljev pa negativno; na drugo vprašanje je 21 učiteljev odgovorilo pritrdilno, 16 učiteljev pa negativno. Na podlagi rezultatov vseh anketiranih učiteljev v osnovnih šolah lahko rečemo, da pravilnik zelo dobro vpliva tako na njihovo nadaljnje delo kot tudi na njihovo osebno rast.

Ravno nasprotno pa je z anketiranimi učitelji srednjih šol, ki so se v obeh primerih v večini opredelili negativno. Pri prvem vprašanju je 11 učiteljev odgovorilo pritrdilno, kar 23 učiteljev pa je podalo negativen odgovor; pri drugem vprašanju pa je prišlo do še večjih razlik, namreč 9 učiteljev je odgovorilo pozitivno, 25 učiteljev pa je odgovorilo negativno. Z rezultati, ki smo jih dobili z anketiranjem učiteljev srednjih šol, smo dobili povsem drugačno sliko – zaključimo lahko, da pravilnik ni spodbujajoč za nadaljnje delo učiteljev srednjih šol, prav tako pa ni spodbujajoč za njihovo osebno rast.

## 7.3 INTERVJU Z VODJO SLUŽBE ZA RAZVOJ KADROV V ŠOLSTVU

### 1. Koliko je zaposlenih v službi za razvoj kadrov v šolstvu?

V službi za razvoj kadrov v šolstvu je zaposlenih 19 ljudi.

## **2. Koliko uslužbencev dela na področju napredovanja v nazive?**

Na področju napredovanja v nazive delajo 3 ljudje.

## **3. Ali se zaostanki zmanjšujejo?**

Zaostanki se zmanjšujejo, vendar ne toliko, kot bi si želeli (oz. je bilo pričakovano).

## **4. Če se: Na kakšen način ste to dosegli?**

To smo dosegli z dodatnim delom tistih zaposlenih, ki sicer zahtevkov za napredovanja v nazive ne rešujejo (delajo na drugih delovnih področjih).

## **5. Če ne: Na kakšen način boste to rešili?**

Dodatne (nepričakovane) zaostanke bo povzročilo veliko število vlog (nepričakovano), ki smo jih prejeli v novembru, vendar te vloge na dan 31. 12. 2006 še niso zaostanek, saj imamo 60 dni rok za rešitev. Zaostanek bodo postale 1. 2. 2007. Ta problem bomo reševali z dodatnim zaposlenim na tem področju.

## **6. Zanima me, kakšna je vaša ocena učinkovitosti, glede na zastavljene cilje, pri odpravljanju zaostankov?**

Moja ocena učinkovitosti glede na zastavljene cilje je dobra. Prepričana sem, da bi bilo lahko odpravljanje zaostankov v primeru, da bi razpolagali z dodatnimi možnostmi stimuliranja zaposlenih, še večje in hitrejše. Za dodaten denar je namreč pripravljenim v popoldanskem času delati več ljudi, kot to omogočajo finančna sredstva. Cilji so bili torej postavljeni na obseg dosegljivih sredstev in cilji so izpolnjeni v popolnosti.

## **7.4 PREVREJANJE HIPOTEZ**

V tem poglavju bomo potrdili ali zavrnili hipotezi, ki smo ju postavili na začetku naše diplomske naloge.

S *prvo hipotezo* smo želeli preveriti učinkovitost ukrepa napredovanja v naziv pri učiteljih v osnovnih in srednjih šolah na Gorenjskem. Glede na to, da o tej temi ne obstajajo nikakršni podatki, smo morali opraviti ankete in intervjuje. Na ta način smo prišli do potrebnih podatkov, ki nam bodo v pomoč pri potrjevanju oziroma zavračanju hipoteze.

Če vzamemo v ozir vse podatke ankete (tukaj smo vzeli podatke, ki smo jih dobili iz odgovorov na vprašanje, če se učiteljem zdi ta pravilnik spodbujajoč za njihovo nadaljnje delo) in intervjujev skupaj, potem lahko to hipotezo potrdimo.

Pri anketah so rezultati približno enaki: 37 odgovorov je pozitivnih in 34 odgovorov negativnih – dva anketirana nam nista odgovorila na to vprašanje. Pri intervjujih pa smo dobili naslednje odgovore: pet odgovorov smo ocenili kot pozitivne, eden je nekje vmes, eden pa je negativen.

