

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Črnič

**Učinkovitost sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja  
na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije  
v času ekonomske krize**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Ana Črnič

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**Učinkovitost sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja  
na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije  
v času ekonomske krize**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2010

## **ZAHVALA**

*Zahvaljujem se svojemu mentorju dr. Marjanu Brezovšku za uspešno sodelovanje, sestri Urški za pomoč pri iskanju gradiv, Miranu za vsebinske nasvete, mami Alenki za spodbujanje, Bojanu za tehnično pomoč ter vsem drugim bližnjim, ki so me ob pisanju diplomske naloge razumevajoče podpirali.*

## **UČINKOVITOST SISTEMA IZOBRAŽEVANJA, USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA NA MINISTRSTVU ZA KULTURO REPUBLIKE SLOVENIJE V ČASU EKONOMSKE KRIZE**

Modernizacija javne uprave je vseskozi odvijajoč se proces. Z reformami znotraj nje se je skozi leta moderniziral tudi sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, najkoreniteje leta 2003 z Zakonom o javnih uslužbencih. Z upoštevanjem načel sistema izobraževanja javnoupравни organi zagotavljajo učinkovito delovanje svojega kadra.

V diplomski nalogi sem ugotavljala, ali Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije upošteva načela sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter ali ekonomska kriza vpliva na omenjeni sistem. Lotila sem se analiziranja posameznih načel sistema izobraževanja in ugotavljala, koliko se ta upoštevajo na Ministrstvu za kulturo. Ob ugotovitvi, da ministrstvo nekega načela sistema ne upošteva, sem preučila, zakaj je tako, in skušala ovrednotiti posledice neizvajanja načela. Rezultati so pokazali, da Ministrstvo za kulturo večinoma ne upošteva načel sistema izobraževanja, ugotovila pa sem tudi, da protikrizni ukrepi vlade ne prispevajo k večji učinkovitosti omenjenega sistema, čeprav je ta v obdobju ekonomske krize še izraziteje potreben.

Sklepam, da je treba za dvig učinkovitosti sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja dosledno upoštevati zakonska določila s tega področja, upravljanju človeških virov pa pripisati še večji pomen, kot ga je imelo do sedaj.

**KLJUČNE BESEDE:** javna uprava, upravljanje človeških virov, sistem izobraževanja, učinkovitost, ekonomska kriza.

## **EFFICIENCY OF EDUCATION, TRAINING AND IMPROVEMENT SYSTEM AT THE MINISTRY OF CULTURE OF THE REPUBLIC OF SLOVENIA IN TIME OF ECONOMIC CRISIS**

Modernization of public administration is constantly ongoing process. The reforms within it have over the years modernized the system of education, training and improvements, most radically in 2003 by the "Law on civil servants". With regard to the principles of the education system, the public administration authorities ensure the effective operation of its personnel.

In this thesis I tried to establish whether or not the Ministry of culture of the Republic of Slovenia complies with principles of the education, training and improvement system and whether the economic crisis is affecting the mentioned system. I embarked on the analysis of individual principles of the education system and establishing to what extent these are considered at the Ministry of culture. Noting that the Ministry does not abide by some principle of the system, I studied why and tried to evaluate the consequences of non-implementation of the principle. The results showed that the Ministry of culture is mostly not abiding by the principles of the education system, I also established that government measures against crisis do not contribute to enhancing the efficiency of the mentioned system, even though this system is even more necessary in this time of economic crisis.

I conclude that for higher efficiency of the education, training and improvement system the legal regulations concerning the ministry must be thoroughly followed and even greater importance should be placed on human resource management.

**KEY WORDS:** public administration, human resource management, education system, efficiency, economic crisis.

## KAZALO VSEBINE

SEZNAM KRATIC .....	9
1 UVOD.....	10
2 OPREDELITEV PODROČJA RAZISKOVANJA.....	11
2.1 Namen in cilji diplomskega dela.....	11
2.2 Hipoteze .....	12
2.3 Metodologija .....	13
3 POJMI IZ JAVNE UPRAVE .....	14
3.1 Upravljanje in upravljanje kadrovskih virov .....	14
3.2 Uprava.....	16
3.3 Javno upravljanje in javna uprava.....	17
3.4 Reforma sistema javne uprave v Sloveniji.....	22
3.4.1 Novo upravljanje javnega sektorja .....	23
3.5 Javni uslužbenci .....	25
4 POJMI IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE .....	27
4.1 Izobraževanje .....	28
4.2 Usposabljanje.....	29
4.2.1 Proces usposabljanja.....	30
4.3 Izpopolnjevanje.....	31
4.4 Povezave med pojmi izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje .....	32
4.4.1 Razvoj in zmožnosti posameznika .....	33
4.5 Delovna uspešnost in učinkovitost kadrov .....	34
4.5.1 Ocenjevanje delovne uspešnosti za potrebe usposabljanja.....	35
5 SISTEM IZOBRAŽEVANJA, USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV .....	36

5.1	Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev	39
5.2	Upravna akademija .....	41
5.3	Usposabljanje in izpopolnjevanje v državni upravi .....	43
5.3.1	Načrtovanje usposabljanja in izpolnjevanja .....	44
5.3.2	Viri za načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v državni upravi	44
5.3.3	Programi usposabljanj v državni upravi .....	45
6	FINANCIRANJE IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA V JAVNI UPRAVI TER FINANČNA KRIZA .....	50
6.1	Poraba finančnih sredstev za izobraževanje in usposabljanje v državnih organih .....	51
6.2	Finančna kriza in protikrizni ukrepi .....	55
7	UČINKOVITOST SISTEMA IZOBRAŽEVANJA NA MINISTRSTVU ZA KULTURO RS .....	61
7.1	Splošni podatki in dejstva o sistemu izobraževanju, usposabljanja in izpopolnjevanja na MKRS .....	61
7.1.1	Zaposlovanje in strokovno usposabljanje za imenovanje v naziv .....	65
7.1.2	Analiza potreb po usposabljanju .....	66
7.1.3	Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja .....	66
7.1.4	Evalvacija učinkovitosti usposabljanja .....	66
7.1.5	Letni pogovor s sodelavcem .....	66
7.1.6	Ocenjevanje uradnikov in delovne uspešnosti .....	67
7.1.7	Štipendiranje in pripravništvo .....	68
7.2	Ocena upoštevanja načel sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja .....	69
8	SKLEP .....	72

8.1	Zavrnitev hipoteze 1: »Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije upošteva načela novega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanj.«.....	72
8.2	Potrditev hipoteze 2: »Ekonomska kriza vpliva na sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.«.....	73
8.3	Sklepne misli.....	74
9	LITERATURA.....	76

## KAZALO SLIK, GRAFOV IN TABEL

Slika 3.1: Javni sektor.....	18
Slika 3.2: Notranja organizacija ministrstva .....	21
Slika 3.3: Novo upravljanje javnega sektorja.....	24
Graf 5.1: Udeležba javnih uslužbencev v programih usposabljanja in strokovnih izpitih v organizaciji UA/SUSIJU v obdobju 1997–2008.....	43
Tabela 6.1: Pregled števila sklenjenih pogodb za pridobitev izobrazbe (skupno in posebej za leto 2006).....	51
Graf 6.1: Poraba finančnih sredstev za pridobitev dodatne izobrazbe zaposlenih v državnih organov za leto 2006.....	52
Graf 6.2: Izobraževalni programi državnih organov v letu 2007 glede na porabljenih finančna sredstva .....	53
Graf 6.3: Struktura skupne porabe finančnih sredstev za izobraževanja glede na skupine organov v letu 2008.....	54
Tabela 6.2: Število zaposlenih v organih državne uprave od leta 1991 (civilni del + vojska + policija).....	57
Tabela 6.3: Gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave v letu 2009 .....	57
Tabela 6.4: Realizacija odhodkov za delovno uspešnost in izobraževanje na MKRS za leti 2008 in 2009 (v €) .....	59
Tabela 7.1: Število zaposlenih na MKRS (skupaj z organoma v sestavi).....	62
Graf 7.1: Izobrazbeni profil zaposlenih na MKRS v letu 2010 (30. 3.) glede na število zaposlenih.....	63
Tabela 7.2: Profil zaposlenih na MKRS (skupaj z organoma v sestavi) glede na stopnjo izobrazbe.....	63
Graf 7.2: Deleži izvajalcev programov usposabljanja.....	64
Tabela 7.3: Ocene uslužbencev na MKRS v letu 2008 (brez Inšpektorata za kulturo in medije).....	67



## **SEZNAM KRATIC**

KPJS – kolektivna pogodba za javni sektor

MJU – Ministrstvo za javno upravo

MKRS – Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije

NUJS – novo upravljanje javnega sektorja

RS – Republika Slovenija

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZSPJS – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

## 1 UVOD

Znanje je danes tako rekoč eden izmed temeljnih pogojev za uspešno delovanje organizacij, zato je za njihov obstoj in razvoj učinkovit sistem izobraževanja nujen. Da je doba stabilnega in predvidljivega organizacijskega okolja že zdavnaj preteklost, se zaveda tudi slovenska javna uprava. S številnimi ukrepi znotraj reforme prenove javne uprave se prilagaja kompleksnejšemu in spreminjajočemu se okolju, ki zahteva mnogo večji poudarek na usposabljanju in izpopolnjevanju javnoupornega kadra kakor v preteklosti. Vlaganje v omenjeni kader je bistveno, saj je ta ključen za nadaljnji uspeh javne uprave.

V okviru reforme slovenske javne uprave se je vzpostavila kakovostnejša politika upravljanja človeških virov. Reforma obravnava področje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev kot enega od ključnih ciljev. Učinkovitost izobraževalnega sistema na primeru javnega organa – Ministrstva za kulturo Republike Slovenije – v diplomski nalogi preverjam tudi sama.

Novosti na področju upravljanja človeških virov sta prinesla dva pomembnejša zakona. Leta 2003 je začel veljati Zakon o javnih uslužbencih, ki vzpostavlja politiko horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja. Zakon ponuja izhodišča za stalen in sistematičen razvoj javnih uslužbencev. Izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju namenja celotno poglavje. Zakon navaja, da morata biti izobraževanje in usposabljanje vključena v kadrovski načrt posameznega državnega organa. Usposabljanje javnih uslužbencev zakon določa kot obvezo, s katero naj se zagotovi kakovostnejše delovanje.

Eno izmed načel sistema javnih uslužbencev, ki ga zakon navaja, je tudi načelo strokovnosti, ki kaže na to, da mora javni uslužbenec izvajati javne naloge strokovno, vestno in pravočasno, zato se tudi stalno usposablja in izpopolnjuje.

Leta 2002 sta začela veljati še Zakon o sistemu plač v javnem sektorju in Zakon o državni upravi. Skupaj ti zakoni predstavljajo normativni del reforme slovenske javne uprave.

Z ustrezno organizacijo in učinkovitim izvajanjem izobraževanja in usposabljanja lahko javna uprava vpliva na svojo boljšo kakovost, optimalnost delovanja in večjo funkcionalnost.

Slovenska vlada je zato sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, v kateri opredeljuje temeljna načela izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi. Strategija je dobra podlaga za zagotavljanje večje skladnosti in sistematičnosti izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Z uporabo pravih orodij v sistemskem izobraževanju bo uprava resnično postala učeča se organizacija.

Pomembna vloga, ki jo igra javna uprava v sodobni družbi, zahteva torej nenehno prilagajanje in izpopolnjevanje. Z usposobljenim kadrom bo vpliv na gospodarski, socialni in kulturni razvoj družbe še znatnejši. Večja fleksibilnost, uspešnost in učinkovitost delovanja ter kakovostnejše storitve so ne le cilji reforme javne uprave, temveč tudi zahteva njenih uporabnikov in davek sodobnega organizacijskega okolja.

## **2 OPREDELITEV PODROČJA RAZISKOVANJA**

### **2.1 Namen in cilji diplomskega dela**

Izobraževanje javnih uslužbencev je vstopnica v razvitejši upravni sistem, ki ga država potrebuje, saj ji to v prvi vrsti narekuje dinamično okolje. Izpopolnjevanje in usposabljanje javnih uslužbencev upravi prinašata izboljšano delovanje, strokovnost in učinkovitost.

Sistem izobraževanja, ki se je z reformo javne uprave vzpostavil in izobraževanje obravnava kot obveznost vsakega javnega uslužbenca, zahteva veliko finančno podporo proračuna, ki ga je konec leta 2008 obremenila ekonomska kriza. Proračunska sredstva se krčijo, zato vlada pritiska na proračunske porabnike z

zahtevami po zmanjšanju izdatkov, med katere se štejejo tudi sredstva za izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi. V diplomskem delu bom poskušala odgovoriti na vprašanje, ali zmanjševanje sredstev za razvoj kadra v javni upravi pomeni tudi slabšo kakovost upravnega kadra.

Namen diplomske naloge je prikazati sistem izobraževanja javnih uslužbencev na Ministrstvu za kulturo Republike Slovenije ter ugotoviti, ali reforma javne uprave kljub ekonomski krizi še vedno učinkuje ter daje rezultate. Preverila bom, ali so učinki izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja na omenjenem ministrstvu zadovoljivi, ter skušala oblikovati morebitne predloge za izboljšanje sistema izobraževanja. Za doseg ciljev reforme javne uprave niso dovolj le sprejeta zakonodaja, marveč tudi njeno izvajanje, zato bom natančneje predstavila upoštevanje omenjene zakonodaje na Ministrstvu za kulturo RS.

## **2.2 Hipoteze**

Izobrazba in usposobljenost sta dva izmed pogojev, potrebna za učinkovitost javnih uslužbencev. Vendar se je treba tako v mnogih gospodarskih organizacijah kot tudi v javni upravi pogosto sprijazniti z neskladjem med izobraževalnimi potrebami in možnostmi, ne glede na višino finančnih sredstev, ki jih v posamezni organizaciji namenijo za izobraževanje (Jereb v Možina 1998, 201).

Kljub krčenju finančnih sredstev iz proračuna mora država zagotavljati minimum izobraževanja svojih javnih uslužbencev, glede na določbe, ki jih je prinesla reforma javne uprave s spremljajočimi zakoni.

Glede na razmere, v katerih se je slovenska javna uprava znašla v zadnjem obdobju (vedno večje zahteve po zvišanju učinkovitosti sistema, hkrati pa v bližnji preteklosti tudi ekonomska kriza), sta moji hipotezi naslednji:

*Hipoteza 1: »Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije upošteva načela novega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.«*

*Hipoteza 2: »Ekonomska kriza vpliva na sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.«*

Zanima me torej, ali Ministrstvo za kulturo RS upošteva načela sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki jih je reforma javnega sistema v preteklosti še nekoliko izostrila, hkrati pa želim preveriti, ali ekonomska kriza vpliva na izobraževanja, usposabljanje in izpopolnjevanje zaposlenih v organih državne uprave.

### **2.3 Metodologija**

Pri pisanju diplomskega dela sem se lotila različnih metod družboslovnega raziskovanja.

Za predstavitev teoretičnih izhodišč v prvem delu naloge sem uporabila deskriptivno metodo. Oprla sem se predvsem na pisne vire, tako primarne (zakoni, pravilniki, uredbe) kot sekundarne (knjige, poročila, strategije, internetni podatki, članek iz strokovne revije), ki skupaj predstavljajo pomemben vir podatkov. Na ta način sem opredelila temeljne pojme s področja uprave ter izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev.

Raziskovalni del predstavlja študija primera, v katerem je predmet raziskave Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije (v nadaljevanju MKRS) oziroma izvajanje načel sistema izobraževanja v času ekonomske krize na omenjenem ministrstvu. S to metodo sem ugotavljala, ali MKRS upošteva načela systemskega izobraževanja na poti uresničevanja svojega poslanstva. Lotila sem se tudi primerjalnega raziskovanja, pri čemer sem ugotavljala, ali med predpisi s področja izobraževanja in njihovim dejanskim izvajanjem na ministrstvu obstaja neskladje.

Z analitično metodo sem na podlagi podatkov, pridobljenih na MKRS, ter obstoječih pravnih predpisov, strategij in drugih javnopravnih dokumentov skušala predstaviti

vkjučevanje zaposlenih na ministrstvu v izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje ter ugotoviti primernost takšnih udejstvovanj.

V praktičnem delu sem si pri študiji primera pomagala tudi z metodo intervjuja. Tako sem prišla do pomembnih empiričnih podatkov in razumevanja delovanja ministrstva.

Intervju je bil opravljen z Marjano Cvenkel Lesjak, sekretarko v kadrovski službi Ministrstva za kulturo Republike Slovenije.

### **3 POJMI IZ JAVNE UPRAVE**

#### **3.1 Upravljanje in upravljanje kadrovskih virov**

Zapleten sistem javnega sektorja zahteva kakovostno upravljanje na svojem področju. Ker gre pri pojmu upravljanja za večpomensko besedo, je smiselno povzeti nekaj glavnih elementov tega pojma.

Najsplošneje **upravljanje** pomeni usmerjanje oziroma vodenje.

Upravna funkcija je temeljna za delovanje vseh drugih funkcij, ki tvorijo organizacijo, oziroma omogoča, da organizacija lahko sploh deluje.

Po utemeljitelju upravno-organizacijske smeri Henriju Fayolu upravljanje sestavljajo:

- načrtovanje,
- organiziranje,
- ukazovanje,
- usklajevanje in
- nadzorovanje (Brejc 2004, 11–12).

Teorija upravljanja za elemente upravljanja postavlja:

- cilje,
- načine doseganja ciljev in
- ljudi kot nosilce vlog organizacijskih funkcij (Ferfila 2002, 160).

Kakšna bo vsebina teh ciljev, načini njihovega doseganja ter kateri ljudje bodo usmerjeno delovali k njihovem doseganju, se določi torej v procesu odločanja, ki ga imenujemo upravljanje.

V okvir upravljanja organizacije sodi tudi upravljanje človeških virov, katerega naloga je med drugim skrb za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje zaposlenih.

**Upravljanje kadrovskih virov** se je pri nas začelo uveljavljati šele po letu 1990. Zasnova in vsebina upravljanja s kadrovskimi viri temeljita na naslednjih temeljnih načelih (Možina 2002, 8–9):

- kadrovski viri so najpomembnejše premoženje organizacije; učinkovito upravljanje kadra je ključ do uspeha organizacije,
- uspeh organizacije je najlažje doseči, če so kadrovska politika in postopki podjetja tesno povezani,
- na doseganje uspešnosti bodo najbolj vplivali kultura in vrednote podjetja, organizacijsko vzdušje in vedenje vodstva ...