Če pa vzamemo ločene podatke anket, se pravi, za osnovne šole posebej in za srednje šole posebej, potem dobimo zelo presenetljive rezultate: učitelji osnovnih šol so na vprašanje, če se jim zdi pravilnik spodbujajoč za njihovo nadaljnje delo, odgovorili 26 krat pozitivno in 11 krat negativno; učitelji srednjih šol pa so na isto vprašanje odgovorili 11 krat pozitivno in 23 krat negativno. Kot vidimo, je prišlo do velike razlike med srednjimi in osnovnimi šolami. Na podlagi teh podatkov lahko rečemo, da je ukrep napredovanja v nazive v osnovnih šolah na Gorenjskem učinkovit, in v tem primeru hipotezo potrdimo; v srednjih šolah na Gorenjskem pa ukrep napredovanja v nazive ni učinkovit, zato lahko to hipotezo zavrnamo.

Zakaj je prišlo do takšnih razlik, ne moremo natančno pojasniti, kajti to ni bil predmet naše raziskave. Je pa zelo zanimiv podatek, ki bi ga bilo vredno raziskati v prihodnje.

Za *drugo hipotezo* smo postavili naslednjo trditev: Glede na to, da so sedaj nazivi trajni, bomo dokazovali, da bi bilo bolje, če bi jih učitelji obnavljali. Med učitelji in stroko se pojavljajo ideje, da bi bili nazivi časovno omejeni in bi jih morali učitelji obnavljati (kot nekakšno licenco). S tem naj bi dosegli, da bi se morali učitelji vso karierno pot izobraževati in izpopolnjevati, in ne kot je sedaj (ko nekdo doseže naziv za katerega meni, da je njegov končni, se neha izobraževati in ne naredi nič več od nujno potrebnega). Ravnatelje srednjih in osnovnih šol na Gorenjskem smo vprašali, če se strinjajo s to trditvijo.

Po pregledu podatkov, ki smo jih dobili iz odgovorov na zgoraj postavljeno vprašanje - pet ravnateljev meni, da bi bilo potrebno nazive na tak ali drugačen način, potrjevati; dva ravnatelja pa sta za to, da nazivi ostanejo trajni – lahko ugotovimo, da se večina ravnateljev strinja s tem, da bi učitelji morali nazive na tak ali drugačen način potrjevati. Na podlagi pridobljenih rezultatov lahko to hipotezo potrdimo.



## 8. ZAKLJUČEK

Bistvo vsakega organiziranega dela je v upravi in upravljanju. Brez tega ne gre. S tema pojmomoma se srečujemo povsod, kjer se srečujemo z organizacijo. Zato smo to diplomsko delo tudi začeli s pojmomoma uprava in upravljanje ter nadaljevali z razlago pojmov javna uprava, državna uprava itd., kajti ti pojmi dopolnjujejo eden drugega.

O organizaciji govorimo, ko imamo opravka z ljudmi (večje ali manjše število), ti pa med seboj sodelujejo, da bi dosegli skupne cilje. Proces določanja ciljev organizacije in določanje, kako bomo te cilje dosegli, imenujemo upravljanje; o javnem upravljanju pa govorimo takrat, ko imamo opraviti s splošnimi družbenimi cilji.

Pri upravljanju gre torej za določanje ciljev organizacije in za usmerjanje delovanja te organizacije k doseganju zastavljenih ciljev. Sam pojem uprave je ožji od pojma upravljanja. O upravi lahko govorimo s funkcionalnega vidika – kadar govorimo o dejavnosti oziroma procesu organizacije, ali pa z organizacijskega vidika – kadar imamo opraviti s strukturo organizacije. Uprava sama za sebe sploh ne more obstajati; sama za sebe ne bi imela nobenega smisla in je po svojem bistvu vezana na obstoj določene druge organizirane dejavnosti. Uprava je torej samo del upravljanja v organizaciji, v njej pa gre za odločanje o konkretnih odločitvah, ki izhajajo iz odločitev o ciljih organizacije.

V današnji, moderni družbi se prepletata dva sektorja, to sta sektor tržnega gospodarstva in sektor javne uprave, brez katerih dveh si življenje težko predstavljamo. Sektor tržnega gospodarstva poskrbi za to, da v družbo prihaja denar, s tem pa omogoča, da sektor javne uprave nemoteno deluje. Sektor javne uprave pa poskrbi za življenjske temelje in za ljudi kot posameznike, uravnava delovanje tržnega gospodarstva ter tako pripomore k ustvarjanju dohodka. Storitve in službe sektorja javne uprave bogatijo družbo ter kažejo na njen družbeni standard. Javna uprava je s svojo razgibano dejavnostjo in po številu zaposlenih v njej, zagotovo ena izmed tistih, ki prispevajo pomemben delež k usmerjanju družbenega razvoja.

Državna uprava je ožji pojem, kakor pojem javne uprave, ki je splošnejši in obravnava tudi državno upravo. Skozi zgodovino se je vloga države in z njo tudi vloga državne uprave zelo spreminjala. Dolgo časa je bila edina funkcija državne uprave izvajanje državne oblasti, danes

pa odločilno posega in vpliva na vsa družbena dogajanja ter je odgovorna, da se uresničujejo vse tiste naloge, od katerih je odvisen normalen obstoj in razvoj družbe. Tako lahko rečemo, da država vse bolj postaja skupnost javnih služb. Danes država opravlja vse več nalog. To pa se je moralo odraziti tudi pri oblikovanju ustreznih upravnih organizacij, ki so bile usposobljene za opravljanje novih nalog na vseh tistih področjih, na katere klasična država praktično ni posegala. Naloge, ki morajo biti v državi na vsak način uresničene, ne opravljajo samo državni organi, ampak jih opravljajo v večini primerov najrazličnejše druge, nedržavne organizacije in posamezniki – predvsem gre tukaj za proizvodne in storitvene naloge.

Državni organi v imenu države opravljajo in izvršujejo, v mejah svojih pooblastil, na podlagi zakonov in podzakonskih predpisov, upravne naloge in zadeve, razen če z zakoni ali podzakonskimi predpisi ni določeno drugače. Organi državne uprave s svojo strokovno pomočjo, predlogi in pripravo gradiv sodelujejo pri oblikovanju politik, izvršujejo zakone in druge akte predstavniškega telesa ter vlade, spremljajo stanje na določenem področju, spodbujajo oziroma usmerjajo družbeni razvoj.

Del državne uprave so tudi ministrstva, ki predstavljajo del izvršilne veje oblasti. Ministrstva so ustanovljena za opravljanje določenih nalog, ki jim jih predpiše vlada. Vsako ministrstvo ima zakonsko opredeljena osnovna delovna področja, iz katerih so razvidne njihove naloge oziroma pristojnosti. V naši diplomski nalogi smo podrobneje obravnavali Ministrstvo za šolstvo in šport, saj spada predmet našega proučevanja (napredovanje v nazive) v okvir njegovega delovnega področja. Znotraj Ministrstva za šolstvo in šport se z napredovanjem v nazive ukvarja Služba za razvoj kadrov v šolstvu.

Služba za razvoj kadrov v šolstvu se poleg napredovanja zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive ukvarja tudi s štipendijami in študijsko pomočjo, pripravništvom, nadaljnjim izobraževanjem in usposabljanjem ter strokovnimi izpiti.

Služba za razvoj kadrov v šolstvu opravlja naloge, s katerimi zagotavlja načrtovanje, organizacijo, izvajanje in sofinanciranje razvoja kadrov v šolstvu. Namen službe je zagotavljati vsestransko strokovno pomoč in sistemsko podporo razvoju človeških virov na področju vzgoje in izobraževanja. Služba aktivno sodeluje pri pripravi in izvajanju programov in strategij kadrovanja in usposabljanja kadrov, ki opravljajo vzgojno-izobraževalno delo na področju vzgoje in izobraževanja. Dejavnosti v povezavi s pospeševanjem razvoja na

področju človeških virov v šolstvu so vključene v Enotni programski dokument Republike Slovenije 2004-2006 in so del dolgoročne strategije ter ciljev Evropske unije na področju izobraževanja in usposabljanja. Služba za razvoj kadrov v šolstvu se ukvarja tudi z načrtovanjem celovitih programov profesionalnega usposabljanja. Sistemska podpora razvoju in zaposlovanju kadrov v vzgoji ter izobraževanju je nujna za zagotavljanje kakovostnega celovitega šolskega sistema na državnem nivoju. Zato je poslanstvo službe tudi širitev kompetenc učiteljev, podpora profesionalnemu razvoju in strokovni ter osebni rasti učiteljev ter vzgojiteljev in s tem spodbujanje kakovosti in učinkovitosti pedagoškega procesa.

Strokovni delavci, ki so zaposleni v vzgoji in izobraževanju v nazive napredujejo v skladu s 105. členom Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ter Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive. Strokovni delavci napredujejo v nazive mentor, svetovalca in svetnik, ki so trajni.