Upravljanje človeških virov, kot pravi Možina, »... je strateški način pridobivanja, motiviranja, razvoja in upravljanja kadrovskih virov v organizaciji.« (Možina 2002, 9)

Neprestano prilagajanje organizacije okolju zahteva tudi pravilno ravnanje s kadrovskimi viri. »Ravnanje s kadrovskimi viri zajema globalni, strateški vidik obravnavanja zaposlenih v smeri razvoja in uspešnosti vseh sodelujočih.« (Možina 2002, 17)

Eden od pomembnih ciljev ravnanja s kadrovskimi viri je usposabljanje. Zaposleni morajo namreč neprestano slediti novostim ter biti pripravljene na nenehno izobraževanje. Od njih se poleg mnogih sposobnosti zahteva široko znanje, zato je nenehno usposabljanje pomemben del razvoja kadrovskih virov. To je pravzaprav edino zagotovilo za spopadanje s sodobnimi izzivi, ki jih prinaša dinamično okolje (Možina 2002, 6). Če so kadri premalo izobraženi in če niso usposobljeni za naloge, ki jih zahteva delo, organizacija ne more konkurirati svojim tekmecem. Možina (2002, 30) zato poudarja, da bi posameznik moral biti pripravljen na usposabljanje vsaj

trikrat do štirikrat v svoji karieri. To še posebej velja za vodilne kadre, ki morajo biti vsak dan seznanjeni z novostmi v poslovanju.

Usposobljenost kadra je torej tisto, kar vodi k uspehu organizacije. Od znanja in veščin zaposlenih je odvisna delovna učinkovitost (Možina 2002, 61).

Kot sinonim za izobraževalno dejavnost so različni avtorji prvotno uporabljali pojem »razvoj kadrov«. Možina razvoj kadrov definira kot »sistematičen in načrtovan proces priprave izvajanja in nadzorovanja vseh kadrovske izobraževalnih postopkov in ukrepov, namenjenih strokovnemu, delovnemu in osebnostnemu razvoju zaposlenih.« (Možina 2002, 56)

Cilj razvoja kadrov je usmerjen v dopolnjevanje in izpopolnjevanje znanj in sposobnosti zaposlenih, pri tem pa je treba upoštevati tudi motive, interese in potrebe zaposlenih pri izobraževanju in izpopolnjevanju.

Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje kadrov je temeljno področje razvoja kadrov, ki mu tudi v državni upravi namenjajo posebno pozornost.

Ključni instrumenti<sup>1</sup> upravljanja človeških virov v državni upravi so:

- obvezno usposabljanje uradnikov za imenovanje v naziv,
- vodenje in upravljanje v upravi ter
- usposabljanje srednjega upravnega managementa (Špenko 2010, 21).

## 3.2 Uprava

Pojem **uprava** je od pojma upravljanje nekoliko ožji. Upravo lahko opredelimo na dva načina (Virant 1998, 17–18):

- kot dejavnost (funkcionalna ali objektivna opredelitev; kakšna dejavnost je uprava),
- kot organizacijo (organizacijska ali subjektivna opredelitev; kateri subjekti predstavljajo upravo).

---

<sup>1</sup> Instrumenti upravljanja s človeškimi viri so podrobneje predstavljeni v poglavju 5.3.3.



Kot dejavnost je uprava odločanje, pri čemer gre za konkretnejše odločitve, izhajajoče iz odločitev o ciljih organizacije. Kot organizacija pa so uprava subjekti (posamezniki, organi, organizacijske enote), ki upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih.

L. Vavpetič, eden izmed upravnih teoretikov, upravo poimenuje kot dejavnost, ki je organizirana in pri kateri imamo opravka z organiziranim človeškim delom. Pri tem poudarja, da uprava opravlja le pomožni delovni proces. Uprava je pomožna, vendar nujna dejavnost, ki omogoča izpolnjevanje temeljne dejavnosti organizacije (Vavpetič v Brejc 2004, 11–12).

### **3.3 Javno upravljanje in javna uprava**

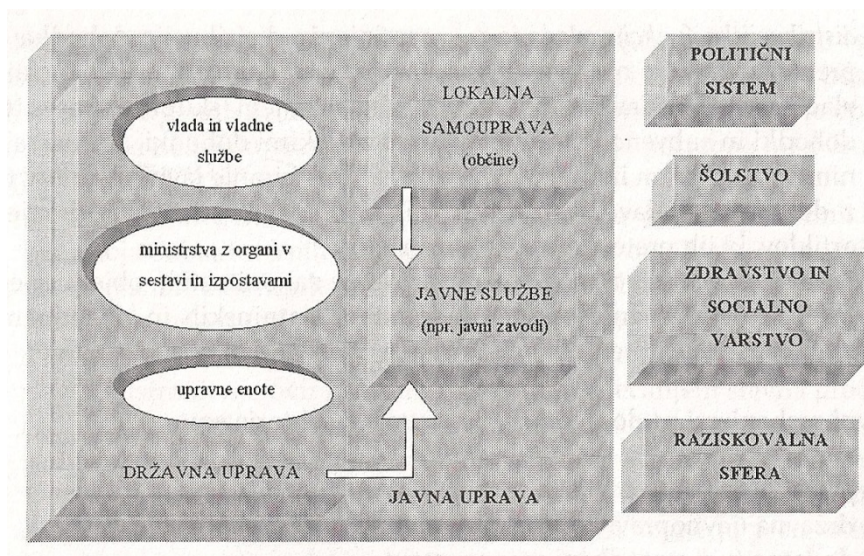
Da gre pri zasebnih organizacijah za drugačen način upravljanja in drugačno upravo kakor pri organizacijah s področja javne sfere, je jasno. Najprej o tem, kdo so nosilci javnega sektorja.

**Javni sektor** sestavljajo javna uprava, politični sistem, izobraževalna, zdravstvena in raziskovalna sfera (Ferfila 2002, 149).

Od zasebnega sektorja se razlikuje po več predpostavkah. V osnovi gre pri javnem sektorju za izpolnjevanje večciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost, varnost), zasebni sektor pa deluje na osnovi dobičkov in tržnega deleža.

Na kadrovske področju za javni sektor predvsem velja, da kadrovska politika deluje bolj centralizirano, v zasebnem sektorju pa se intenzivneje ukvarjajo z upravljanjem človeških virov. Tudi investiranje v razvoj je v javnem sektorju oteženo zaradi omejenega kapitala, za zasebni sektor pa velja rednejše investiranje v skladu s strategijo. Napredovanje v javnem sektorju poteka po sistemu kariere, v zasebnem pa po principu uspešnosti (Ferfila 2002, 171).

Slika 3.1: Javni sektor



Vir: Ferfila (2002, 150).

Sedaj, ko smo se seznanili s pojmom javnega sektorja, lahko boljše razumemo pomen javnega upravljanja.

**Javno upravljanje** pomeni upravljanje v javnih zadevah (Bučar v Virant 1998, 18).

Proces javnega upravljanja poteka v javnopravnih skupnostih, kot so občine, pokrajine in druge lokalne skupnosti, ter navsezadnje v državi, ki je najširša oblika takšne skupnosti. Te skupnosti imajo skupni imenovalac – njihovo delovanje temelji na politični oblasti, ki jo ima država (Virant 1998, 19).

Če smo v prejšnjem poglavju razumeli upravljanje kot proces odločanja in upravo kot subjekte, ki delujejo v korist postavljenih odločitev, potem lahko razumemo, da je javno upravljanje odločanje o javnopravnih skupnostih, njihovih ciljih in potrebah, javna uprava pa subjekt, ki skrbi za zadovoljevanje javnih potreb.

S procesom javnega upravljanja so neposredno povezani politični procesi, ki spadajo v sistem družbenih vrednot. Govorimo lahko o tako imenovanem upravopolitičnem procesu (Bučar v Virant 1998, 22–23).

Tudi pojem javna uprava je izredno širok. **Javna uprava** je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne, administrativne in poslovodne funkcije javnega

upravljanja. Haček javno upravo pojmuje v formalnem in materialnem smislu. V formalnem smislu gre za sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, v materialnem smislu pa pomeni sam proces odločanja o javnih zadevah (Haček 2005, 24).

Elementi, ki določajo javno upravo, so:

- delovanje države prek javne uprave,
- organizacijsko javno upravo sestavljajo državne in paradržavne organizacije,
- javna uprava je funkcionalno opredeljena z izvrševanjem predpisov, izvajanjem oblasti in javnih služb,
- bistveni element je odgovornost resornih ministrstev in vlade,
- financira se proračunsko ali iz drugih javnih virov (skladi),
- za javno upravo velja upravno in deloma civilno pravo,
- uslužbenski sistem (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2007, 25–26).

Javna uprava ima naslednje pomembne funkcije (Kovač v Ferfila 2002, 155):

- regulativno (dejavnost priprave in izdaje pravnih aktov),
- servisno (zadovoljevanje potreb prek javnih služb) in
- asociativno (dejavnost združevanja z nevladnimi organizacijami z javnim pooblastilom).

Funkcija javne uprave je torej usmerjena v oblikovanje in zadovoljevanje splošnih družbenih potreb. Z opravljanjem nalog javnega pomena zagotavlja za družbo nujno potrebne dobrine (Šmidovnik 1985, 129).

Poznamo tudi delitev javne uprave glede na stopnjo organizacijske, finančne in proračunske avtonomije. Deli se na (Ferfila 2002, 153):

- neposredno upravo (sestavljajo jo ministrstva in njim podrejene enote, ki so pod direktnim hierarhičnim nadzorom vlade),
- posredno upravo (ta vključuje korporacije, fundacije, javna podjetja – te organizacijske oblike se ustanovijo z zakonom in s proračunom ter kadre upravlja neodvisno) in

- druge državne organe (njihova samostojnost nasproti vladi je zagotovljena z ustavo).

V Sloveniji javno upravo sestavljajo **državna uprava**, lokalna samouprava in nosilci javnih pooblastil (Brejc 2004, 14).

Vlada, vladne službe, ministrstva, organi v sestavi, vladne službe in upravne enote spadajo pod okrilje državne uprave. Njihova dejavnost je odločanje v družbenih zadevah, njena funkcija pa je tudi:

- regulativna,
- usmerjevalna (pri vodenju družbenega razvoja v določeni smeri),
- skrbi za izvajanje upravnih nalog, ki se nanašajo na zagotavljanje javnih služb,
- opravlja tudi naloge t. i. strokovnotehnične uprave kot neposredno podporo in pomoč pri odločanju v državni upravi (Trpin v Žurga 2001, 11).

Vlada je z Zakonom o Vladi RS opredeljena kot najvišji organ državne uprave v Republiki Sloveniji. Vlada vodi in usmerja državno upravo z ministrstvi (Trstenjak v Žurga 2001, 13).

**Ministrstvo** je v diplomskem delu preučevana enota, v smislu okolja, v katerem poteka sistemsko izobraževanje. V ta namen si podrobneje pogledjmo organizacijo ministrstev.

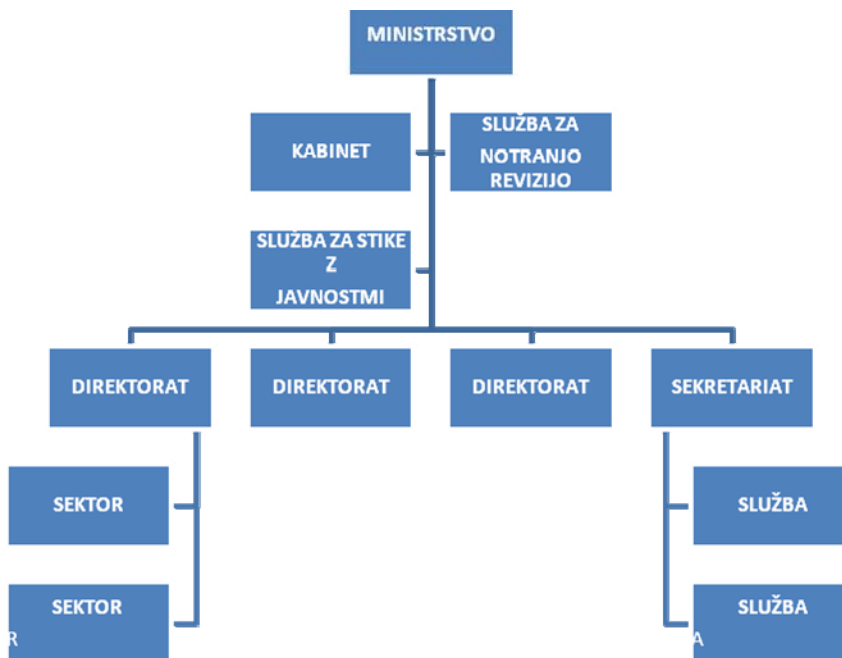
Ministrstva so del državne uprave, ustanovljena za izvajanje določenih nalog, ki jim jih predpiše vlada. Vsako ministrstvo ima zakonsko opredeljena delovna področja, iz katerih so razvidne njihove naloge. Te se od ministrstva do ministrstva razlikujejo.

Organizacija ministrstev je posebej urejena z zakonom, kar določa že 114. člen Ustave. *Zakon o državni upravi* v 27. členu določa, da minister skupaj z vlado določi temeljne elemente za notranjo organizacijo ministrstev. Organizacijska struktura med posameznimi ministrstvi je sicer podobna.

Sestava ministrstva:

- kabinet ministra (opravlja strokovne, svetovalne, organizacijske, koordinativne in administrativno-tehnične naloge),
- direktorat (za posamezno zaokroženo, strokovno področje znotraj ministrstva),
- sekretariat (za splošne, kadrovske, finančne in druge naloge),
- druge organizacijske oblike (sektor, oddelek, služba) (Korade Purg 2008, 25).

Slika 3.2: Notranja organizacija ministrstva



Vir: Korade Purg (2008, 26).

Značilnost ministrstev kot javnih organizacij je torej, da jih regulira vlada in ta lahko na njih izvaja prisilo. Cilje in programe ministrstvom določajo vladni organi, zato so toliko bolj občutljiva za zunanje vplive. Dolgoročnosti načrtov in ciljev ne morejo izvajati zaradi političnih elit, ki se zamenjujejo ob volitvah (Rus v Možina 1994, 940).

### 3.4 Reforma sistema javne uprave v Sloveniji

Potreba po zmanjšanju deleža javne porabe in zahteva po vedno večji kakovosti opravljanja javnih storitev sta pripeljali do prenove javnega sistema. Ta se je začela z demokratizacijo družbe po osamosvojitvi leta 1991. Prenova slovenskega javnega sistema upošteva več vidikov:

- spreminjajočo se vlogo države,
- decentralizacijo odločanja in organizacijskih struktur ter
- profesionalizacijo (Ferfila 2002, 248).

To naj bi vodilo k odpravljanju oziroma zmanjševanju najbolj kritičnih delov javnega sistema, med katerimi so:

- pomanjkljiva vertikalna in horizontalna koordinacija dela v državni upravi,
- jasnejša delitev oblasti med parlamentom in vlado,
- neurejen status paradržavnih organizacij,
- nezadostne povezave med proračunom in delom javne uprave,
- večja politična podpora reformnim procesom (Debelak v Ferfila 2002, 248).

Projekti preobrazbe slovenske javne uprave so se intenzivneje nadaljevali nato tudi med letoma 1997 in 1999. Potrebo po novih reformah je poleg splošnih razlogov narekoval tudi pridružitveni proces k Evropski uniji. Zahteve po povečanju učinkovitosti so se tedaj še zvišale. V tem obdobju je bila potrjena tudi strategija preobrazbe slovenske javne uprave, ki zasleduje naslednja cilja (Ferfila, 2002, 252):

1. povečati učinkovitost javne uprave,
2. prilagoditi strukturo in funkcijo potrebam pridruževanja evropski skupnosti.

Po letu 2000 se pojem »reforma javne uprave« začne nadomeščati z »modernizacijo uprave« kot vseskozi odvijajočim se procesom. V letih 2002 in 2003 se je začelo načrtovanje sprememb tudi na področju izboljšanja kakovosti v upravi in s tem ciljnega usposabljanja (Ferfila 2002, 255).

Področje razvoja kadrov je pomembnejši napredek dočakalo šele tedaj. HRM se je pri nas namreč začelo razvijati relativno pozno, sredi 90. let.

Vendar pa z reformo javne uprave ne moremo pričakovati, da bi se rešili vsi problemi, temveč sta potrebna neprestano prizadevanje in iskanje preprostega in učinkovitega sistema, ki bo zadovoljeval potrebe uporabnikov. Potreba po reformi je torej stalnica, ki bo vedno znova prisotna v današnjem dinamičnem okolju (Rman v Brezovšek in Haček 2003, 142–143).

### **3.4.1 Novo upravljanje javnega sektorja**

Danes se pojavlja vedno več zahtev po učinkovitem delovanju uprave. Stroške bi bilo treba krčiti, sploh v času globalne ekonomske krize, vendar pri tem ne sme priti do zmanjšanja kvalitete njenih storitev. Pravzaprav se mora ta zvišati, saj je to cilj uprave. »Klasičnim vrednotam javne uprave, to so javni interes, zakonitost, nevtralnost, odgovornost, pristojnost in poštenost, je potrebno dodati pojme uspešnosti, učinkovitosti, ekonomičnosti in končno prilagodljivosti.« (Ferfila in Kovač 2000, 146)

Javna uprava mora aktivno predstavljati vzor stalnega razvoja. Rešitev omenjene problematike ponuja moderna teorija »Novega Upravljanja Javnega Sektorja« (v nadaljevanju NUJS) oz. NPM – new public management. Spremembe se obračajo k uvajanju podjetniške miselnosti v javno upravo. To je mogoče doseči z uvajanjem načela marljivosti, prilagodljivosti, učinkovitosti in uspešnosti v delovanje zaposlenih v javni upravi (Ferfila in Kovač 2000, 147).

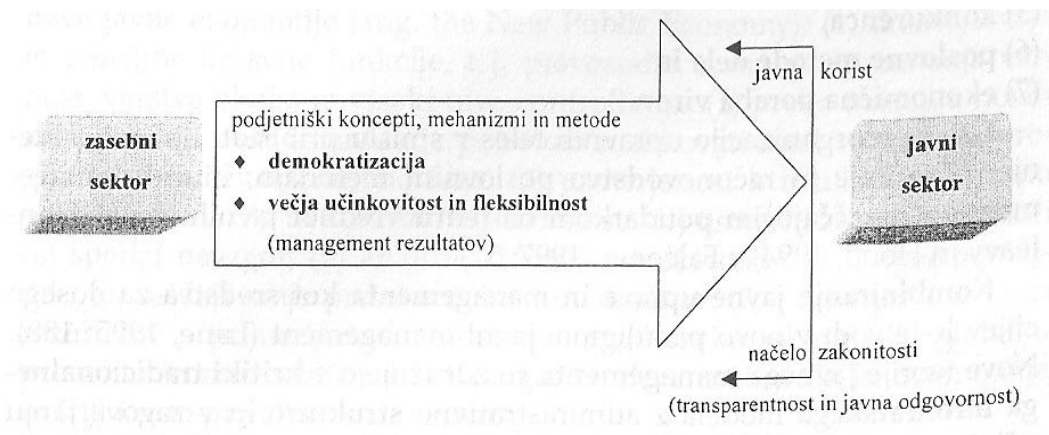
Ukrepi NUJS temeljijo na (Pečar 2004, 18):

- razvijanju tekmovalnosti,
- razdruževanju prevelikih upravnih birokracij in
- spodbujanju večje produktivnosti po vzoru privatnega sektorja.