Strokovni delavci, ki izpolnjujejo z zakonom in podzakonskimi akti vse predpisane pogoje za strokovne delavce, lahko napredujejo v naziv mentorja, svetovalca ali svetnika. Napredovanje v naziv lahko kadarkoli predlaga ravnatelj oz. direktor zavoda, v katerem je strokovni delavec zaposlen. Strokovni delavec sam pa lahko vloži predlog za svoje napredovanje v mesecu februarju, juniju in novembru. Predlog za napredovanje je potrebno vložiti na za to predpisanem obrazcu. Strokovni delavec mora za napredovanje v naziv v skladu s pravilnikom zbrati določeno število točk (točke so predpisane v pravilniku), za njegovo strokovno izpopolnjevanje in strokovno delo, za vsak naziv posebej. Delovna uspešnost strokovnega delavca se ocenjuje posebej po za to določenih kriterijih in so opisana v 15., 18. ter 21. členu pravilnika, odvisno, kje je strokovni delavec zaposlen v času napredovanja. Ko je predlog o napredovanju v naziv podan, strokovni delavci ministrstva ta predlog pregledajo, potem pa dokazila in ugotovitve o izpolnjevanju predpisanih pogojev za napredovanje v določen naziv pošljejo ministru, ki na njihovi podlagi izda odločbo.

Z našo diplomsko nalogo smo želeli raziskati učinkovitost ukrepa napredovanja v naziv in kako gledajo ravnatelji na trajnost nazivov – to sta tudi postavljeni hipotezi te diplomske naloge. Da smo prišli do zelenih podatkov, smo naredili sedem intervjujev z ravnatelji in 73 anket z učitelji izbranih šol. Raziskavo smo opravili v štirih srednjih in štirih osnovnih šolah na Gorenjskem.

Po pregledu vseh podatkov smo prišli do zaključka, da je ukrep napredovanja v naziv uspešen v osnovnih šolah, v srednjih šolah pa ne. Zakaj je prišlo do tega, ne vemo, je pa to stvar, ki nam odpira možnost za nadaljnje raziskovanje. Ena izmed možnih rešitev je, da je v osnovnih šolah bolj prisotna didaktika in tem bolj, ko se premikamo proti srednji šoli, bolj prihaja v ospredje strokovnost.

Kar se tiče trajnosti nazivov, pa lahko rečemo, da večina ravnateljev meni, da bi bilo potrebno te nazive na tak ali drugačen način obnavljati kot nekakšno licenco. Le eden ravnatelj pa je trdno odločen in meni, da naj nazivi ostanejo trajni. Verjetno bi bilo bolje, če bi se ti nazivi obnavljali, saj bi morali biti strokovni delavci vedno aktivni, tako pa se jim po določenem času ni potrebno več truditi in na ta način lahko pride do nazadovanja. Strokovni delavci, ki napredujejo v nazive lahko že po petnajstih letih dosežejo končno stopnjo, kar se nazivov tiče. Na kakšen način naj bi se ti nazivi obnavljali, pa je drug problem, ki bi bil rešljiv z obilo dobre volje.

Glavni problem, do katerega prihaja v delovnem procesu napredovanja v nazive, so zaostanki v postopkih odločanju o pravici do napredovanja v nazive. Do teh zaostankov prihaja zaradi nepopolnih vlog. Ti zaostanki se sicer zmanjšujejo, vendar ne toliko, kot je bilo pričakovano. Zaradi nepričakovano velikega števila vlog, ki jih je Služba za razvoj kadrov v šolstvu prejela v novembru, je pričakovati, da se bodo zaostanki še povečali. Ta problem bodo verjetno reševali z dodatno zaposlenim na tem področju.

## 9. VIRI IN LITERATURA

### LITERATURA

- Bahčič, Peter (1999): *Kakovost v javni upravi*. *Neprofitni management* 1(5/6), 29-35.
- Brejc, Miha (2004): *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Brezovšek, Marjan in Haček, Miro (urednika) (2004): *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Brezovšek, Marjan (1996): Teoretični pojem uprave. *Teorija in praksa* 33(6), 997-1008.
- Brezovšek, Marjan (2000): Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37(2), 264-278.
- Brus, Petra (2002): *Zakon o javnih uslužbencih. Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
- Bučar, France (1969): *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
- Čebulj, Janez in Strmečki, Mik (2005): *Upravno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Denhard, B. Robert (1990): Public administration theory - the state of the discipline. V Lynn, B. Naomi in Wildavsky, Aaron (ur.): *Public administration: the state of the discipline*, 43-72. New York: Chatam.
- Ferfila, Bogomil (2002): Javni (vladni) sektor – oblikovanje politik (policymaking). V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidik javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, Miro (2005): *Politika birokracije*. Ljubljana: Modrijan.
- Haček, Miro (2001): *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Hatry, P. Harry (1990): Determining the effectiveness of government services. V Perry, L. James (ur.): *Handbook of public administration*, 469-482. San Francisco/Oxford: Jossey-Bass publisher.
- Hrovatin, Nevenka: *Kako jadрати čez nemirne vode menedžmenta nevladnih organizacij? Ekonomski vidik menedžmenta nevladnih organizacij*. Dostopno na <http://www.radiostudent.si/projekti/ngo/teksti/Hrovatin.html> (12. december 2006).
- Hughes, E. Owen (2003): *Public management and administration. An introduction*. New York: Palgrave Macmillan.

- Jreisat, Jamil Elias (2002): *Comparative public administration and policy*. Oxford: Westview press.
- Kovač, Polonca (2000): Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in Praksa* 37(2), 279-293.
- Kovač, Polonca (2002): Podjetniška načela v upravljanju slovenske javne uprave. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidik javne uprave*, 14-81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Pečar, Zdravko (2001): *Management v javnem sektorju. Študijsko gradivo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Pečar, Zdravko (2003): *Management v javnem sektorju. Študijsko gradivo*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
- Peters, B. Guy (2005): *The politics of bureaucracy*. London/New York: Routledge.
- Peters, B. Guy in Pierre, Jon (2005): Introduction. The role of public administration in governing. V Peters, B. Guy in Pierre, Jon (ur.): *Handbook of public administration*. London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage publication.
- Pollit, Christopher in Bouckaert, Greet (2004): *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford/New York: Oxford university press.
- Rakočevič, Slobodan (1991): *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
- Shafritz, M. Jay in Russel, E. W. (1996): *Intruducing public administration*. New York: Longman.
- Šmidovnik, Janez (1980): *Temeljni pojmi o upravi*. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani: DDU Univerzum.
- Šmidovnik, Janez (1985): *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerza Edvarda Kardelja v Ljubljani: DDU Univerzum.
- Ulrich, Dave, Quinn, E. Robert in Cameron S. Kim (1990): Designing effective organizational system . V Perry, L. James (ur.): *Handbook of public administration*, 148-159. San Francisco/Oxford: Jossey-Bass publisher.
- Vila, Antun (1994): *Organizacija in organiziranje. Moderna organizacija v sestavi*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede Kranj.
- Vila, Antun in Kovač, Jure (1997): *Osnove organizacije in menedžmenta*. Kranj: Moderna organizacij.
- Virant, Grega (1998): *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

- Žurga, Gordana (1997): Uspešnost in učinkovitost delovanja organizacij v javni upravi. V Brezovšek, Marjan (ur.): *Demokracija – Vladanje in prava v Sloveniji. Zbornik referatov*, 259-269. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
- Žurga, Gordana (2000): *Zagotavljanje in spremljanje uspešnosti in učinkovitosti v državni upravi*. Ljubljana: Doktorska disertacija.
- Žurga, Gordana (2001): *Kakovost državne uprave. Pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana (2002a): 5E – Uspešnost, učinkovitost, gospodarnost, etika in ekologija. V Ferfila, Bogomil (ur.): *Ekonomski vidik javne uprave*, 83-142. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Žurga, Gordana (2002b): Učinki izboljševanja kakovosti v javni upravi. V Žurga, Gordana: *Konferenca od ideje o kakovosti do dobrih praks v javni upravi*, 29-44. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
- Žurga, Gordana (2004): *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## ZAKONODAJA

- *Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja* (Ur. l. RS, št. 115/2003).
- *Zakon o javnih uslužbencih* (Ur. l. RS, št. 35/2005).
- *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih* (Ur. l. RS, 58/2003).
- *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive* (Ur. l. RS, št. 54/2002).
- *Zakon o državni upravi (uradno prečiščeno besedilo)* (Ur. l. RS, št. 83/2003).