Koncept NUJS prinaša večjo učinkovitost znotraj javne uprave, kar povečuje kvaliteto njenih storitev. Javna uprava s tem pristopom stopa korak stran od tradicionalnega upravljanja in stopa proti bolj fleksibilnemu načinu vodenja. NUJS se tako šteje za resnega krivca razvoja javnih storitev. Njegove strategije predstavljajo prvi tovrstni

model, po katerem se javne storitve po svoji učinkovitosti in kakovosti bližajo tistim, ki jih gospodarstvo že dolgo pozna (Pečar 2004, 16).

Slika 3.3: Novo upravljanje javnega sektorja



Vir: Ferfila (2002, 175).

Tudi na področju izobraževanja je zaznati nove koncepte NUJS. V slovenski javni upravi so na voljo posebni programi usposabljanja vodilnih javnih uslužbencev, informatorjev in drugih uradnikov v neposrednem stiku z ljudmi. Usposabljanje in izpopolnjevanje upravnih delavcev sta potekala tudi v smeri usposabljanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom Slovenije v Evropsko unijo (Kovač 2002, 1044).

Vendar pa Migličeva (2005, 351) kljub vsej modernizaciji v okviru reform ugotavlja pomanjkljivost sedanjega sistema načrtnega usposabljanja. Spodbujanje uprave v smeri načel učeče se organizacije bo privedlo do uspešne vizije usposabljanja in razvoja v javni upravi. Pri tem morajo biti v sistem usposabljanja vključeni nosilci odgovornosti za usposabljanje in razvoj.



### 3.5 Javni uslužbenci

Tako kot pri vsaki organizaciji so tudi v javni upravi zaposleni temeljni element njenega delovanja. Med vrsto definicij, ki opredeljujejo javnega uslužbenca, najprej pogledjmo, kako njegov status opredeljuje zakon.

Status javnih uslužbencev ureja *Zakon o javnih uslužbencih* (v nadaljevanju ZJU). Slednji v 1. členu kot javnega uslužbenca definira posameznika, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. ZJU opredeljuje obseg javnega sektorja v drugem odstavku 1. člena:

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

Bučar opredeljuje javne uslužbence v funkcionalnem in organskem pomenu. V organskem pomenu kot javne uslužbence obravnava tiste osebe, ki delujejo za neki organ tako, da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. Tisti, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo, pa ga imenuje za javnega uslužbenca v funkcionalnem pomenu (Bučar v Haček in Bačlija 2007, 39).

Vseh zaposlenih v javnem sektorju torej ni mogoče primerjati. ZJU v 23. členu deli javne uslužbence na:

- uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge,
- uradnike, ki v organih opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, in
- strokovno-tehnične javne uslužbence (opravljajo druga spremljajoča dela).

Javni uslužbenci opravljajo naloge, pomembne za celotno družbeno skupnost. Od njihove strokovnosti in učinkovitosti je odvisno delovanje celotne države in lokalnih skupnosti. Kot uradniki izvajajo javne naloge, ki ustrezajo njihovem nazivu in v katerega je posameznik imenovan na osnovi izbire na javnem natečaju. Nazivi so razporejeni v več stopenj po kariernih razredih. Za nazive v kariernih razredih je

predpisana stopnja izobrazbe, ki jo uradnik potrebuje. Za imenovanje v naziv so potrebni:

- predpisana izobrazba,
- strokovni izpit in
- aktivno znanje uradnega jezika (ZJU, 86. člen).

Sistem javnih uslužbencev ločuje nazive od položajev. Položaj je uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela. Na ministrstvih so položaji naslednji:

- generalni direktor,
- generalni sekretar in
- vodje organizacijskih enot.

Akt o sistemizaciji je tisti, ki določa pogoje za pridobitev položaja in naziv, v katerem se lahko opravlja položaj (Haček 2005, 53).

Iz kadrovske perspektive so javni uslužbenci jedro upravnega sistema. So vir delovanja javne uprave in s svojim delom ter znanjem prispevajo k uresničevanju njenih ciljev, ki se v dobi modernizacije nenehno spreminjajo in od njih zahtevajo prilagajanje, predvsem pa učinkovitost na vsakem koraku. Javni uslužbenci nimajo le izvajalske vloge, temveč morajo tudi aktivno sodelovati pri izboljševanju upravnega sistema, ki se je znašel v začaranem krogu modernizacije.

Upravnemu delu je torej treba priznati poseben družbeni pomen, saj od uslužbencev zahteva posebno prizadevnost in strokovnost ter nekoliko bolj kulturnen in etičen odnos do ljudi in njihovega okolja. Samostojnost pri njihovem delu je ključna pri opravljanju nalog, ki morajo biti izpeljane skladno z zakonom. Za nemoteno upravno delo je treba zagotoviti materialne, tehnične in kadrovske pogoje. Pri slednjih je treba poskrbeti za primernost kadra, njihovo prizadevnost pri delu ter strokoven, etičen in human odnos do državljanov in družbenega okolja (Boštič 2000, 11).

## 4 POJMI IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE

**Znanje** je ne le gonilo napredka, ampak tudi pomemben vir organizacijske odličnosti. Pomen, ki mu ga pripisujemo, je izredno širok.

V literaturi se najpogosteje omenjajo trije vidiki znanja:

- socialni vidik znanja (znanje, s katerim se ločimo od drugih glede na stopnjo in količino),
- razvojni vidik znanja (znanje za razvoj osebnosti posameznika) in
- vidik uporabnosti znanja (znanje, ki ga potrebujemo za uspešno opravljanje dela) (Možina 2002, 207).

Da bi prišli do ciljnih znanj, se je treba vključiti v proces **učenja**.

Pri učenju gre za »vsako dejavnost, ki je namerna ali nenamerna in s katero posameznik spreminja samega sebe.« (Možina 2002, 215)

Zamisel **učee se družbe**, ki se v zadnjih dveh desetletjih intenzivneje pojavlja, je nastala v 70. letih. Močno je povezana s konceptom **vseživljenjskega učenja**.

Slovenija je, da bi izboljšala stanje na področju vseživljenjskega učenja, leta 2007 sprejela *Strategijo vseživljenjskega učenja v Sloveniji*, v kateri si je pod prvi cilj zadala omogočiti vsem ljudem učenje in izobraževanje v vseh življenjskih obdobjih, na vseh področjih življenja in v vseh okoljih. Cilji v strategiji so opredeljeni v skladu z dokumenti za razvoj izobraževanja in usposabljanja, ki jih je sprejela Evropska komisija za obdobje do leta 2010 (Ministrstvo za šolstvo in šport RS 2007, 7).

Vse države članice Evropske unije najbolj poudarjajo učinkovitejše medsebojno razmerje med izobraževanjem, usposabljanjem in zaposlovanjem. K temu naj bi pripomogle vse stopnje izobraževanja in usposabljanja in vse priložnosti za neformalno učenje (Eurydice 2002, 17).

Tudi vladno *Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008* oblikuje načelo vseživljenjskega načela. Strategija

vseživljenjsko učenje šteje kot pravico in dolžnost vseh javnih uslužbencev, ne glede na njihove naloge ali organ zaposlitve (Vlada RS 2006, 6).

#### 4.1 Izobraževanje

Pojem izobraževanja najprej razumemo kot proces pridobivanja in razvijanja posameznikovih znanj in sposobnosti. Delimo ga na splošno in strokovno izobraževanje. Kadar posameznik potrebuje znanje za opravljanje določenega poklicnega dela, govorimo o strokovnem izobraževanju, kadar pa gre pri učenju za usmerjenost v znanje, ki ga človek potrebuje za življenje, razumemo to kot splošno izobraževanje. Pri tem moramo upoštevati medsebojno prepletanje in pogojevanje med strokovnim in splošnim izobraževanjem (Jereb v Možina 1998, 177).

Izobraževanje ima v družbi več funkcij, te so (Kranjc 1984, 3):

- družbeno-kulturna funkcija (izobraževanje kot podlaga za kulturno izročilo in družbeni razvoj),
- psihosocialna funkcija (kot temelj človekovega osebnega razvoja) in
- ekonomska funkcija (najpomembnejša za podjetja, saj omogoča družbeno mobilnost in ekonomski učinek).

Glede na namen se izobraževanje deli v dve skupini:

- formalno izobraževanje je izobraževanje, s katerim pridobimo javno priznano stopnjo izobrazbe ali usposobljenosti,
- pri neformalnem izobraževanju razlikujemo med usposabljanjem in izpopolnjevanjem (Jelenc Krašovec 1996, 14–15).

## 4.2 Usposabljanje

Pojem usposabljanja je v mnogih opredelitvah razložen na različne načine.

Možina usposabljanje označuje kot proces razvijanja tistega človekovega znanja, sposobnosti in spretnosti, ki jih potrebuje pri opravljanju konkretnega dela (Možina 1998, 502).

Na splošno gre pri usposabljanju za neki »niz načrtovanih organizacijskih dejavnosti, katerih namen je povečati znanje in delovne spretnosti zaposlenih ter spremeniti njihova stališča in vedenje skladno z zahtevami dela in organizacijskimi cilji.« (Miglič 2005, 34) Cilji usposabljanja so izraženi v obliki vedenja. Udeležencu usposabljanja se posreduje znanje za izvajanje specifičnih delovnih nalog.

Bučar (1969, 626) za sestavine usposabljanja navaja:

- posredovanje strokovnega znanja, ki se zahteva za posamezno delovno mesto,
- posredovanje znanja o organizaciji in metodah dela v njej ter pogojev, v katerih deluje organizacija,
- indoktrinacijo vrednot, ki jih bo javni uslužbenec kasneje sprejemal kot svoje lastne. Zaposleni javni uslužbenec se mora strinjati s cilji organizacije, kajti v nasprotnem primeru bo njegova večja strokovnost razlog, da bo uspešneje obvladal tudi tiste cilje, ki so v nasprotju s cilji organizacije.

Vloga usposabljanja se skozi čas v nekaterih pogledih spreminja. V tradicionalnem pojmovanju ideja usposabljanja pomeni dolžnost, v sodobnejšem pojmovanju pa je usposabljanje nefinančna nagrada in stimulacija. Tradicionalno usposabljanje je bolj nesistemsko in sprotno, sodobno usposabljanje pa bolj proaktivno in načrtno, pa tudi njegove vsebine so prilagojene glede na konkretne potrebe delovnih mest. Učni cilji sodobnega usposabljanja so zlasti kognitivni, afektivni in vedenjski, v tradicionalnem usposabljanju pa zadevajo le znanje, ki se pridobiva prek nepovezanih in kratkotrajnih seminarjih. Danes je način usposabljanja povezava različnih sklopov in načinov podajanja, predvsem pa interaktiven in bolj usmerjen k slušateljem. Ti se zato večkrat samoiniciativno udeležujejo usposabljanj, za tradicionalno usposabljanje pa je značilna udeležba slušateljev po nalogu. Evalvacija usposabljanja je danes

sistematična, ciljna in stalna, v nasprotju s tradicionalno, ki je bila nesistemska in bolj redka (Kovač 2000, 325).

#### **4.2.1 Proces usposabljanja**

Proces usposabljanja sestoji iz več delov. V literaturi se pojavljajo različne sestave procesa. Denimo Jelenc Krašovec (1996, 82) navaja naslednje korake tako imenovanega andragoškega ciklusa: ugotavljanje potreb, načrtovanje, programiranje, priprava in organiziranje, izpeljava in evalvacija usposabljanja.

V nadaljevanju se bom podrobneje posvetila prvi in zadnji fazi omenjenega ciklusa. Fazo načrtovanja, programiranja, priprave, organiziranja in izpeljave organizacije usposabljanj organizacije največkrat prepuščajo ponudnikom tovrstnih storitev na trgu.

Namen **analize potreb po usposabljanju** je ugotavljanje problemov v uspešnosti. Poleg tega je namen analize določanje načina reševanja problema, ali se bo usposabljal ali ne. Gre torej za »fazo sprejemanja odločitev o (ne)nadaljevanju usposabljanja.« (Miglič 2005, 149)

Nameni analize potreb po usposabljanju so še:

- omogočiti natančnost pri opredeljevanju potreb po usposabljanju in postavljanju učnih ciljev;
- omogočiti izbor najprimernejše strategije za rešitev problema;
- določiti merila za merjenje sprememb v vedenju, do katerih naj bi prišlo po končanem usposabljanju;
- zagotavljati informacije o vsebinah in gradivih, ki naj bi bili vključeni v učne dejavnosti;
- zagotavljati podatke o potrebnih virih, s čimer se omogočata ocenjevanje stroškov usposabljanja in načrtovanje (Stanley v Miglič 2005, 150).

Kot je razvidno iz zgoraj opredeljenih namenov, je analiza potreb po usposabljanju tesno povezana z oblikovanjem programov usposabljanja. Njena naloga je, da se s

sredstvi, vloženimi v usposabljanje, dosežejo tako posameznikovi kot tudi organizacijski cilji. Nujnost analize potreb je vedno upravičena, saj brez ustreznih ugotovitev ne moremo pričakovati bistvenih izboljšav, lahko pride tudi do nepotrebne izgube virov (Miglič 2005, 151).

**Evalvacija**, kot zadnja faza zaključuje proces sistematičnega usposabljanja. V procesu evalvacije se zberejo informacije o programu med njegovo izvedbo in po njej, na podlagi pridobljenih podatkov so nato možne dopolnitve in izboljšave programa. »Poleg tega evalvacija kot proces določanja vrednosti in učinkovitosti usposabljanja praviloma odgovarja na vprašanja o vplivu usposabljanja na posameznike in organizacijo, o povračilu v usposabljanje vloženih sredstev, o uporabi novega znanja in spretnosti v delovnem okolju, o vplivu programov na spreminjanje stališč, vedenja ali spretnosti ter s tem na delovne rezultate udeležencev usposabljanja in uspešnost organizacije.« (Miglič 2005, 70)

**Uspešnost** nam pove, v kolikšni meri smo dosegli zastavljene cilje, zato je uspešno usposabljanje tisto, pri katerem so bili doseženi osnovni zastavljeni cilji. **Učinkovitost** na drugi strani pojasnjuje širši vpliv oziroma učinke na zunanje okolje. Učinkovito usposabljanje je tisto, ki je pozitivno vplivalo tudi na organizacijo in povzročilo dvig njene učinkovitosti (Seketin Lestan 2009, 68–69).

### 4.3 Izpopolnjevanje

Izpopolnjevanje je v vladni *Strategiji izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008* opredeljeno kot del neformalnega izobraževanja, ki se nanaša na razširjanje, poglobljanje in prilagajanje že obstoječe formalne izobrazbe ali kako drugače pridobljenega znanja (Vlada RS 2006, 5).

Poteka po različnih programih, ki izhajajo iz neposrednih zahtev dela in potreb zaposlenih. Izpopolnjevanje zaposlenim omogoča spoznavanje in obvladovanje novih dosežkov in spoznanj, s katerimi organizacija vzdržuje delovno uspešnost in učinkovitost zaposlenih (Jereb v Možina 1998, 178).

#### 4.4 Povezave med pojmi izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Naj strnemo, kakšni so odnosi in povezave med pojmi izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.

Na podlagi *Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008* pojma »usposabljanje« in »izpopolnjevanje« ločujemo (kljub temu, da ni vedno mogoče potegniti jasne ločnice med njima). Pri izobraževanju gre za dejavnost, ki jo izvaja formalni šolski sistem, ki absolventom ob koncu šolanja podeljuje določen strokovni ali akademski naziv, usposabljanje pa velja za pridobivanje dodatnih, specifičnih znanj in veščin, brez možnosti pridobitve formalnih nazivov. Poleg znanja posameznik pri usposabljanju razvija torej tudi sposobnosti in spretnosti, ki jih potrebuje za opravljanje nekega konkretnega dela. Jereb usposabljanje opredeljuje kot »nujno nadaljevanje procesa izobraževanja.« (Jereb v Miglič 2002, 151)

Formalno izobraževanje daje nekakšne splošne podlage za življenje, usposabljanje in izpopolnjevanje pa preoblikujeta in usmerjata posameznikove sposobnosti h konkretnim dejavnostim. Vukovič in Miglič (2006, 27) navajata naslednje razlike med usposabljanjem in izobraževanjem:

– Čas, ki je potreben za doseganje učnih ciljev:

Na splošno velja, da so programi izobraževanja daljši kot programi usposabljanja oz. izpopolnjevanja.

– Uporaba različnih metod in učnih vsebin:

Seveda ne ustrezajo vse metode učenja različnim oblikam izobraževanj in usposabljanj. Tudi vsebine izobraževanj in usposabljanj se lahko od programa do programa precej razlikujejo. Izobraževalni programi vsebujejo več teoretičnih in konceptualnih gradiv, pri čemer je cilj spodbuditi kritične in analitične sposobnosti učenca. V izobraževalne programe je vključenih več podrobnosti kakor pri programih usposabljanj in izpopolnjevanj, ki udeležencem posredujejo znanje, spretnosti in stališča, ki so nujni za izvajanje specifičnih nalog.

– Učni cilji, ki so izraženi v obliki vedenja:



Cilji usposabljanja so tako imenovani vedenjski cilji. Izobraževalni cilji so manj specifični, ker so preveč kompleksni in ker je vedenje, ki je posledica njihovega doseganja, večinoma neznano in nepredvidljivo (Otto in Glaser v Vukovič in Miglič 2006, 28).

– Okoliščine, v katerih se uporabljajo učna gradiva.

#### 4.4.1 Razvoj in zmožnosti posameznika

Po prikazu povezave med izobraževanjem in usposabljanjem je smotrno poudariti tudi odnos med usposabljanjem in razvojem. Razvoj in usposabljanje sta med seboj namreč izjemno povezana, le da razvoj označuje pridobivanje spretnosti, povezanih z neko nalogo, usposabljanje pa pomeni pridobivanje temeljnih spretnosti s področja reševanja problemov in odločanja. Usposabljanje pojmuje tudi kot podsistem posameznikovega razvoja (Easterby in Smith v Vukovič in Miglič 2006, 29).

Razvoj je usmerjen k pripravljanju zaposlenih na prihodnje naloge, ki jih čakajo med delovanjem, dosežemo pa ga le s pridobivanjem novih izkušenj, znanja in sposobnosti. Usposabljanje pa poudarja predvsem trenutne koristi, vendar njegove prednosti vplivajo na celotno kariero zaposlenega. Koristi, pridobljene z usposabljanjem, pomagajo posamezniku pri napredovanju in razvoju (Vukovič in Miglič 2006, 29).