## SPLETNE STRANI

- *Uradna spletna stran Ministrstva za šolstvo in šport*. Dostopno na <http://www.mss.gov.si/> (10. december 2006).
- *Delovna področja Ministrstva za šolstvo in šport*. Dostopno na [http://www.mss.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kadri\\_v\\_solstvu/](http://www.mss.gov.si/si/delovna_podrocja/kadri_v_solstvu/) (23. december 2006).

- *Kadri v šolstvu*. Dostopno na [http://www.mss.gov.si/si/delovna\\_podrocja/kadri\\_v\\_solstvu/napredovanje\\_v\\_nazive/](http://www.mss.gov.si/si/delovna_podrocja/kadri_v_solstvu/napredovanje_v_nazive/) (13. januar 2007).
- *Organizacijska shema Ministrstva za šolstvo in šport*. Dostopno na <http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/ministrstvo/doc/organigram.doc> (25. januar 2007).
- *Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive - vlagatelj strokovni delavec*. Dostopno na [http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/kadri/doc/obrazec\\_na\\_predovanje\\_zaposlenih\\_6.doc](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/kadri/doc/obrazec_na_predovanje_zaposlenih_6.doc) (1. februar 2007).
- *Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive - vlagatelj ravnatelj oz. direktor*. Dostopno na [http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/kadri/doc/obrazec\\_na\\_predovanje\\_ravnatelj\\_6.doc](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/kadri/doc/obrazec_na_predovanje_ravnatelj_6.doc) (1. februar 2007).
- *Veda o kibernetiki*. Dostopno na <http://www.rtv slo.si/dobrojutro/dogodki.php?read=11-26> (3. julij 2006).



## 10. PRILOGE

**PRILOGA A** - Vprašalnik intervjuja, ki smo jih opravili z ravnatelji.

1. Letnica rojstva: \_\_\_\_\_.
2. Koliko let ste že ravnatelj/ica: \_\_\_\_\_.
3. Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?  
DA NE
- 3.1. Če je odgovor NE → Zakaj NE: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.
- 3.2. Če je odgovor DA → Kateri naziv si prizadevate pridobiti?  
MENTOR SVETOVALEC SVETNIK
4. Ali je učitelj, ki je napredoval boljši pri svojem delu?  
DA NE
5. Kako ste zadovoljni z delom Službe za razvoj kadrov v šolstvu? Ocenite njihovo delo na lestvici od 1 do 5, kjer 1 pomeni, da sploh niste zadovoljni, 2 niste zadovoljni, 4 ste zadovoljni in 5 zelo ste zadovoljni!  
1      2      4      5
6. Ali ste bili v kakršnemkoli stiku z zaposlenimi v tej službi?  
DA NE
- 7.1. Če DA → Kako ste zadovoljni z njihovim odzivom? Vaše zadovoljstvo ocenite na naslednji lestvici (velja isto pravilo kot zgoraj):  
1      2      4      5
7. Ali morate vloge učiteljev dopolnjevati?  
DA NE
8. Med učitelji in stroko se pojavljajo ideje, da bi bili nazivi časovno omejeni in bi jih morali učitelji obnavljati (kot nekakšno licenco). S tem naj bi dosegli, da bi se morali učitelji vso karierno pot izobraževati in izpopolnjevati, kar sedaj ni tako (ko nekdo doseže naziv za katerega meni, da je njegov končni, se neha izobraževati in ne naredi več nič od nujno potrebnega). Ali se s tem strinjate?  
DA NE
9. Če je odgovor DA: Na kakšen način naj bi učitelji potrjevali te nazive?

## **PRILOGA B** - Vprašalnik ankete.

1. Letnica rojstva: \_\_\_\_\_.
2. Koliko let ste že učitelj/ica: \_\_\_\_\_.
3. Stopnja dokončane izobrazbe: \_\_\_\_\_.
4. Ali ste seznanjeni s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive (odslej pravilnik) (Uradni list RS, št. 54/2002)?  
DA NE
5. Ali opravljate dela, ki prinašajo točke za napredovanje v naziv?  
DA NE
- 5.1. Če je odgovor NE → Zakaj NE: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_.
- 5.2. Če je odgovor DA → Kateri naziv si prizadevate pridobiti?  
MENTOR SVETOVALEC SVETNIK
6. Kateri naziv si želite doseči v vaši delovni karieri?  
MENTOR SVETOVALEC SVETNIK
7. Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vaše nadaljnje delo?  
DA NE
8. Se vam zdi ta pravilnik spodbujajoč za vašo osebno rast?  
DA NE

## **PRILOGA C** - Vprašalnik za intervju z vodjo Službe za razvoj kadrov v šolstvu.

1. Koliko je zaposlenih v službi za razvoj kadrov v šolstvu?
2. Koliko uslužbencev dela na področju napredovanja v nazive?
3. Ali se zaostanki zmanjšujejo?
4. Če se: Na kakšen način ste to dosegli?
5. Če ne: Na kakšen način boste to rešili?
6. Zanima me, kakšna je vaša ocena učinkovitosti, glede na zastavljene cilje, pri odpravljanju zaostankov?