**Strokovni razvoj posameznika** predstavlja oblikovanje posameznika z izobraževanjem, izbiro poklica, usposabljanjem in s strokovnim izpopolnjevanjem, ki zagotavlja njegovo napredovanje pri delu. Toda strokovno usposobljen posameznik ni nujno primeren za določene delo. Delo lahko narekuje še vrsto drugih zahtev, da bi posameznik lahko uspešno opravljal naložene naloge. Med drugim so potrebni tudi sposobnosti za timsko delo, obvladovanje težavnih, konfliktnih situacij, sposobnost prepričevanja in drugo, kar bi naredilo njegovo organizacijsko vlogo uspešno. Kombinacijo usposobljenosti in primernosti posameznika predstavljajo njegove kompetence. Kompetence so tiste lastnosti in **zmožnosti**, ki posamezniku omogočajo uspešno in učinkovito opravljanje dela (Vlada RS, kadrovska služba 2003, 6).

Zmožnosti so zelo širok pojem. Njihova povezava z organizacijskim delom temelji na posameznikovem znanju, spretnostih, sposobnostih in drugih osebnostnih značilnostih, ki so potrebni za uspešnost posameznika pri specifičnem delu (Hubbard v Miglič 2002, 160).

#### **4.5 Delovna uspešnost in učinkovitost kadrov**

Izhodišča za opredeljevanje delovne uspešnosti so zelo različna. Vse skupaj se začne z opisom posameznikovih dolžnosti in odgovornosti. Vendar pa posameznikovo uspešnost različni nosilci interesov glede na svoja pričakovanja ocenjujejo različno (Mohrman v Miglič 2002, 160).

Delovna uspešnost velja za tisti vidik vedenja pri delu, ki je pomemben za delo in organizacijski uspeh. V delovno uspešnost so vpleteni naslednji dejavniki:

- motivacija,
- osebne lastnosti posameznika,
- znanje,
- spretnosti idr. (Austin v Miglič 2002, 160).

V delovnem okolju obstaja mnogo dejavnikov, ki vplivajo na delovno uspešnost. Nekateri problemi so na prvi pogled povezani z usposabljanjem, vendar se nemalokrat izkaže, da so ti posledica slabe organizacije delovnih procesov ali neprimerne nadzora, nepravilnega izbora kadrov, neustreznega oblikovanja dela, nepravilnega odnosa do dela, organizacije, avtoritet, nesposobnosti prilagajanja organizacijskim procesom, slabih medosebnih odnosov ter individualnih in medskupinskih konfliktov, neustrezne komunikacije, nejasnih delovnih navodil, nezadostnih povratnih informacij, pomanjkanja spodbude v odnosu nadrejeni – podrejeni, slabih delovnih razmer idr. Vedenje zaposlenih je lahko posledica enega ali več naštetih dejavnikov. Lahko je posredno ali neposredno povezano z obvladovanjem spretnosti. Na primer v primeru neustreznih delovnih razmer se usposabljanje ne bo nanašalo neposredno na

same sposobnosti, ampak bo vključevalo priprave posameznika na obvladovanje različnih z delom povezanih situacij in težav (Miglič 2002, 38–39).

Delovna uspešnost javnih uslužbencev se ocenjuje glede na:

- rezultate dela,
- samostojnost, ustvarjalnost in natančnost pri opravljanju dela,
- zanesljivost pri opravljanju dela,
- kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter
- druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela (ZSPJS, 17. čl.).

Merila za določitev dela plače javnih uslužbencev za redno delovno uspešnost, ki so dogovorjena s kolektivno pogodbo za javni sektor, so:

- znanje in strokovnost,
- kakovost in natančnost,
- odnos do dela in delovnih sredstev,
- obseg in učinkovitost in
- inovativnost (KPJS, 31. čl.).

**Učinkovitost** zaposlenih se nanaša na vprašanje, ali je delo, ki so ga opravili, doseglo večino (organizacijskih) ciljev na najekonomičnejši način. Odgovor na to vprašanje najlažje dobimo s preučevanjem delovnih procesov (od vsebinskega, časovnega do ekonomskega vidika) ter z ocenjevanjem ciljev, doseženih z delom.

#### **4.5.1 Ocenjevanje delovne uspešnosti za potrebe usposabljanja**

Ocenjevanje delovne uspešnosti je strategija predpisovanja in krepite vrednot, odnosov in stilov vedenja, za katerega je najvišje vodstvo določilo, da so zaželeni pri zaposlenih (Harrison v Miglič 2002, 112). Sistem ocenjevanja delovne uspešnosti je pomemben vir informacij o potrebah zaposlenih po izboljšanju delovne uspešnosti, je pa tudi jedro usposabljanja, razvoja ter številnih drugih kadrovskih procesov.

»Poudarek pri ugotavljanju posameznikove delovne uspešnosti v povezavi z usposabljanjem mora biti na prihodnjem razvoju posameznika in ne le na iskanju preteklih napak.« (Miglič 2002, 66)

## **5 SISTEM IZOBRAŽEVANJA, USPOSABLJANJA IN IZPOPOLNJEVANJA JAVNIH USLUŽBENCEV**

Problematika upravnih kadrov ter njihovega izobraževanja in usposabljanja se skozi čas izredno spreminja, in sicer zaradi vedno večjih potreb po njihovi učinkovitosti.

Nove potrebe po znanju, ki jih prinaša prilagajanje sodobni družbi, zahtevajo učinkovit in enoten sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Uprava zato stremi k sistemu, ki bo omogočal sistematično pridobivanje splošnega in posebnega znanja, ki je potrebno za kvaliteto dela v upravi.

Poglejmo nekatere **zakonske podlage**, ki so namenjene izobraževanju v javni upravi.

### **– Pravica do izobraževanja**

Izobraževanje je pravica, katere vsebino določata Zakon o delovnih razmerjih v 172. in 173. členu ter Zakon o javnih uslužbencih.

*Zakon o delovnih razmerjih* določa, da imajo delavci pravico in dolžnost do stalnega izobraževanja in usposabljanja.

*Zakon o javnih uslužbencih* obravnava dodatno izobraževanje uradnikov kot pravico, vendar pri tem poudarja, da gre za izobraževanje, ki je v interesu delodajalca. S tem poudarja izobraževanje, ki je neposredno povezano s potrebami upravnega dela.

### **– Dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja**

Dodatno izobraževanje uradnika je pravica, usposabljanje in izpolnjevanje pa se štejeta kot njegova dolžnost.

Dolžnost usposabljanja in izpopolnjevanja pomeni obveznost izpopolnjevanja znanja v stroki in na delovnem mestu po določenem programu in na pobudo nadrejenega

(ZJU, 102. čl.). Slednje daje delodajalcu možnost, da odloča o usposabljanju. Pravica do usposabljanja in izpopolnjevanja je vezana na interes delodajalca, kar pa je zaradi običajno omejenih finančnih sredstev za usposabljanje povsem razumljivo.

Vladna *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za obdobje 2006–2008* priporoča, da se javni uslužbenci v povprečju usposabljujejo in izpopolnjujejo 8 delovnih dni oziroma 64 ur na leto (Vlada RS 2006, 8).

### **– Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje kadrov pred reformo sistema javne uprave in po njej**

Področje izobraževanja in usposabljanja se je ob posodabljanju javne uprave pomembno spremenilo in dobilo večji pomen (Zakon o delovnih razmerjih, Zakon o javnih uslužbencih). Pred reformami je bilo področje izobraževanja in usposabljanja slabo urejeno in ni imelo take zakonske podlage.

*Zakon o delavcih v državnih organih* je v 26. členu določal, da se morajo delavci v državnem organu med trajanjem delovnega razmerja strokovno izpopolnjevati. Posebne druge pozornosti področju izobraževanja in usposabljanja zakoni niso namenjali. Predviden ni bil niti horizontalen program izobraževanja in usposabljanja. Osrednja institucija na področju izobraževanja in usposabljanja je bila Upravna akademija, vendar le kot ponudnica storitev v decentraliziranem sistemu izobraževanja in usposabljanja.

Reforma sistema javne uprave je največje spremembe prinesla v času osamosvojitve in nato v času vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. V ospredje je prišla potreba po strokovnosti in učinkovitosti delovanja javne uprave. Reformirani sistem naj bi pripeljal tudi do **sodobnega upravljanja človeških virov**, konkurence med zaposlenimi, pravic, obveznosti in odgovornosti zaposlenih. S sistemskim izobraževanjem in usposabljanjem, ki je sestavni del učinkovitega upravljanja človeških virov, so nameravali zaposlene napraviti bolj zavzete, motivirane in delovno uspešne. Reformni ukrepi so na področju izobraževanja in usposabljanja med drugim prinesli:

- zagotovitev večje strokovnosti uprave prek sistema izbire, usposabljanja, napredovanja in nagrajevanja,

- poostreitev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaj, strokovno usposabljanje za imenovanje v naziv),
- vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni upravi,
- večjo fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večjo stopnjo pretoka delovne sile med organi javne uprave (Haček 2001, 142–143).

Podlaga za področje izobraževanja in usposabljanja v javni upravi je *Zakon o javnih uslužbencih* (v nadaljevanju ZJU), ki je bil sprejet leta 2003. Ta je sistemsko uredil do tedaj decentraliziran, po upravnih organih razpršen sistem izobraževanja in usposabljanja. Kljub mnogim popravkom in spremembam, ki jih zahtevajo načela sodobne uprave, so cilji in širši koncept zakona ostali enaki (Korade Purg in drugi 2006, 17–18).

Zakon ureja področje izobraževanja in usposabljanja z vzpostavitvijo politike horizontalnega izpopolnjevanja in usposabljanja. S tem zagotavlja večjo profesionalizacijo uprave, njeno učinkovitost in stabilnost.

Izobraževanje je v zakonu opredeljeno kot pravica (pravica do izobraževanja v interesu delodajalca), usposabljanje in izpopolnjevanje uradnika pa sta dolžnost. 101. člen *ZJU* govori o pravici do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v imenu delodajalca. Po končanem izobraževanju mora javni uslužbenec nato ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je v skladu s študijskim programom trajalo njegovo izobraževanje. 102. člen *ZJU* določa tudi, da se ima javni uslužbenec pravico in dolžnost usposablјati na delovnem mestu in izpolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu. Nanj ga lahko napoti nadrejeni, in sicer na stroške delodajalca.

Vsebinsko se izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje določijo s posebnim **načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja** (ZJU, 103. čl.). V njem se določi tudi višina sredstev, ki so predvidena v ta namen. Ministrstvo, pristojno za upravo, na podlagi strokovnih analiz pripravi tudi predlog *Strategije za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje* (v nadaljevanju Strategija), katerega sprejema vlada. Strategija obsega vsebine izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj za vse organe.

Omenja temeljna načela izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Navaja tudi strokovne podlage za opredelitev vsebinskih področij usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Njen glavni namen je določitev smeri razvoja sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev.

Da Strategija ne bi bila sama sebi namen, mora predstojnik pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje, in sicer najpozneje v treh mesecih po sprejetju načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. 104. člen *ZJU* določa, da mora vlada na predlog ministrstva, pristojnega za upravo, sprejeti poročilo o izvajanju strategije.

Za izobraževanje kadrov v javni upravi skrbi Upravna akademija<sup>2</sup>, ki deluje pod Ministrstvom za javno upravo.

## **5.1 Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev**

Delo v upravnem sistemu nenehno spremljajo spremembe, ki od zaposlenih zahtevajo nova znanja, saj se jim le tako ne uklonijo. Že samo spremembe v zakonodaji zahtevajo od zaposlenega v upravi poznavanje sprejetih prepisov in delovno prilagajanje. Od zaposlenih se znova in znova zahteva boljše delovanje (hitrejše, učinkovitejše in bolj kakovostno).

Za uspeh zaposlenih v javni upravi je zato bistveno vlaganje vanje. Po zaposlitvi osebja se hitro zahtevajo njihovo nadaljnje izobraževanje, usposabljanje in razvoj. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev 2006–2008* (v nadaljevanju *Strategija*) bistven pomen pripisuje temu, da se javnim uslužbencem zagotovijo sistematični, stalni in dostopni načini dopolnjevanja znanja.

Strategija določa namene in cilje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev ter opredeljuje odgovornosti za posamezne stopnje usposabljanja

---

<sup>2</sup> Pristojnosti in naloge Upravne akademije obravnavam v posebnem poglavju (5.2)

in določa tipe izobraževalnega procesa. Njeno sprejetje je zagotovilo podlage za oblikovanje kratkoročnih in dolgoročnih načrtov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v organih državne uprave. Najpomembnejši namen Strategije je določitev smeri razvoja sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev. Kot pravi, mora biti sistem v skladu s potrebami in posebnostmi celotnega sistema javne uprave. Kot temeljni cilj usposabljanja in izpopolnjevanja Strategija navaja širjenje in izboljšavo sposobnosti javnih uslužbencev. V dokumentu je določena časovna in finančna razpoložljivost za programe, namenjene izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju. Programi izobraževanj, usposabljanj in izpopolnjevanj, ki jih javna uprava ponuja, so v *Strategiji* podrobneje predstavljeni (Vlada RS 2006, 5–10).

*Poročilo o izvajanju Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2008* je vlada v skladu s 104. členom ZJU sprejela 25. 8. 2009. V poročilu so zajeti podatki o udeležbi javnih uslužbencev v programih usposabljanja, podrobnosti programa usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, poročilo o pripravah na strokovne izpite, izpite in preizkuse znanj, opisuje pa tudi finančna sredstva, ki so bila namenjena usposabljanju, izpopolnjevanju in pripravam na strokovne izpite v preteklem letu (Generalni sekretariat Vlade RS 2009, 5–17).

V *Strategiji* je poudarek namenjen tudi prilagajanju znanja spremembam v okolju, omogočanju horizontalne in vertikalne mobilnosti javnih uslužbencev, povečanju motivacije za delo v upravnem sistemu in izboljšanju možnosti za upravljanje človeških virov.

Horizontalni programi usposabljanja se nanašajo na splošne naloge javnih uslužbencev in se bolj ali manj pojavljajo v večini upravnih organov. Gre za tiste tipične upravne naloge, ki jih opravlja večina javnih uslužbencev enakega položaja znotraj iste poklicne skupine. Pri horizontalnem prenosu v organizacijski hierarhiji gre torej za prenos v različnih delovnih okoljih znotraj iste organizacijske ravni, pri vertikalnem prenosu pa gre za prenos v organizacijski hierarhiji navzgor, na druge, višje ravni organizacijskega sistema (Miglič 2005, 42).



Po ugotovljenih potrebah po usposabljanju (na podlagi analize potreb), naj bi bili vsako leto izdelani programi usposabljanja in izpopolnjevanja, ki bodo zajemali vse tiste horizontalne (skupne) vsebine, ki so v skladu s spodaj opredeljenimi cilji. Gre za horizontalne programe, ki se nanašajo na splošne naloge javnih uslužbencev in so pogosti v večini teh organov (Vlada RS 2006, 10).

Strategija navaja naslednje horizontalne naloge, ki so podlaga za oblikovanje programov usposabljanja in izpopolnjevanja:

- sistemsko-pravne naloge državnih organov in vodenje v upravi,
- upravljanje kadrovskih virov,
- mednarodno sodelovanje in evropske zadeve,
- finančni in proračunski vidiki delovanja državne uprave,
- zagotavljanje in izvajanje javnih služb,
- splošne in pomožne vsebine dela v upravi (Vlada RS 2006, 10).

Zaradi omejenosti finančnih sredstev je vlada glede formalnega izobraževanja javnih uslužbencev v Strategiji določila restriktivno politiko. Sredstva (z nekaj izjemami) se ne namenjujejo izobraževanju za pridobitev formalne izobrazbe, saj je na trgu dovolj kadrov z ustrežno stopnjo izobrazbe, temveč le usposabljanju in izpopolnjevanju, ki izhajata iz potreb delovnega mesta (Špenko 2010, 21).

## **5.2 Upravna akademija**

Upravna akademija je bila ustanovljena leta 1997, sprva pod okriljem Ministrstva za notranje zadeve, s 1. 4. 2005 pa je začela delovati kot del Ministrstva za javno upravo. Za krajše obdobje (1. 10. 2008 do 1. 12. 2009) je akademija delovala pod nazivom Sektor za usposabljanje in strokovne izpite javnih uslužbencev.

Upravna akademija je pristojna za stalno, sistematično in enotno usposabljanje javnih uslužbencev. Njena naloga je tudi evalvacija obstoječih in razvoj novih programov usposabljanja in izpopolnjevanja, organizacija in izvajanje strokovnih izpitov in preizkusov znanja (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 b).

**Dejavnosti** Upravne akademije so razdeljene na tri področja (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 c):

1. obvezna usposabljanja za:

- imenovanje v naziv,
- najvišje vodilne javne uslužbenke.

2. seminarji:

- modularna programa (program usposabljanja za srednji upravni management in program usposabljanja za inšpektorje),
- seminarji (uslužbenska zakonodaja, upravni postopek, javne finance, upravljanje in vodenje, kakovost upravnega dela, komuniciranje v upravi in drugo).

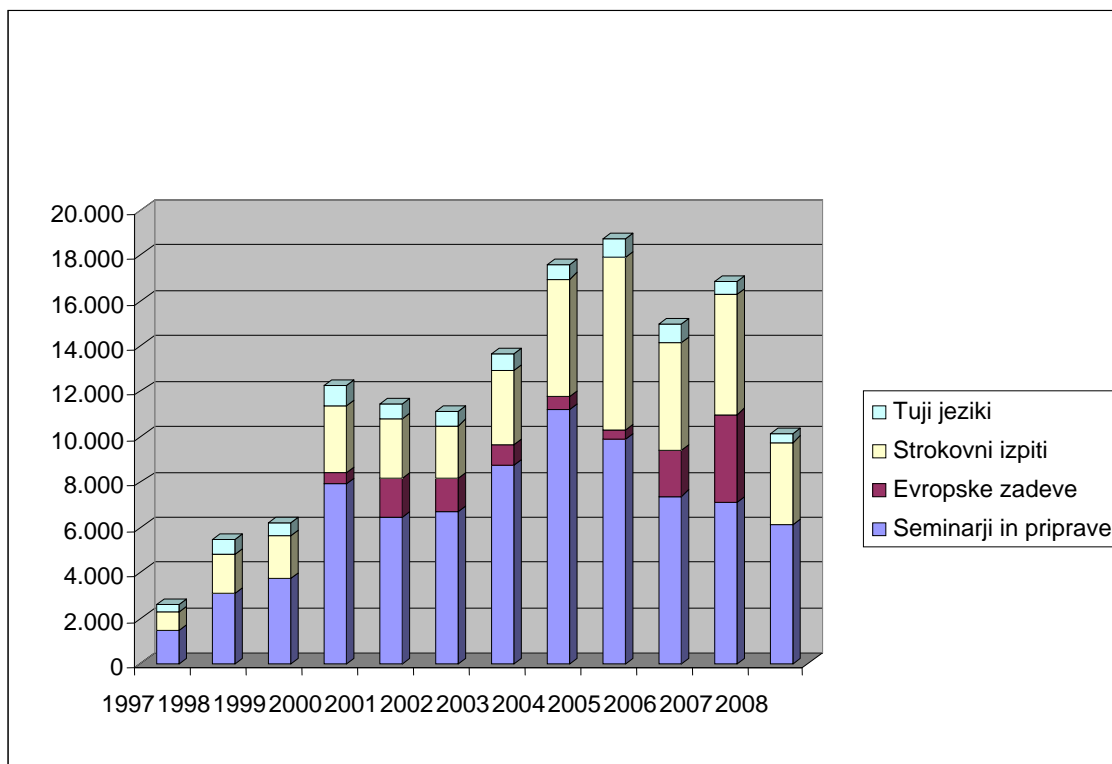
3. strokovni izpiti, preizkusi znanja in priprava nanje:

- strokovni izpit iz upravnega postopka,
- izpit za matičarja,
- strokovni izpit za inšpektorja,
- strokovni izpit iz varnosti in zdravja pri delu,
- preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku,
- strokovni izpit za nepremičninskega posrednika.