**PRILOGA D** - Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive -  
vlagatelj strokovni delavec:

Opravična številka: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_

Datum vložitve: \_\_\_\_\_  
(izpolni MŠZŠ)

## PREDLOG

### ZA NAPREDOVANJE ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU V NAZIVE

#### I.

\_\_\_\_\_, rojen-a \_\_\_\_\_  
(ime in priimek strokovnega delavca)

v (na) kraju \_\_\_\_\_,

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

davčna številka

s stalnim prebivališčem \_\_\_\_\_,

zaposlen v \_\_\_\_\_,

kjer opravljam delo na delovnem mestu:

a) \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

c) \_\_\_\_\_

v skladu s 6. členom in v povezavi z drugim odstavkom 5. člena\* Pravilnika o napredovanju  
zaposlenih v

vzgoji in izobraževanju v nazive vlagam predlog za napredovanje v naziv \_\_\_\_\_.

#### II.

## IZPOLNJEVANJE SPLOŠNIH POGOJEV

### 1. Strokovna izobrazba

Pridobil sem naslednji strokovni oz. znanstveni naslov:

a) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

b) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

c) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

Pridobil sem tudi:

a) pedagoško-andragoško izobrazbo dne \_\_\_\_\_

b) specialno pedagoško izobrazbo za področje: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ dne: \_\_\_\_\_

Moja strokovna izobrazba:

a) je ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega sem razporejen.

b) ni ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega sem razporejen, vendar mi

\_\_\_\_\_ člen Zakona o \_\_\_\_\_

dovoljuje opravljanje dela

a) ni ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega sem razporejen.

### 2. Strokovni izpit

Opravil sem strokovni izpit za področje: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ dne \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_.

### **3. Delovne izkušnje izven vzgoje in izobraževanja**

Imam \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovnih izkušenj, pridobljenih v

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

## **III.**

### **IZPOLNJEVANJE POSEBNIH POGOJEV**

Podeljen mi je naziv \_\_\_\_\_, ki sem ga pridobil z odločbo o podelitvi naziva številka: \_\_\_\_\_, naziv pa mi je podeljen z dnem: \_\_\_\_\_.

#### **1. Doba zaposlitve**

Do dneva vložitve predloga imam:

a) \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovne dobe, od tega \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovne dobe v vzgoji in izobraževanju.

Pripravnštvo sem opravljal od \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_, in sicer na:

a) pripravniškem mestu,

b) prostem delovnem mestu,

#### **1. Strokovno spopolnjevanje oz. pridobljena dodatna funkcionalna znanja**

V skladu s 16., 19., oziroma 22. členom pravilnika sem zbral \_\_\_\_\_ točk za uspešno končane programe strokovnega spopolnjevanja, oz. pridobljena dodatna funkcionalna znanja, in sicer:




\_\_\_\_\_ izjavljam, da so vsi podatki,  
*(ime in priimek strokovnega delavca)*  
**navedeni v predlogu za napredovanje resnični, točni in popolni, za kar prevzemam materialno  
in kazensko odgovornost.**

\_\_\_\_\_  
*(podpis strokovnega delavca)*



**PRILOGA E** - Predlog za napredovanje zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v nazive -  
vlagatelj ravnatelj oz. direktor:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ (ime in sedež zavoda)

Številka: \_\_\_\_\_

Opravljalna številka: \_\_\_\_\_

Datum: \_\_\_\_\_  
(izpolni zavod)

Datum vložitve: \_\_\_\_\_

(izpolni MŠZŠ)

## **PREDLOG**

ZA NAPREDOVANJE ZAPOSLENIH V VZGOJI IN IZOBRAŽEVANJU V NAZIVE

### **I.**

\_\_\_\_\_ v skladu s 6.  
(ime in priimek ravnatelja oz. direktorja ali predsednika sveta zavoda)

členom in v povezavi s 4. členom\* Pravilnika o napredovanju zaposlenih v vzgoji in izobraževanju v

nazive predlagam, da

\_\_\_\_\_, rojen-a \_\_\_\_\_  
(ime in priimek strokovnega delavca)

v (na) kraju \_\_\_\_\_,

--	--	--	--	--	--	--	--	--

davčna številka

s stalnim prebivališčem \_\_\_\_\_,

ki opravlja delo na delovnem mestu:

a) \_\_\_\_\_

b) \_\_\_\_\_

c) \_\_\_\_\_

napreduje v naziv \_\_\_\_\_.