Dejavnost organiziranja tečajev tujih jezikov, pri kateri je bila Upravna akademija v preteklosti zelo dejavna, se v njenem okviru ne izvaja več. Organi morajo svoje javne uslužbenke napotiti na zunanje izvajalce.

Poudarek na posamezna področja znotraj usposabljanja in izpopolnjevanja se je vsa leta zelo spreminjal, na kar so vplivale spremembe zakonodaje (glej Graf 5.1).

Graf 5.1: Udeležba javnih uslužbencev v programih usposabljanja in strokovnih izpitih v organizaciji UA/SUSIJU v obdobju 1997–2008



Vir: Generalni sekretariat Vlade RS (2009, 5).

Tako programska ponudba kot tudi udeležba sta se od ustanovitve UA do vključno leta 2007 povečali za 6-krat, nato pa zaradi reorganizacije dejavnosti upadli; leto 2008 (Generalni sekretariat Vlade RS 2009, 5).

### 5.3 Usposabljanje in izpopolnjevanje v državni upravi

Usposabljanje in izpopolnjevanje pomembno vplivata tako na učinkovitost zaposlenih kot tudi na uspešnost organizacije. Da je usposabljanje uslužbencev uspešno, mora biti usklajeno s cilji organizacije.

Študija Vodstvene kompetence za upravljanje sprememb v okviru delovne skupine za kadre ugotavlja, da na kompetence najbolj vpliva usposabljanje (uvajanje v delo, možnost formalnega osebnega vodenja in uporabe svetovalnih agencij, mentorstvo,

formalni trening in skupinsko delo, udeležba na konferencah, seminarjih in delavnicah) (Pagon in drugi v Špenko 2010, 21).

Z usposabljanjem in izpopolnjevanjem se namreč lahko lotimo reševanja slabe motivacije, neenotnosti upravne kulture ter drugih funkcij, ki hromijo učinkovitost upravnega dela. »Osredotočiti se moramo na koristi usposabljanja in izpopolnjevanja, kot so večje zadovoljstvo zaposlenih, večja uspešnost upravljanja dela in skrb za kakovost dela, manj absentizma in fluktuacije ter večji občutek pripadnosti zaposlenih organizaciji.« (Špenko 2010, 23)

### **5.3.1 Načrtovanje usposabljanja in izpolnjevanja**

Načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja mora potekati na več ravneh:

- na ravni posameznika (razvoj kariere),
- na ravni organa (načrti usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v javnem organu) in
- na ravni uprave (organiziranje izobraževanj v skupnem interesu in za vse organe) (Stare v Špenko 2010, 21).

Načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja mora biti na vseh ravneh nujno povezano z razvojnimi cilji uprave, organa in posameznika.

### **5.3.2 Viri za načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih v državni upravi**

#### – Redni letni pogovori

Do potreb posameznikov po nadaljnem izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju se skuša priti z odkrivanjem njegovih interesov na letnih pogovorih. ZJU v 105. členu določa, da mora nadrejeni enkrat letno opraviti pogovor z vsakim uradnikom.

*Letni pogovor s sodelavcem* je ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev. Gre za delo, usmerjeno v strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost zaposlenih, katerega cilj je zagotoviti učinkovito javno upravo (Vlada RS, kadrovska služba 2003, 3).

Enkrat letno se sodelavec in vodja posvetita širšemu pogledu na vlogo sodelavca v organu, nato se predvidijo izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje delavca v prihajajočem časovnem obdobju. Ta program mora biti skladen s poslanstvom, usmeritvami in delovnim programom organa in kariernim razvojem posameznika. Predmet letnega pogovora so strokovna usposobljenost, primernost in kompetence. Vodja in sodelavec se pogovorita o nalogah in rezultatih preteklega obdobja, o doseženih ciljih, o tem, kje je težišče primernosti sodelavca, opredelita pa tudi smer razvoja in s tem povezano usposabljanje in izpopolnjevanje. Na podlagi tega se vodja in sodelavec dogovorita o predvidenem oziroma želenem usposabljanju in izpopolnjevanju v naslednjem letu (Vlada RS, kadrovska služba 2003, 25).

#### – Individualni načrti izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja zaposlenih

Načrtovanje usposabljanja in izpopolnjevanja je izhodišče prizadevanj za doseganje poslovne odličnosti ter zagotavljanje in ohranjanje najvišjih standardov kakovosti. Potrebe na individualni ravni ugotavljajo državni organi sami, saj gre za posebne potrebe organa (Vlada RS 2006, 15).

### **5.3.3 Programi usposabljanj v državni upravi**

#### – Odprava strokovnega izpita za imenovanje v naziv in usposabljanje uradnikov za imenovanje v naziv

**Strokovni izpit** za imenovanje v naziv je bil umeščen v *ZJU* kot eden od načinov doseganja in vzdrževanja zahtevane ravni strokovnosti v državni upravi. Omenjeni izpit je veljal za »filter« oziroma standard višje stopnje zahtevnosti za uradniško

kariero, pogoj za zaposlitev na uradniških delovnih mestih za nedoločen čas oziroma imenovanje v naziv (Špenko 2010, 21).

Strokovni izpit za imenovanje v naziv je vseboval dva dela:

- izpit iz javne uprave in
- strokovni upravni izpit.

Izpit iz javne uprave so morali opraviti vsi, ki so opravljali delo v uradniškem nazivu, za katerega se zahteva univerzitetna ali visoka strokovna izobrazba. Imenovani v nižje nazive so morali opravljati strokovni upravni izpit (Špenko 2010, 21).

Namen strokovnega izpita za imenovanje v naziv je bil zagotavljati in preverjati usposobljenost za opravljanje nalog v državni upravi ter usmerjati javne uslužbenke v poznavanje skupnih vsebin, potrebnih za kakovostno delo v javni upravi (Jelačin Knavs v Špenko 2010, 21–22).

Strokovni izpit za imenovanje v naziv je veljal tudi za sestavni del »uvajanja« v delo v državni upravi. Vendar se ustrezna raven strokovnosti javnih uslužbencev ne zagotovi zgolj z opravo tega izpita, temveč s permanentnim usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Po mnenju Ministrstva za javno upravo je večji poudarek treba nameniti usposabljanju, pri na novo sprejetih javnih uslužbencih pa tudi na uvodni seznanitvi z vsebinami, ki so bile predmet strokovnega izpita za imenovanje v naziv (Špenko 2010, 22).

S sprejetjem novele ZJU leta 2008 je bil strokovni izpit kot pogoj za imenovanje v naziv odpravljen. Kot pogoj za imenovanje uradnika v naziv od tedaj zadostuje **obvezno tridnevno usposabljanje za imenovanje v naziv**, ki ne zahteva preverjanja znanja. Usposabljanje za imenovanje v naziv se po 89. členu ZJU nanaša na naslednja vsebinska področja:

- ustavno ureditev,
- sistem zakonodajne izvršilne in sodne oblasti,
- lokalno samoupravo,
- sistem javnih financ,

- ureditev institucij EU in njenega pravnega sistema,
- upravni postopek in upravni spor ter
- poslovanje organov javne uprave.

Usposabljanje morajo uradniki opraviti v enem letu od sklenitve delovnega razmerja, njegov namen pa je predvsem splošna seznanitev z vsebinami dela v državni upravi. S tem je »filter«, potreben za vstop v uradniško kariero, odpravljen (Špenko 2010, 22).

Špenko v članku *Upravljanje človeških virov pri usposabljanju in izpopolnjevanju v državni upravi* na podlagi mnenj intervjuvancev o spremembah na področju strokovnih izpitov in usposabljanj navaja naslednje ugotovitve:

- sedanja ureditev slabša; morali bi imeti strokovne izpite, ki bi zaostrovali vstop v uradniško kariero,
- strokovni izpit je bil po ZJU (pre)obsežen in ni dosegel svojega namena, zato bi bil potreben modificiran strokovni izpit, ki bi ga opravljal uradnik le s svojega delovnega področja,
- strokovni izpit po ZJU ni zadostil zadostnim modernim metodam dela in ni zagotavljal strokovne usposobljenosti uradnikov, zato je bil neustrezen in neprimeren (Špenko 2010, 22).

– Program usposabljanja za srednji management

Razvoj vodstvenih kadrov je izredno pomemben, saj to delovno mesto zahteva zelo široko znanje. V drugi vrsti vodstveni kadri vplivajo na vedenje drugih javnih uslužbencev, zato so ključni za uvajanje in upravljanje sprememb. Tudi to je razlog za nujnost njihovega permanentnega usposabljanja, saj le to prispeva h kakovosti vodstvenih kadrov (Špenko 2010, 22).

Program usposabljanja za srednji upravni management je bil sprejet leta 2008 in je namenjen zaposlenim, ki zasedajo vodstvena delovna mesta v upravi. Namen programa usposabljanja je podati znanje, spretnosti in orodja za uresničevanje vloge, ki jo imajo zaposleni na vodstvenih mestih (Špenko 2010, 22).

Program je oblikovan tako, da pri udeležencih usposabljanja razvija, dograjuje in spodbuja uporabo znanja. Spodbuja tudi razumevanje tistih menedžerskih tem, ki se

nanašajo na vodenje glede na načela sodobne javne uprave. Ciljna skupina udeležencev takšnega programa so vodje sektorjev, oddelkov, kabinetov, območnih enot, uradov ... Cilj programa je zlasti oblikovanje vodstvenega javnega uslužbenca. Udeleženci programa naj bi razvili kritično analitične in konceptualne spretnosti ter osvojili spretnosti dejavnega poslušanja, poizvedovanja, vplivanja, analiziranja, reševanja problemov, odločanja in dela v timu (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 č).

– Usposabljanje najvišjega managementa v državni upravi

Program Vodenje in upravljanje v upravi je namenjen usposabljanju kadrov na najvišjih položajih delovnih mest generalnih sekretarjev, generalnih direktorjev, predstojnikov organov v sestavi, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot. Program usposabljanja se nanaša na funkcionalna in druga specialna znanja upravnega vodenja in upravljanja človeških ter finančnih virov. Tovrstno usposabljanje morajo vodilni javni uslužbenci opraviti v 15 mesecih od imenovanja na položaj (Špenko 2010, 23).

Tudi program usposabljanja za najvišje vodilne javne uslužbenke je v zadnjem času prinesel nekaj novosti. Do septembra 2009 je program usposabljanja za najvišje vodilne javne uslužbenke, ki ga je sprejelo Ministrstvo za javno upravo, vključeval naslednja področja (Špenko 2010, 23):

- sodobne metode organiziranja in vodenja,
- upravljanje človeških virov,
- upravljanje javnih financ,
- etika v managementu javne uprave,
- upravljanje kakovosti v javni upravi,
- spoznavanje primerov dobre prakse uspešnega vodenja v javnem in zasebnem sektorju.

Prenovljen program Vodenje in usposabljanja v upravi, ki ga je Ministrstvo za javno upravo sprejelo septembra 2009, omogoča:



- sprotno ažuriranje,
- dodajanje in poglobljanje vsebin, povezanih s problematiko vodenja in upravljanja,
- pridobivanje dodatnih kompetenc s področja vodenja in upravljanja.

S tem modificiranjem programa se je napravil prvi korak, v nadaljevanju pa bo treba izvesti tudi evalvacijo, dopolnjevanje, ažuriranje in spreminjanje rešitev, ki se bodo v praksi morebiti izkazale kot neustrezne. Potrebno je celostno vrednotenje usposabljanja in izpopolnjevanja, kar bi omogočilo preverjanje, kako so zaposleni pridobljeno znanje uporabili pri delu. Le s tem bi se ugotovilo, ali sta se uspešnost in kakovost dela zaposlenih resnično izboljšali (Špenko 2010, 23–24).

Špenko je na podlagi intervjujev s posamezniki, ki so zaposleni v državni upravi, o učinkih programa Vodenje in upravljanje v upravi, podal naslednje ugotovitve:

- program je neučinkovit,
- tovrstno usposabljanje je prekratko in premalo obsežno,
- kompetence za uspešno in kakovostno opravljanje delovnih nalog se pridobijo le deloma,
- nekateri vodilni niso zainteresirani za usposabljanje in razvijanje znanja na tem področju,
- usposabljanje za najvišje uradnike je potrebno, vendar je veliko odvisno od njihovega odnosa do usposabljanja (dokler ti ne bodo sprejeli usposabljanja kot nujnosti, so tudi obvezni programi brez pomena) (Špenko 2010, 23).

– Pripravnštvo in usposabljanje pripravnikov

ZJU v 106. členu definira pripravnika kot osebo, ki prvič sklene delovno razmerje in se usposablja za opravljanje dela. V času pripravniške dobe se pripravnik usposablja po določenem programu. Mentor določi individualni program usposabljanja pripravnika in po zaključku programa poda pisno mnenje o uspešnosti usposabljanja v pripravniški dobi (ZJU, 107. čl.).

– Strokovni izpiti v javni upravi

Za nekatera uradniška delovna mesta je treba opraviti strokovni izpit. Ministrstvo za javno upravo predvideva naslednje izpite:

- strokovni izpit iz upravnega postopka,
- izpit za matičarja,
- strokovni izpit za inšpektorja,
- preizkus znanja za vodenje in odločanje v prekrškovnem postopku,
- strokovni izpit iz varnosti in zdravja pri delu ter
- strokovni izpit za nepremičninskega posrednika (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 e).

Vsi programi usposabljanj in izpopolnjevanj upravnih delavcev so usmerjeni v pridobivanje novega znanja, sposobnosti in veščin ter s tem razvoja kadra. Vendar pa se v praksi ni oblikoval institut celostnega vrednotenja teh programov, ki bi omogočal preverjanje, kako zaposleni pridobljeno znanje uporabljajo pri delu in ali se je kakovost njihovega dela resnično izboljšala (Špenko 2010, 24).

## **6 FINANCIRANJE IZOBRAŽEVANJA IN USPOSABLJANJA V JAVNI UPRAVI TER FINANČNA KRIZA**

Zaposleni v javni upravi se financirajo neposredno iz proračuna. Načrtovanje človeških virov in s tem skladno izobraževanje in usposabljanje zaposlenih v javni upravi potekajo sočasno s sprejemanjem proračuna. Pri pripravi načrta za izobraževanje in usposabljanje je treba upoštevati proračunske zmožnosti. *ZJU* v 42. členu določa, da se upravljanje človeških virov izvaja v skladu s **kadrovskim načrtom**, katerega predlog poda predstojnik. Ta mora biti usklajen s proračunom. Organ nato sprejme kadrovski načrt, skupni načrt za organe državne uprave pa sprejme vlada (*ZJU*, 43. in 44. čl.).

Nadalje ZJU v 103. členu financiranje izobraževanja in usposabljanja povezuje z izobraževanjem in usposabljanjem, ki je skladno z vnaprej določenimi programi. Z načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja se določijo vsebine in višina sredstev, namenjenih za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje.

## 6.1 Poraba finančnih sredstev za izobraževanje in usposabljanje v državnih organih

Podatki o finančnih izdatkih, ki jih posamezni organi državne uprave namenjajo za potrebe izobraževanja in usposabljanja za strokovne izpite, do nedavno niso bili sistematično spremljani in analizirani na ravni celotne javne uprave. Del podatkov glede financiranja izobraževalnih podatkov sem zbrala iz *poročil o izvajanju Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev* za posamična leta, in sicer za leto 2006, 2007 in 2008.

Podatki za leto 2006 (glej Tabela 6.1) kažejo na naslednjo porabo finančnih sredstev<sup>3</sup> za pridobitev dodatne izobrazbe za zaposlene iz državnih organov:

Tabela 6.1: Pregled števila sklenjenih pogodb za pridobitev izobrazbe (skupno in posebej za leto 2006)

Organi državne uprave	Skupno št. pogodb	Št. pogodb 2006	Finančna sredstva
Vladne službe	109	16	46.360 €
Ministrstva in organi v sestavi	585	170	386.403 €
Upravne enote	138	0	81.454 €
<b>Skupaj</b>	<b>832</b>	<b>186</b>	<b>514.217 €</b>

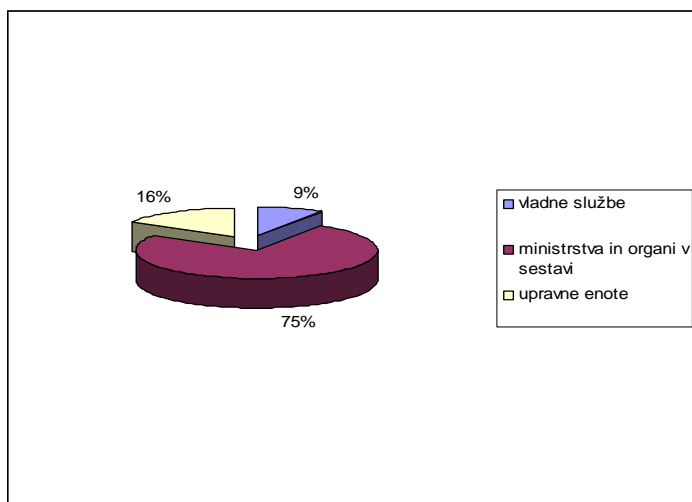
Vir: Generalni sekretariat Vlade (2007, 11).

<sup>3</sup> Finančna sredstva v Tabeli 6.1 so preračunana iz SIT v € po pretvorniku 239,64 SIT = 1 €.

Skupno so bila v letu 2006 za pridobitev dodatne izobrazbe zaposlenih v državnih organih porabljena finančna sredstva v višini **514.217 €**. V ta znesek niso všteta usposabljanja in izpopolnjevanja.

Največ finančnih sredstev za pridobitev dodatne izobrazbe porabijo ministristva z organi v sestavi (75 % sredstev), sledijo jim upravne enote (16 %) in vladne službe (9 %) (glej Graf 6.1).

Graf 6.1: Poraba finančnih sredstev za pridobitev dodatne izobrazbe zaposlenih v državnih organov za leto 2006

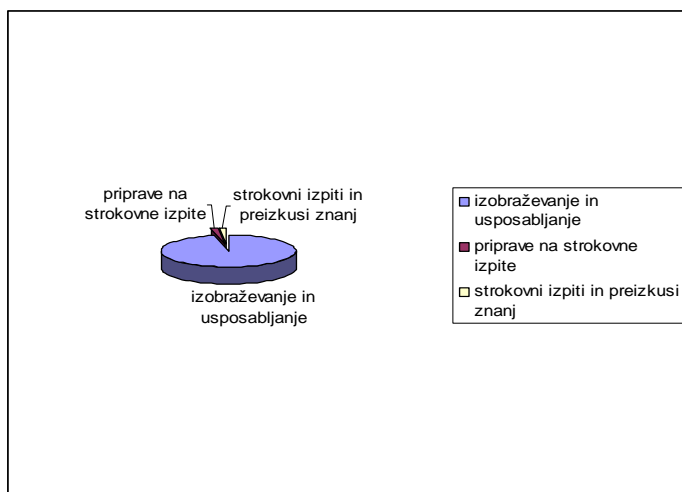


Posamične finančne bonitete na pogodbo so zelo različne. Nihajo v razponu od odobritve študijskega dopusta do financiranja študija v celoti. *Poročilo o izvajanju strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja 2006* zato tudi predlaga, naj se presodi, ali je treba obveznosti organov na tem področju normirati (Generalni sekretariat Vlade RS 2007, 11).

Na podlagi vprašalnikov, ki so bili izpolnjeni s strani ministrstev in njihovih organov v sestavi, se ocenjuje, da so stroški za izobraževanje in usposabljanje v letu 2007 znašali 8.252.702 € (96,7 %), za priprave na strokovne izpite 146.933 € (1,7 %) ter za strokovne izpite in preizkuse znanj 138.963 € (1,6 %) (glej Graf 6.2). Skupno so finančni izdatki, ki jih posamezni organi državne uprave namenjajo za potrebe

izobraževanja, usposabljanja in za strokovne izpite v letu **2007** znesli torej **8.538.598 €** (Generalni sekretariat Vlade RS 2008, 16).

Graf 6.2: Izobraževalni programi državnih organov v letu 2007 glede na porabljenih finančna sredstva

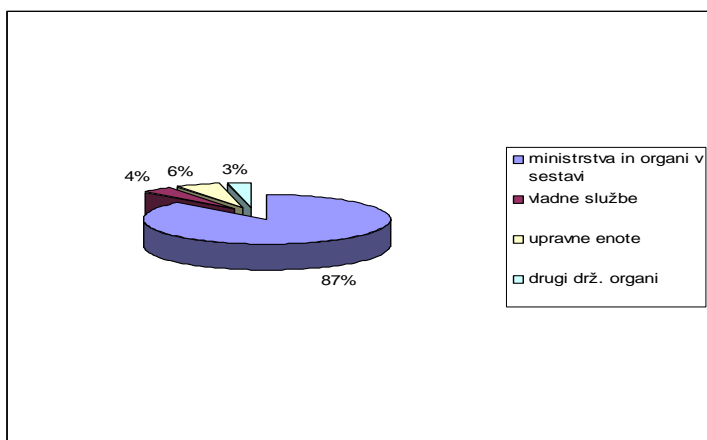


Za usposabljanje, izpopolnjevanje, priprave na strokovne izpite in preizkuse znanj je bilo v letu **2008** po poročilu organov porabljenih za skupno **10.241.039 €** proračunskih sredstev. Od tega se je namenilo največ sredstev za usposabljanje in izobraževanje (96,6 %), manjši del sredstev pa je bil porabljen za izpite in priprave nanje (Generalni sekretariat Vlade RS 2009, 16).

Največji porabnik proračunskih sredstev za izvajanje usposabljanja, izobraževanja ter strokovnih izpitov v javni upravi so ministrstva z organi v sestavi, manjši proračunski del pa obremenijo vladne službe, upravne enote ter drugi državni organi (glej Graf 6.3).

Ministrstva so z organi v sestavi v letu 2008 za usposabljanja, izobraževanja ter strokovne izpite porabila skupno za 8.891.532 € sredstev, vladne službe 419.240 €, upravne enote 626.527 €, drugi državni organi pa so za ta namen porabili 303.740 € sredstev (Generalni sekretariat Vlade RS 2009, 16).

Graf 6.3: Struktura skupne porabe finančnih sredstev za izobraževanja glede na skupine organov v letu 2008



Vir: Generalni sekretariat Vlade RS (2009, 16).

Iz zgornjih podatkov o porabi finančnih sredstev za izobraževanje in usposabljanje je razvidno, da se ta iz leta v leto povečujejo.

Odgovor na izzive globalizacije je **profesionalizacija uprave** z vsemi standardi javnih uslužbencev in njihovo usposobljenostjo. Gre za povezanost globalizacije s **širitvijo znanja na področju javne uprave**. Javni uslužbenci zato potrebujejo nova znanja in sposobnosti in imajo veliko odgovornost za delovanje, zato se morajo **ustrezno izobraziti** za vzpostavljanje ustreznega sodelovanja prek lastnih mej (Brezovšek in Haček 2003, 85–86). Širitev znanja in sposobnosti zaposlenih zahteva vključevanje v nove programe usposabljanj in izpopolnjevanj, kar je ob zniževanju finančnih sredstev na tem področju težko dosegljiv cilj.

V obdobju gospodarske in finančne krize povečanje finančnih sredstev za izobraževanje in usposabljanje glede na dosedanje poteze vlade težko pričakujemo. Gospodarske razmere v Sloveniji so se zaradi vpliva gospodarske in finančne krize začele naglo poslabševati že v zadnjem četrtletju 2008. Prizadeta je tudi javna uprava kot porabnica proračuna. Čeprav *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za obdobje 2006 do 2008* zaradi omejenih virov in njihove racionalne uporabe predvideva, da se javni uslužbenci v povprečju usposabljujejo in izpopolnjujejo 8 delovnih dni (oz. 64 ur) na leto, marsikje ni tako. Zaradi varčevanja zaposlene pošiljajo le na najbolj nujna usposabljanja, to pa nanese mnogo manj kot 64 ur letno.

## 6.2 Finančna kriza in protikrizni ukrepi

Slovenija se je ob ukrepih za omilitev finančne in gospodarske krize lotila tudi korenitejših strukturnih ukrepov. Protikrizni ukrepi se seveda kažejo v varčevanju javnih financ, kar pomeni tudi povečano varčevanje znotraj upravljanja človeških virov.

*Poročilo o izvajanju varčevalnih ukrepov*, ki ga je Vlada Republike Slovenije podala v začetku januarja 2010, navaja informacije o realizaciji posameznih sklepov varčevalnih protikriznih ukrepov in njihove finančne učinke.

Ukrepi in prilagoditve ekonomske politike zaradi poslabšanja gospodarskih razmer so bili razdeljeni v več sklopov, med katere spada tudi področje stroškov plač in kadrovskih ukrepov, ki jih bom v nadaljevanju nekoliko podrobneje preučila. Natančneje gre za naslednje **ukrepe, ki se nanašajo na učinkovitost dela** v organih državne uprave:

### – Neizplačevanje redne delovne uspešnosti

Podpisan je bil *Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju*, ki narekuje neizplačevanje redne delovne uspešnosti javnim uslužbencem in omejitev sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za obdobje december 2009 do novembra 2011 (Vlada RS 2009 a, 1).

Prav tako je bil sprejet *Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize*, ki v 7. členu določa, da javnim uslužbencem in funkcionarjem v letu 2010 del plače za redno delovno uspešnost ne pripada.

Finančni učinki neizplačevanja redne delovne uspešnosti po *Poročilu o izvajanju ukrepov* znašajo 81.466.990 € (Vlada RS 2010, 1).

### – Omejitev obsega sredstev za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela

V 3. točki *Dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009–november 2011* je bilo sprejeto, da višina izplačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za omenjeno obdobje ne more znašati več kot 30 % osnovne plače javnega uslužbenca. Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova

povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog uporabniki proračuna lahko porabijo največ 60 % sredstev iz prihrankov, določenih v 22. d-členu *Zakona o sistemu plač v javnem sektorju* (Vlada RS 2009 a, 1).

*Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence* iz leta 2008 sicer v 4. členu določa, da če se javnemu uslužbencu izplačuje del plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela tudi iz naslova posebnega projekta, lahko del plače znaša skupno (iz obeh naslovov) največ 50 % njegove osnovne plače.

Finančni učinki iz naslova omenjenih ukrepov po navedbah *Poročila o izvajanju varčevalnih ukrepov* znašajo 20.366.747 € (Vlada RS 2010, 1).

#### **– Znižanje števila zaposlenih**

Vlada Republike Slovenije se je v 10. točki *Dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009– november 2011* zavezala, da zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju v letih 2010 in 2011 ne bo preseglo 1 % na letni ravni od skupnega števila zaposlenih v javnem sektorju (Vlada RS 2009 a, 2).

Glede skupnega kadrovskega načrta so morala ministrstva in vladne službe znižati število zaposlitev po kadrovskih načrtih v letu 2009 za 2 %. Posledično se v posameznih delih državne uprave že pojavlja stanje, ko bo obseg in zahtevnost nalog težko opraviti v skladu s postavljenimi standardi, ki zahtevajo od javnih uslužbencev kvalitetnejše in učinkovitejše opravljanje javnih storitev, z zmanjšanim številom državnih uradnikov. Zato bi bilo treba optimizirati procese, zmanjšati število upravnih postopkov in preveriti zakonodajo. Na podlagi programov zmanjševanja administrativnih ovir in konkretnih akcijskih načrtov, ki jih dajejo ministrstva, se omenjene potrebe že uresničujejo. Finančni učinki za znižanje števila zaposlenih so 40.733.494 € (Vlada RS 2010, 1–2).



Tabela 6.2: Število zaposlenih v organih državne uprave od leta 1991 (civilni del + vojska + policija)

Leto	1. 1. 1991	1. 1. 1992	1. 1. 1993	1. 1. 1994	1. 1. 1995	1. 1. 1996	1. 1. 1997
Število zaposlenih	9.773	14.566	18.288	20.000	26.029	26.461	28.101
Leto	1. 1. 1998	1. 1. 1999	1. 1. 2000	1. 1. 2001	1. 1. 2002	1. 1. 2003	
Število zaposlenih	28.638	28.304	29.328	30.671	31.451	32.651	
Leto	1. 1. 2004	1. 1. 2005	1. 1. 2006	1. 1. 2007	1. 1. 2008	1. 1. 2009	
Število zaposlenih	33.636	34.372	34.387	33.866	34.134	33.926	

Vir: Vlada RS (2010, 3).

Tabela 6.3: Gibanje števila zaposlenih v organih državne uprave v letu 2009

Leto	1. 1. 2009	1. 2. 2009	1. 3. 2009	1. 4. 2009	1. 5. 2009	1. 6. 2009
<b>Organi državne uprave</b>	<b>17.458</b>	<b>17.505</b>	<b>17.542</b>	<b>17.565</b>	<b>17.591</b>	<b>17.616</b>
Vojska in policija	16.468	16.677	16.696	16.717	16.764	16.818
SKUPAJ	33.926	34.182	34.238	34.292	34.355	34.434
Leto	1. 7. 2009	1. 8. 2009	1. 9. 2009	1. 10. 2009	1. 11. 2009	1. 12. 2009
<b>Organi državne uprave</b>	<b>17.617</b>	<b>17.511</b>	<b>17.463</b>	<b>17.407</b>	<b>17.383</b>	<b>17.332</b>
Vojska in policija	16.981	16.932	16.905	16.949	16.936	17.001
SKUPAJ	34.598	34.443	34.368	34.356	34.319	34.333

Vir: Vlada RS (2010, 3).

Vsi zgoraj navedeni ukrepi vlade prinašajo finančne učinke, ne prinašajo pa povečanja učinkovitosti zaposlenih, ki bi morala biti v času globalne finančne krize pravzaprav večja. Z večjo učinkovitostjo zaposlenih bi namreč na daljši rok privarčevali morda več kot z odpravo dodatkov na delovno uspešnost. S sprejetim ukrepom odprave sredstev za delovno uspešnost je lahko pričakovati, da se bo motivacija zaposlenih zmanjšala, njihove delovne naloge bodo opravljene manj učinkovito kot sicer, pa tudi kvaliteta dela se lahko posledično zniža.

Pričakovati, da bo manj ljudi opravilo več posla ob odpravi izplačevanja redne delovne uspešnosti in omejitvi sredstev za delovno uspešnost, je nerealno. Problem bi bilo logično rešiti le s povečanjem vlaganja v usposabljanje zaposlenih, tako da bi se ti naučili na primer novih metod dela, boljše komunikacije, hitrejšega branja, učinkovitejšega vodenja ipd. Ustrezno usposobljen kader bi le tako lahko dosegal večjo storilnost, zato je poseben poudarek na tem segmentu v času krize nujno potreben. Učinkovitost uradnikov bo večja le, če se bodo izobrazili za to, da bodo bolje delali. Vlada RS med protikrizne ukrepe ni uvrstila povečanja udeležbe zaposlenih na izobraževanih in usposabljanjih. Morda bi zadostovalo že, če bi se posamezni resorji ravnali glede na to smernico. Pričakovati bi bilo torej povišanje stroškov izobraževanja in usposabljanja, saj bi zaposleni le tako lahko dosegali želene norme, ki jih narekujejo zahtevne krizne razmere.

Da bi ugotovila, ali se v času ekonomske krize za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje delavcev namenja več sredstev kakor pred začetkom krize, sem preverila finančne izdatke Ministrstva za kulturo RS na omenjenem področju in ugotovila naslednje.

Na Ministrstvu za kulturo RS, ki ga v naslednjem poglavju podrobneje obravnavam z vidika učinkovitosti sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, so v letu 2009 izničili odhodke za delovno uspešnost, zmanjšali pa so tudi izdatke za strokovno izobraževanje zaposlenih in izdatke za izobraževanje z informacijskega področja (glej Tabela 6.4). Trend gre torej v smeri **zmanjševanja finančnih izdatkov za izobraževanje in sredstev za učinkovitost**, to pa lahko zamaje temelje uspešnega in učinkovitega delovanja organa.

Tabela 6.4: Realizacija odhodkov za delovno uspešnost in izobraževanje na MKRS za leti 2008 in 2009 (v €)

	Realizacija odhodkov 2008	Realizacija odhodkov 2009	Razlika
Sredstva za delovno uspešnost	144.783	0	-144.783
Sredstva za redno delovno uspešnost	0	35.367	35.367
Sredstva za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela pri opravljanju rednih delovnih nalog	0	97.332	97.332
Izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih	27.203	16.116	-11.087
Izdatki za izobraževanje z informacijskega področja	12.901	7.414	-5.487
Izdatki za strokovno izobraževanje zaposlenih (po pogodbah o izobraževanju)	8.278	12.321	4.044

Vir: Ministrstvo za finance RS, Sektor za proračun (2010, 1–6).

Ugotovitev glede na navedene podatke MKRS je ravno nasprotna, kot sem pričakovala, saj so v omenjenem državnem organu finančna sredstva, namenjena za izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje, celo zmanjšali. Delavce v obdobju krize funkcionalno izobražujejo v vedno manjšem obsegu, to pa ne more privedi do boljšega opravljanja njihovega posla.

Vlada RS (2009 b, 9–10) je med *Ukrepe in prilagoditve ekonomske politike zaradi poslabšanja gospodarskih razmer* uvrstila tudi **ukrep optimizacije notranje organiziranosti v organih državne uprave**. Znotraj ukrepa se zahteva sprememba pravila in merila glede potrebnega števila delovnih mest za oblikovanje notranjih organizacijskih enot. Namen tega ukrepa je zmanjšanje števila zaposlenih v državni upravi z naravnim odlivom zaposlenih, katerih se ne nadomešča.

Ta ukrep prinaša posledice v smislu, da bo treba zaposlenim v organih porazdeliti naloge izbrisanega delovnega mesta in jih za to tudi usposobiti. Posledično lahko pričakujemo preobremenjenost in manjšo učinkovitost zaposlenega, ki bo poleg svojih delovnih nalog moral opravljati še dodatna dela iz naslova delovnega mesta, ki se ga ni nadomestilo z novim zaposlovanjem.

**Z ukrepom zmanjšanja stroškov zunanjih izvajalcev** in zagotovitvijo izvedbe nalog z lastnimi kadrovskimi viri je vlada poskrbela tudi za boljši izkoristek kadrovskih potencialov in zmanjšanje »outsourcinga«, kar bi posledično zmanjšalo stroške (Vlada RS 2009 b, 20). Tudi ta ukrep pomeni v prvi vrsti povečanje delovnih nalog kadrovskih virov ter dodatno usposabljanje in izpopolnjevanje tega kadra za uspešno in učinkovito opravljanje povečanega obsega dela.

Vladni ukrepi in prilagoditve za zmanjšanje posledic ekonomske krize so naravnani v smeri povečanja bremen zaposlenim v organih državne uprave. Ti so manj motivirani (zmanjšanje stimulacij), poleg tega vlada zahteva znižanje števila zaposlenih, kljub temu da se obseg dela zaradi širjenja javne uprave povečuje.

V času krize, ko je delo še zahtevnejše (poleg vpliva globalizacije na delovne procese), z manj ljudmi vsega dela ni moč učinkovito opraviti. To bi bilo možno po mojem mnenju le, če bi vlada hkrati bistveno več vložila v izobraževanje in usposabljanje, saj bi bolj usposobljeni delavci bolje opravljali svoj posel in tako prispevali k večji uspešnosti organizacije. Vlada bi med protikrizne ukrepe kot protiutež zmanjšanju motivacijskih dejavnikov (neizplačevanje delovne uspešnosti) morala uvrstiti povečanje sredstev za izobraževanje in usposabljanje, saj bo brez ustrezno usposobljenega kadra delo ostalo neopravljeno.

Veščine upravljanja človeških virov bi bilo treba v času krize upoštevati še izraziteje. Zaposlenim bi se lahko z večkratno izvedbo individualnih pogovorov omogočilo, da izrazijo svoje želje (glede usposabljanja, prehajanja med delovnimi mesti ter drugih interesov), saj bodo ti zadovoljnejši, če bodo opravljali delo, ki jih veseli in za katerega so ustrezno usposobljeni. Bolj motiviran in usposobljen kader je podlaga za večjo učinkovitost in hitrejše opravljanje dela v organizaciji.