## II.

### IZPOLNJEVANJE SPLOŠNIH POGOJEV

#### 1. Strokovna izobrazba

Strokovni delavec je pridobil naslednji strokovni oz. znanstveni naslov:

a) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

b) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

c) strokovni oz. znanstveni naslov: \_\_\_\_\_

dne: \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_

Strokovni delavec je pridobil:

a) pedagoško-andragoško izobrazbo dne \_\_\_\_\_

b) specialno pedagoško izobrazbo za področje: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_ dne: \_\_\_\_\_

Strokovna izobrazba strokovnega delavca:

a) je ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega je razporejen.

b) ni ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega je razporejen, vendar mu

\_\_\_\_\_ člen Zakona o \_\_\_\_\_

dovoljuje opravljanje dela

a) ni ustrezna za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega je razporejen.

## 2. Strokovni izpit

Strokovni delavec je opravil strokovni izpit za področje: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ dne \_\_\_\_\_

izdajatelj listine: \_\_\_\_\_.

## 3. Delovne izkušnje izven vzgoje in izobraževanja

Strokovni delavec ima \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovnih izkušenj, pridobljenih \_\_\_\_\_.

### III.

#### 1.1.1. IZPOLNJEVANJE POSEBNIH POGOJEV

Strokovni delavec ima naziv \_\_\_\_\_, ki ga je pridobil z odločbo o podelitvi naziva številka: \_\_\_\_\_, naziv pa mu je podeljen z dnem: \_\_\_\_\_.

#### 1. Doba zaposlitve

Strokovni delavec ima do dneva vložitve predloga:

a) \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovne dobe, od tega \_\_\_\_\_ let, \_\_\_\_\_ mesecev, \_\_\_\_\_ dni delovne dobe v vzgoji in izobraževanju.

Strokovni delavec je opravljal pripravništvo od \_\_\_\_\_ do \_\_\_\_\_.

Pripravništvo je opravljal na:

- a) pripravniškem mestu,
- b) prostem delovnem mestu,

#### 1. Delovna uspešnost

Strokovni delavec je:

- a) uspešen pri svojem delu,
- b) nadpovprečno uspešen pri svojem delu.

## 2. Strokovno spopolnjevanje oz. pridobljena dodatna funkcionalna znanja

Strokovni delavec je v skladu s 16., 19., oziroma 22. členom pravilnika zbral \_\_\_\_\_ točk za uspešno končane programe strokovnega spopolnjevanja, oz. pridobljena dodatna funkcionalna znanja, in sicer:

Naziv strokovnega spopolnjevanja oz. pridobljenega dodatnega funkcionalnega znanja	v času od (datum) – do (datum)	število točk

## 1. Dodatno strokovno delo

Strokovni delavec je opravil dodatno strokovno delo, ki je v skladu s 17., 20. oziroma 23. členom pravilnika skupaj vrednoteno:

- po a) razdelku s \_\_\_\_\_ točkami,
- po b) razdelku s \_\_\_\_\_ točkami,
- po c), č), d), e) in f) razdelkih skupaj s \_\_\_\_\_ točkami, in sicer:

Opis dodatnega strokovnega dela	v času	število točk	po členu	razdelku	alinei


\_\_\_\_\_ izjavljam, da so vsi podatki,  
*(ime in priimek ravnatelja oz. direktorja)*  
**navedeni v predlogu za napredovanje resnični, točni in popolni, za kar prevzemam materialno  
in kazensko odgovornost.**

ŽIG

\_\_\_\_\_  

(podpis ravnatelja oz.  
direktorja ali predsednika  
sveta zavoda)

### **SOGLASJE STROKOVNEGA DELAVCA**

Podpisani/a \_\_\_\_\_ soglašam/a s predlogom za moje napredovanje v naziv  
*(ime in priimek strokovnega delavca)*

\_\_\_\_\_.

\_\_\_\_\_  

(podpis strokovnega delavca)