## **7 UČINKOVITOST SISTEMA IZOBRAŽEVANJA NA MINISTRSTVU ZA KULTURO RS**

V tem poglavju bom na podlagi določenih meril skušala presoditi učinkovitost sistema izobraževanja na konkretnem primeru državnega organa – Ministrstva za kulturo Republike Slovenije.

Pri pridobivanju podatkov sem naletela na nekatere ovire. Ministrstvo namreč nima urejene posebne evidence izobraževanja, tako da so podatki, ki mi jih je uspelo dobiti, precej skopi. Podatke na ministrstvu evidentirajo največkrat le takrat, ko to od njih zahteva Ministrstvo za javno upravo, sicer kadrovska služba ne vodi konsistentno vseh podatkov o izobraževanju in usposabljanju zaposlenih. Podatke sem dodatno zbrala na podlagi intervjuja s sekretarko v kadrovski službi Ministrstva za kulturo RS.

### **7.1 Splošni podatki in dejstva o sistemu izobraževanju, usposabljanja in izpopolnjevanja na MKRS**

MKRS je eno od petnajstih ministrstev, ki sestavljajo Vlado Republike Slovenije. V državi predstavlja najvišji izvršilni organ, pristojen za področje kulture. Njegove naloge so opravljanje upravnih, strokovnih in drugih nalog na področju umetnosti, kulturne dediščine, medijev, evropskih zadev in mednarodnega sodelovanja, analiz, strategij in kulturnega sistema, kulturnih pravic manjšin, slovenskega jezika, državnih proslav in izvajanja evropske kohezijske politike. Nadzor nad izvajanjem določb zakona in podzakonskih aktov s področja kulture in medijev opravlja Inšpektorat RS za kulturo in medije, organ v sestavi ministrstva. Naloge, ki se nanašajo na arhivsko in dokumentarno gradivo, opravlja Arhiv RS, organ v sestavi ministrstva (Ministrstvo za kulturo RS 2010).

Skupaj z organoma v sestavi ministrstvo trenutno zaposluje 227 ljudi (glej Tabela 7.1).

Tabela 7.1: Število zaposlenih na MKRS (skupaj z organoma v sestavi)

Leto	Ministrstvo za kulturo	Arhiv	Inšpektorat za kulturo in medije	Skupaj
2004	131	79	6	216
2005	138	81	7	226
2006	138	74	6	218
2007	136	76	7	219
2008	139	72	7	218
2009	148	73	6	227
30. 3. 2010	149	72	6	227

Vir: Ministrstvo za kulturo RS (2004–2010 a).

**Število zaposlenih** na MKRS je z leti naraščalo, sedaj pa se glede na protikrizne ukrepe vlade in skupni kadrovski načrt rast števila zaposlenih ne predvideva. Nasprotno, po *Skupnem kadrovskem načrtu organov državne uprave za leto 2010* se do konca leta 2010 na MKRS predvideva zmanjšanje na 208 zaposlenih, do konca leta 2011 pa na 206 zaposlenih v tem državnem organu (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 d, 2).

Podatki o **izobrazbenem profilu** zaposlenih na MKRS za leto 2010 (glej Graf 7.1): srednjo poklicno izobrazbo ima 2,2 % zaposlenih, srednjo strokovno izobrazbo pa 13,2 % zaposlenih. Višjo šolo ima 3,5 % zaposlenih, visoko pa 6,2 %. Najpogostejša izobrazba zaposlenega na MKRS je univerzitetna izobrazba, delavcev s to stopnjo izobrazbe je na ministrstvu kar 56,8 %. Kar nekaj je tudi magistrstov – 12,3 % in 5,7 % zaposlenih ima doktorsko izobrazbo (Ministrstvo za kulturo RS 2004-2010 b).

Graf 7.1: Izobrazbeni profil zaposlenih na MKRS v letu 2010 (30. 3.) glede na število zaposlenih

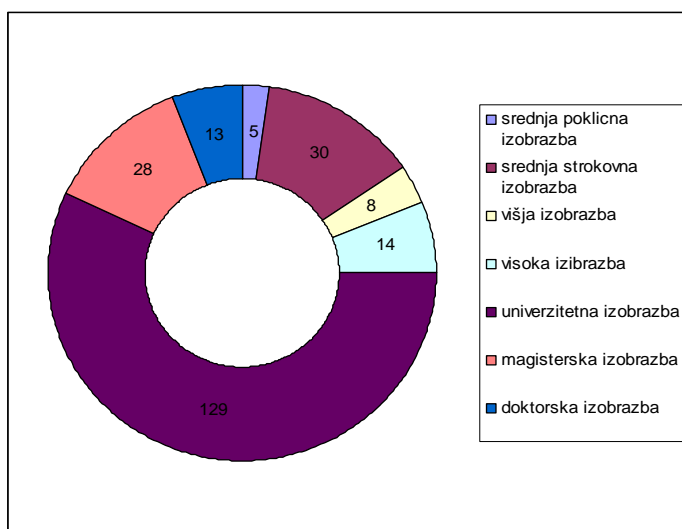


Tabela 7.2: Profil zaposlenih na MKRS (skupaj z organoma v sestavi) glede na stopnjo izobrazbe

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Manj kot osnovna šola</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>Osnovna šola</b>	1	1	1	1	1	0	0
<b>PU</b>	0	0	0	0	0	0	0
<b>NP</b>	0	1	0	0	0	0	0
<b>Srednja poklicna izobrazba</b>	12	12	10	9	8	6	5
<b>Srednja strokovna izobrazba</b>	27	29	26	26	27	30	30
<b>Višja šola</b>	8	8	7	7	8	8	8
<b>Visoka šola</b>	11	12	13	13	13	15	14
<b>Univerzitetna izobrazba</b>	113	118	118	118	116	125	129
<b>Magistrska izobrazba</b>	27	27	28	30	30	31	28
<b>Doktorska izobrazba</b>	17	18	15	15	15	12	13
<b>Skupaj</b>	<b>216</b>	<b>226</b>	<b>218</b>	<b>219</b>	<b>218</b>	<b>227</b>	<b>227</b>

Vir: Ministrstvo za kulturo RS (2004–2010 b).

Iz zgornje tabele lahko povzamemo, da se je število zaposlenih na ministrstvu s srednjo strokovno izobrazbo ves čas zmanjševalo, število zaposlenih z visoko, univerzitetno in magistrsko izobrazbo se je povečalo, nekoliko pa se je zmanjšal delež zaposlenih z doktorsko izobrazbo. Pri številu zaposlenih z drugimi stopnjami izobrazbe ni pomembnejših razlik. Povprečna stopnja izobrazbe zaposlenega na ministrstvu se je z leti torej povišala.

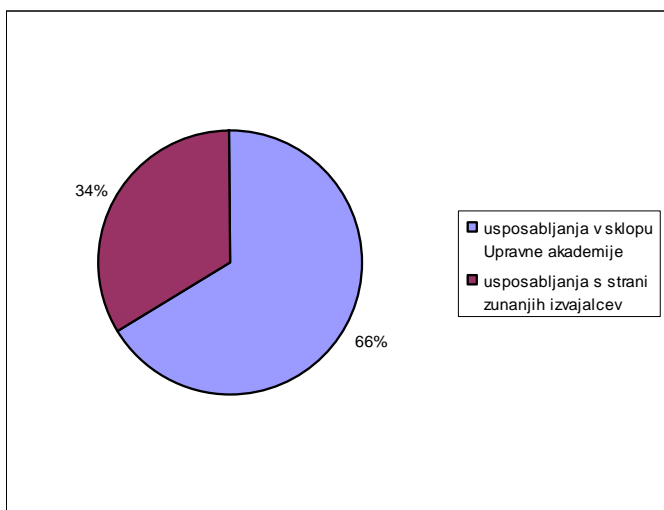
**Povprečno število dni usposabljanja in izpopolnjevanja** na zaposlenega je po podatkih iz leta 2007 naslednje (Cvenkel Lesjak 2010):

- Ministrstvo za kulturo ... 3 dni,
- Arhiv RS ... 1 dan,
- Inšpektorat RS za kulturo in medije ... 3 dni.

V letu 2007 ni bila sklenjena nobena pogodba o izobraževanju, prav tako niso bile sklenjene pogodbe o izobraževanju v letih 2008, 2009 in 2010.

V letu 2009 se je usposabljanj na Ministrstvu za kulturo (podatki ne zajemajo organov v sestavi) udeležilo skupno 31 zaposlenih (21 %), ki so se udeležili 50 seminarjev (oz. tečajev in delavnic). Izvajalec usposabljanj je bila v 17 primerih (34 %) Upravna akademija, 33 usposabljanj (66 %) pa so izvedli zunanji izvajalci (glej Graf 7.2) (Ministrstvo za kulturo RS 2009).

Graf 7.2: Deleži izvajalcev programov





Zaposleni so se udeležili naslednjih usposabljanj, ki jih izvaja Upravna akademija:

- seminarja Pogodba o zaposlitvi,
- seminarja Osebne spretnosti zaposlenih v medosebnih odnosih,
- usposabljanja za imenovanje v naziv (8-krat),
- seminarja Splošni upravni postopek (2-krat),
- seminarja Dostop do informacij javnega značaja kot pravica in dolžnost,
- usposabljanja za strokovni izpit iz splošnega upravnega postopka (3-krat),
- usposabljanja Postopki zaposlovanja javnih uslužbencev (Ministrstvo za kulturo RS 2009).

**Podatki o stroških usposabljanj**, tečajev in delavnic na MKRS za leto 2009 niso bili zbrani v celoti. Evalvacija učinkovitosti usposabljanj ni bila opravljena. Ministrstvo pa na podlagi osebnih pogovorov marca 2010 pripravlja Načrt izobraževanja za leto 2010, katerega osnutek se že upošteva pri napotitvah zaposlenih na seminarje in delavnice.

### **7.1.1 Zaposlovanje in strokovno usposabljanje za imenovanje v naziv**

Glede na zahtevo vlade po zmanjševanju števila zaposlenih v celotni javni upravi tudi na MKRS v času ekonomske krize ne povečujejo števila zaposlenih, saj naj bi se to postopoma zmanjšalo za 2 %. To zahtevo vlade na ministrstvu nameravajo izpolniti brez odpuščanja, z nenadomeščanjem zaposlenih, ki jim delovno razmerje na ministrstvu preneha (odhod v pokoj ...), in z dodelitvijo njihovega dela drugim delavcem ministrstva. Obseg dela se namreč ne zmanjšuje, delo odhajajočih je treba opraviti, najlažje tako, da dodatno obremenijo preostale zaposlene (Cvenkel Lesjak 2010).

Usposabljanja za imenovanje v naziv se je na Ministrstvu za kulturo (brez organov v sestavi) v letu 2009 udeležilo 8 zaposlenih (Cvenkel Lesjak 2010).

### **7.1.2 Analiza potreb po usposabljanju**

Vsebine usposabljanj zaposlenih se določajo na podlagi analize potreb po usposabljanju. Po pogovoru z uslužbenko kadrovske službe na ministrstvu sem ugotovila, da analize potreb po usposabljanju ne izvajajo.

### **7.1.3 Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja**

Načrt ureja vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višino sredstev, ki so namenjena za izvajanje programov. Na MKRS načrta za leto 2009 (pa tudi prej) niso pripravili, zato mi je bilo preverjanje ustreznosti izvajanja načrta onemogočeno. Letni načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanje za leto 2010 je v pripravi, zato mi podatkov ni uspelo dobiti.

### **7.1.4 Evalvacija učinkovitosti usposabljanja**

Z evalvacijo učinkovitosti usposabljanja se proces usposabljanja zaključi. Tudi te faze v procesu usposabljanja kadrov ministrstvo ne prakticira.

### **7.1.5 Letni pogovor s sodelavcem**

Podatki o letnih pogovorih z zaposlenimi na MKRS so bili nazadnje evidentirani v letu 2007. Letni pogovor v omenjenem obdobju je bil na Ministrstvu za kulturo (brez organov v sestavi) opravljen s 55 zaposlenimi, s 70 zaposlenimi pa pogovor ni bil opravljen. Kot razlog za neopravljene letne pogovore se v poročilu navajajo bolniške odsotnosti, porodniški dopusti in preobremenjenost javnih uslužbencev, ki bi morali voditi letne pogovore (časovne stiske in pomanjkanje časa nadrejenih).

Pogovori predstavljajo zelo pozitiven instrument za osebni razvoj zaposlenega. Ker ponujajo priložnost za osebni pogovor med vodjo in zaposlenim, to pripomore tudi k izboljšanju dela in delovanja organizacijske enote kot celote. Ker pa nadrejenim velikokrat zmanjka časa za pripravo in temeljito izvedbo letnih pogovorov, je to lahko

velik minus, zato ministrstvo meni, da bi bilo treba vodje notranjih organizacijskih enot dodatno usposablјati in poučiti o vodenju, ocenjevanju in na splošno o ravnanju s svojimi podrejenimi (Ministrstvo za javno upravo RS 2008, 1).

Na Inšpektoratu RS za kulturo in medije je bil letni pogovor opravljen z vsemi zaposlenimi. Gre za majhen organ v sestavi, sodelavci med seboj se dobro poznajo, zato po navedbah poročila do novih ugotovitev med letnimi pogovori ne prihaja. V pogovorih se osredotočijo na predloge zaposlenih, kako izboljšati delovanje organa. Sodelavci med drugim največkrat izrazijo potrebe po novih zaposlitvah zaradi povečevanja količine delovnih obveznosti (Ministrstvo za javno upravo RS 2008, 2).

V drugem organu v sestavi, Arhivu RS, je bil letni pogovor opravljen z 58 zaposlenimi, z 12 ni bil. Kot razlog za neopravljene letne pogovore poročilo navaja bolniško odsotnost (Ministrstvo za javno upravo RS 2008, 2).

#### **7.1.6 Ocenjevanje uradnikov in delovne uspešnosti**

Na MKRS so po podatkih (zadnje dostopni za leto 2007) trije uradniki napredovali v višji naziv. Zahtevkov za preizkus ocene ni bilo. Na podlagi treh odličnih ocen so v istem letu napredovali v višji naziv dva uradnika iz Inšpektorata RS za kulturo in medije ter pet uradnikov iz Arhiva RS. Zahtevkov za preizkus ocene tudi tu ni bilo (Ministrstvo za javno upravo RS 2008, 1–2).

V letu 2008 je bilo na MKRS ocenjenih 124 javnih uslužbencev. Ocenjenih bi moralo biti 128 uslužbencev. V Arhivu RS je bilo ocenjenih 67 javnih uslužbencev. Podatki o **ocenah delovne uspešnosti** so:

Tabela 7.3: Ocene uslužbencev na MKRS v letu 2008 (brez Inšpektorata za kulturo in medije)

<b>organ</b>	<b>odlično</b>	<b>zelo dobro</b>	<b>dobro</b>	<b>zadovoljivo</b>	<b>nezadovoljivo</b>
<b>MK</b>	105	17	1	1	0
<b>Arhiv RS</b>	56	7	3	1	0

Vir: Ministrstvo za javno upravo RS (2010 a, 1–2).

Na podlagi ocen uspešnosti v letu 2009 je za en plačni razred na Ministrstvu za kulturo **napredovalo** 9 uslužbencev, v Arhivu RS pa 5 uslužbencev.

Za dva plačna razreda je v letu 2009 na podlagi ocen uspešnosti na MK napredovalo 23 oseb, v Arhivu RS pa 8 oseb.

V višji naziv na podlagi ocen delovne uspešnosti je napredovalo tudi 5 uradnikov na MK in 4 uradniki v Arhivu RS. (Ministrstvo za javno upravo RS 2010 a, 1–2)

**Delovna uspešnost** se od decembra 2009 do novembra 2011 po dogovoru o ukrepih na področju plač v javnem sektorju ne izplačuje.

Če izvzamemo obdobje neizplačevanja delovne uspešnosti, del plače za redno delovno uspešnost po *Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju* pripada javnemu uslužbencu, ki je pri opravljanju rednih delovnih nalog dosegel nadpovprečne delovne rezultate. Ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, vendar na MKRS v praksi nihče ni dobil dveh mesečnih plač v enem letu, pač pa nekje maksimalno 40 % osnovne plače (ob uspešni oceni po vseh kriterijih).

### **7.1.7 Štipendiranje in pripravništvo**

Na MKRS študentov ne štipendirajo. Štipendije razpisuje in podeljuje samo vlada (natančneje Ministrstvo za javno upravo).

Opravljanje pripravništva omogočajo (predvsem med nadomeščanjem odsotnosti zaposlenih), vendar je pripravništev malo. Povprečno na ministrstvu letno vzamejo 2 pripravnika (Cvenkel Lesjak 2010).

## **7.2 Ocena upoštevanja načel sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja**

V tem poglavju bom skušala ovrednotiti pomen zgornjih dejstev in na podlagi podatkov, ki sem jih dobila, tudi oceniti učinkovitost izobraževalnega sistema na MKRS.

Glede na podatek o zviševanju izobrazbene strukture zaposlenih na MKRS lahko sklenem, da je ta trend v skladu z usmeritvijo, da naj se z manj ljudmi opravi enaka količina dela, saj je bolj izobražen javni uslužbenec učinkovitejši.

Podatek, da se je število zaposlenih z leti povečevalo, lahko v prvi vrsti pripišemo večanju javne uprave. Vendar dejstvo, da število javnih uslužbencev raste, ni sprejemljivo, saj je Slovenija premajhna država, da bi bilo takšno naraščanje števila javnih uslužbencev iz leta v leto ekonomsko vzdržno. Z nekim počasnim tempom bo država zato morala znižati število zaposlenih v javni oz. državni upravi (na dolgi rok), in to ne zgolj zaradi ekonomske krize. Zato je, kot že tolikokrat rečeno, nujno, da se z ustreznim upravljanjem človeških virov poiščejo tiste dodatne možnosti, da bi zaposleni v upravi lahko uspešno opravljali svoj posel.

Občutno zmanjšanje števila zaposlenih do konca leta 2010 in 2011 predvideva *Skupni kadrovski načrt vlade RS*. Ker bo število zaposlenih treba zmanjševati, obseg dela pa ostaja enak oz. se povečuje, je nujno, da se zaposleni bolj usposobijo. V praksi pa MKRS tega ne upošteva, saj glede na zbrane podatke zaposlene pošiljajo na usposabljanje samo, če gre za najnujnejše potrebe. V letu 2009 se je na Ministrstvu za kulturo (podatki ne zajemajo organov v sestavi) usposabljanj udeležilo le 21 % vseh zaposlenih v tem organu. Povprečno število dni usposabljanj in izpopolnjevanj je tako mnogo pod povprečjem priporočila vladne strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki predvideva 8 dni usposabljanja v letu dni na zaposlenega.

Trend, da se pogodb o izobraževanju za pridobitev višje stopnje izobrazbe ne sklepa več, je nastal zaradi varčevalnih ukrepov, saj lahko ministrstvo ustrezno izobražen

kader poišče na trgu delovne sile in ga pozneje uri z usposabljanjem in izpopolnjevanjem, kar je stroškovno učinkoviteje. Vendar pa tak ukrep z nekaterih vidikov ni najbolj ustrezen. Namreč, kadar izobražuješ ljudi, ki jih poznaš (njihove spretnosti, sposobnosti, delovne navade ...), to pomeni prednost pred osebami, ki jih oceniš le na podlagi intervjuja. Slednja metoda je mnogo manj zanesljiva kot na primer večmesečno spremljanje dela posameznika (zaposlenega). Posameznik, katerega prednosti organizacija že nekoliko natančneje pozna, je mnogo bolj zanesljiv vir za vlaganje kakor neki na novo zaposlen posameznik z zunanjega trga delovne sile.

Nadalje je bilo ugotovljeno, da MKRS nima izdelanega lastnega načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, kar je po mojem mnenju največja pomanjkljivost izobraževalnega sistema ministrstva. To je lahko tudi posledica neučinkovitega spremljanja karijerne poti zaposlenih v tem organu. Spremljanje karijerne poti zaposlenih je tako rekoč glavni »input«, na podlagi katerega se lahko ugotovi najprimernejša vrsta usposabljanja za zaposlenega, kar je nadalje tudi podatek za izdelavo načrta o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju ministrstva. Drži, da na ministrstvu letne pogovore opravljajo, vendar pa nekaj zmanjka, da ne pride do strokovnejše ocene potreb po usposabljanju, ki bi vsakemu zaposlenemu zagotovila najprimernejše usposabljanje.

Posamezni podatki, iz katerih se na ministrstvu nadalje izvaja analiza potreb, torej so na voljo (letni pogovori), ne moremo pa trditi, da gre za sistematično spremljanje celovitega načrtovanja kariere vsakega zaposlenega. Treba bi bilo izvesti več testiranj, kar bi pripomoglo k strokovnejšem načrtovanju usposabljanja za zaposlene. To bi pripomoglo k učinkovitejšemu spremljanju kariernega razvoja posameznika, kar pomeni tudi, da bi v največji možni meri prišlo do večjega ujemanja posameznikovih ciljev s cilji ministrstva.

Pomanjkanje testiranj zaposlenih za pripravo analiz glede izobraževanj in usposabljanj pomeni tudi manjšo strokovno utemeljenost za stroške usposabljanj in morda prav zaradi nezadostno predstavljenih argumentov zaposlene na tem ministrstvu na usposabljanje pošiljajo le v najnujnejših primerih. Natančno bi morali utemeljiti

dobiček oziroma prednost, če je nekdo napoten na usposabljanje. Kadrovska služba bi morala utemeljiti za izobraževanje in usposabljanje vodstvu predstaviti tudi s podatki o ekonomski upravičenosti takih napotitev na izobraževanja. V tem primeru bi morda na neko usposabljanje poslali res le najustreznejšega kandidata, kar tudi pripomore k čim boljši stroškovni učinkovitosti usposabljanj.

Na MKRS ne pripravljajo evalvacije učinkovitosti usposabljanja kot zadnje faze v procesu usposabljanja, ki bi pripomogla k ugotovitvam, ali kader glede na vložek doseže ustrežnejšo večjo učinkovitost pri delu. Kot pglavitni razlog za omenjeno pomanjkljivost na ministrstvu navajajo premalo število zaposlenih na kadrovskem področju.

Pri letnih pogovorih, ki so podlaga za načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ministrstvo glede na podatke ni najbolj dosledno. Na ministrstvu (brez organov v sestavi) je bil po podatkih letni pogovor opravljen z manj kot polovico zaposlenih. Zaposleni tako niso imeli priložnosti izraziti svojih interesov v zvezi z usposabljanjem, vodje pa so ostali prikrajšani za podatke, na podlagi katerih bi lahko načrtovali izboljšave v delovnih procesih, upravičenosti do napotitev na usposabljanje ter boljši karierni razvoj zaposlenega.

Ocenjevanje javnih uslužbencev se izvaja na podlagi zakona in pripomore k spodbujanju njihove kariere in pravilnemu odločanju o njihovem napredovanju, hkrati pa dobra ocena pomeni možnost dobiti do tri dni dopusta letno več na podlagi odlične ocene. Ocenjevanje ima torej stimulativen vpliv na zaposlene, na izobraževanje pa samo posreden, saj na izobraževanja in usposabljanja raje pošljejo uspešne delavce kakor pa neuspešne.

Kot posledica ocenjevanja so napredovanja povezana z razvojem uradnikove kariere, pa tudi z višino njegove plače. Več udejstvovanj v programih usposabljanj torej uradniku prinese pomik po karierni lestvici navzgor in večji zaslužek. Na ta način so zaposleni motivirani, da se udeležujejo usposabljanj, vendar se jih po drugi strani zaradi varčevalnih vzvodov, ki so posledica ekonomske krize, udeležujejo vse manj.

Izplačevanje delovne uspešnosti prav tako ni motivacijski dejavnik za usposabljanje zaposlenih, saj je to trenutno zamrznjeno. Očitno je še edina motivacija zaposlenim v javni upravi stalnost zaposlitve in plače.

Štipendij za pridobivanje formalne izobrazbe po navedbah kadrovske uslužbenke MKRS ne podeljuje, deloma verjetno tudi zato, ker ni sistematičnega in rednega analiziranja potreb po posameznih profilih kadra. Če kadrovska služba na ministrstvu ne izdeluje že same analize potreb po usposabljanju za obstoječ kader, bo brez ustreznih analiz težko predvidela tudi štipendiranje oziroma vnaprejšnje zaposlovanje kadra.

Pripravnništvo omogoča pripravniku praktično usposabljanje za opravljanje določene vrste dela. MKRS pripravnike jemlje bolj redko. Samo pripravništvo je oblika izobraževanja, ki naj usposobi pripravnika za samostojno delo, zato od mentorja zahteva več dela. Ker pa se obseg dela na uradnika v državni upravi povečuje (zaradi zmanjševanja števila zaposlenih), je izvajanje mentorstva zaradi prevelikega obsega rednega dela lahko manj učinkovito.

## **8 SKLEP**

### **8.1 Zavrnitev hipoteze 1: »Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije upošteva načela novega sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanj.«**

Ugotovila sem, da Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije ne upošteva načel sistema izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, in sicer niti dejansko niti formalno. S pregledom posameznih načel sem ugotovila, da ministrstvo nima izdelanega načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ne pripravlja



analiz potreb po usposabljanju, nima oblikovanega sistema vrednotenja (evalviranja), slabo oziroma sploh pa se ne spremlja karierni razvoj posameznika. Udeležba zaposlenih v programih usposabljanj je po ugotovitvah podpovprečna. Poslanstvo, ki bi ga morala izvajati kadrovska služba na področju ravnanja s človeškimi viri, je površno, ker tudi v kadrovski službi primanjkuje ustreznega kadra, ki bi to izvajal, spremljal in nadzoroval. Zaposleni v kadrovski službi so po izobrazbenem profilu vsi brez izjeme pravniki, pričakovati pa bi bilo tudi kakega strokovnjaka s področja psihologije, organizacije oziroma z drugih področij, ki bi znal na najprimernejši način s svojim znanjem prispevati k uresničevanju vizije ustreznega ravnanja s človeškimi viri. Ustrezno bi bilo vsebinsko v čim večji meri uresničevati zakonska določila glede upravljanja človeških virov (in s tem v sklopu določila o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju), to pa pomeni vsakoletno izdelati načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, predhodno opraviti analizo potreb po usposabljanju, procese usposabljanj pa brez izjeme zaključiti z ovrednotenjem (evalvacijo). Dokler teh načel ministrstvo ne bo upoštevalo, bo njihov sistem izobraževanja bistveno manj učinkovit. To pomeni manjšo usposobljenost kadra za izvajanje nalog organizacije ter s tem njeno bistveno manjšo učinkovitost. Hipotezo lahko torej zavrnem.

## **8.2 Potrditev hipoteze 2: »Ekonomska kriza vpliva na sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja.«**

Hipoteza drži. Iz finančnih poročil Ministrstva za kulturo RS ter nekaterih sprejetih ukrepov in prilagoditev zaradi poslabšanja ekonomskih razmer sem ugotovila težnjo po varčevanju, ki se kaže v zmanjševanju vlaganja sredstev v izobraževanje in usposabljanje zaposlenih. Konkretno se na Ministrstvu za kulturo RS zmanjšujejo izdatki za usposabljanja zaposlenih, odpravljajo pa se tudi nekatere finančne stimulacije za učinkovitost, ki nedvomno vplivajo na motivacijo zaposlenih pri delu ter posledično na uspešnost celotne organizacije. Ministrstvo se na ekonomsko krizo odziva nesmotrno. Namesto da bi finančna sredstva za usposabljanje povečalo in

kader bolj usposobilo za učinkovitejše delo, ta sredstva zmanjšuje in si s tem še bolj zapira edini izhod iz kriznih časov.

Glede na krizne razmere je treba pametno ravnati s proračunskimi sredstvi in usposobiti le najpomembnejše in hkrati najprimernejše kandidate, ki bodo znali znanje prenesti tudi na druge zaposlene. Ker je treba vsak strošek v obdobju krize preudariti, je morda boljše, če ministrstva na usposabljanja pošiljajo manj ljudi, vendar tiste preišljeno in načrtno. Moj predlog ob koncu naloge je dograditev sistema usposabljanja tako, da bi se na Ministrstvu za kulturo kot tudi v drugih državnih organih vzpostavilo kvalitetno interno izobraževanje. To pomeni, da bi vsi udeleženci zunanjih usposabljanj z različnimi metodami prenašali na novo pridobljeno znanje na preostale sodelavce v organu, na primer s krajšimi predstavitvami, pisnimi povzetki z usposabljanja, katerega so se udeležili, s tem, da so na razpolago za morebitna vprašanja, ipd.

Ker mora biti delo opravljeno strokovno, je usposabljanje v sodobni upravi nujno, vendar pa mora biti obenem tudi stroškovno učinkovito oziroma gospodarno. Z nenehnim posodabljanjem ključnega znanja se bo dosegla boljša kakovost upravnega dela, to pa je najprimernejši odgovor na obstoječe krizne razmere. Izzivi so torej nedvomno veliki, vendar se morajo ministrstva nanje ustrezno pripraviti. Nujno je, da načela sodobnega upravljanja človeških virov v slovenski upravi dobijo večji pomen, kot ga imajo sedaj.

### **8.3 Sklepne misli**

Povečan pomen systemskega izobraževanja je posledica dogajanja sprememb v okolju javne uprave oziroma organizacij. Prihajamo do spoznanja, da je izobraževanje ključno za dvig kvalitete delovanja organizacij, zato je treba kader oborožiti z znanjem, sposobnostmi in motivacijo. Zaposleni so največje bogastvo organizacije in z vlaganjem v njih bomo dosegli boljše rezultate.

Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje so pomemben instrument upravljanja zaposlenih, zato systemsko izobraževanje postaja sestavni del javne uprave in tudi drugih organizacij. Potreba po izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju

zaposlenih v javni upravi je povezana s procesi modernizacije javne uprave, ki nepretrgoma tečejo že od osamosvojitve države.

Slovenija je z zakoni in drugimi akti poskrbela za napredek v približevanju k učeči se upravi, vendar v diplomskem delu ugotavljam, da se predpisi v praksi ne izpolnjujejo tako, kot bi bilo pričakovati. Učinkovitost sistema izobraževanja na ministrstvu, ki sem ga preučila, je slaba, vendar ne gre vseh razlogov za neučinkovitost sistema pripisati trenutnemu ekonomskemu stanju, čeprav drži, da so protikrizni ukrepi usmerjeni tudi v varčevanje na področju izobraževanj in usposabljanj. Potrebna je vzpostavitev celovitega upravljanja človeških virov, kar bo privedlo do večje kvalitete in učinkovitosti delovanja ministrstva, to pa je v času ekonomske krize zahtevano še izraziteje. Upravljanje človeških virov na ministrstvu je po ugotovitvah raziskave kljub modernizaciji sistema izobraževanja še vedno preveč administrativno in ne vključuje pravih veščin ravnanja s človeškimi viri. Za vzpostavitev pravega upravljanja človeških virov sta potrebni sprememba organizacijske kulture ter angažma strokovnih delavcev za kadre, ki pa jih v kadrovski službi Ministrstva za kulturo RS ni.

Predlogov nujnih izboljšav izobraževalnega sistema preučevanega ministrstva je nekaj (uvedba priprave analize potreb po usposabljanju, oblikovanje sistema vrednotenja, spremljanje kariernega razvoja na stopnji posameznika, konsistentna izdelava načrtov izobraževanja, premišljeno in načrtovano pošiljanje zaposlenih na izobraževanja in usposabljanja, vzpostavitev internega izobraževanja ...), vprašanje pa je, ali se bodo ti začeli uresničevati. Le v primeru njihovega uresničevanja bo ministrstvo postalo zares učinkovit del javne uprave ne le na papirju, temveč tudi v praksi.

## 9 LITERATURA

1. Boštich, Alojz. 2000. *Upravna kultura in etika dela javnih uslužbencev*. Grosuplje: Založba Mondena.
2. Brejc, Miha. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2003. *Globalizacija in državna uprava*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
4. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Uradni list.
5. Cvenkel Lesjak, Marjana. 2010. Intervju z avtorico. Ljubljana, 1. februar.
6. Eurydice. 2002. *Vseživljenjsko učenje, prispevek izobraževalnih sistemov v državah članicah Evropske unije*. Ljubljana: Ministrstvo za šolstvo, znanost in šport.
7. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. Ferfila, Bogomil. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Generalni sekretariat Vlade RS. 2007. *Poročilo o izvajanju Strategije izobraževanja usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2006*. Ljubljana: Generalni sekretariat Vlade RS.
10. --- 2008. *Poročilo o izvajanju Strategije izobraževanja usposabljanja in izpopolnjevanja za leto 2007*. Ljubljana: Generalni sekretariat Vlade RS.
11. --- 2009. *Poročilo o izvajanju Strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za leto 2008*. Ljubljana: Generalni sekretariat Vlade RS.
12. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
13. --- 2005. *Politika birokracije*. Ljubljana: Založba Modrijan.
14. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
15. Jelenc Krašovec, Sabina. 1996. *ABC izobraževanja odraslih*. Ljubljana: Andragoški center Republike Slovenije.

16. *Kolektivna pogodba za javni sektor*, Ur. l. RS, 57/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200857&stevilka=2429> (18. april 2010).
17. Korade Purg, Štefka, Petra Brus in Barbara Koželj Sladič. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih – uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
18. Korade Purg, Štefka. 2008. *Državna uprava*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/UA/Irena/KORADE\\_PURG\\_STEFKA\\_-\\_drzavna\\_uprava-september\\_2008.ppt](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/UA/Irena/KORADE_PURG_STEFKA_-_drzavna_uprava-september_2008.ppt) (12. pril 2010).
19. Kovač, Polona. 2000. Ciljno usposabljanje kot sredstvo modernizacije javne uprave. *Organizacija* 33 (5): 3.
20. --- 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39 (6): 325.
21. Kranjc, Ana. 1984. *Sodoben razvoj izobraževanja odraslih*. Ljubljana: Zavod za tehnično izobraževanje.
22. Miglič, Gozdana. 2002. *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Upravna Akademija.
23. --- 2005. *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve RS.
24. Ministrstvo za finance RS. Sektor za proračun. 2010. *Realizacija 2008, sprejeti proračuni 2009 ter predhodna realizacija za leto 2009*. Ljubljana: interno gradivo.
25. Ministrstvo za javno upravo RS. 2008. *Poročilo o ocenjevanju uradnikov ter izvedbi letnih razgovorov za leto 2007 na Ministrstvu za kulturo RS*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo RS.
26. --- 2010 a. *Poročilo o ocenjevanju delovne uspešnosti za leto 2008 in napredovanju v letu 2009 na Ministrstvu za kulturo RS*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo.
27. --- 2010 b. *Upravna akademija*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/upravna\\_akademija\\_usposabljanje\\_in\\_strokovni\\_izpiti/upravna\\_akademija/](http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/upravna_akademija/) (16. marec 2010).
28. --- 2010 c. *Upravna akademija, usposabljanje in strokovni izpiti*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/upravna\\_akademija\\_usposabljanje\\_in\\_strokovni\\_izpiti/](http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/) (16. marec 2010).

29. --- 2010 č. *Usposabljanje za srednji upravni management*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/upravna\\_akademija\\_usposabljanje\\_in\\_strokovni\\_izpiti/seminarji/usposabljanje\\_za\\_srednji\\_upravni\\_menedzment/](http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/seminarji/usposabljanje_za_srednji_upravni_menedzment/) (18. april 2010).
30. --- 2010 d. *Skupni kadrovski načrt organov državne uprave za leto 2010*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/SKN\\_cistopis\\_z\\_dne\\_17.5.2010.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/SKN_cistopis_z_dne_17.5.2010.doc) (18. maj 2010).
31. --- 2010 e. *Strokovni izpiti in priprava nanje*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/si/upravna\\_akademija\\_usposabljanje\\_in\\_strokovni\\_izpiti/strokovni\\_izpiti\\_in\\_priprave\\_nanje/](http://www.mju.gov.si/si/upravna_akademija_usposabljanje_in_strokovni_izpiti/strokovni_izpiti_in_priprave_nanje/) (18. april 2010).
32. Ministrstvo za kulturo RS. 2004–2010 a. *Zaposleni po starosti, spolu in vrsti delovnega razmerja*. Ljubljana: interno gradivo.
33. --- 2004–2010 b. *Zaposleni po stopnjah izobrazbe*. Ljubljana: interno gradivo.
34. --- 2009. *Seminarji, tečaji, delavnice*. Ljubljana: interno gradivo.
35. --- 2010. *Delovna področja*. Dostopno prek: [http://www.mk.gov.si/si/delovna\\_podrocja/](http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/) (18. april 2010).
36. Ministrstvo za šolstvo in šport RS. 2007. *Strategija vseživljenjskega učenja v Sloveniji*. Dostopno prek: [http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj\\_solstva/IU2010/Strategija\\_VZU.pdf](http://www.mss.gov.si/fileadmin/mss.gov.si/pageuploads/podrocje/razvoj_solstva/IU2010/Strategija_VZU.pdf) (23. april 2010).
37. Možina, Stane. 1998. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
38. --- 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
39. Pečar, Zdravko. 2004. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo, Univerza v Ljubljani.
40. Rus, Veljko. 1994. *Management v neprofitnih organizacijah*. V *Management*. Stane Možina, 940. Radovljica 1994: Didakta.
41. Seketin Lestan, Sandra. 2009. *Evalvacija usposabljanja v javni upravi, magistrsko delo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
42. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
43. Špenko, Matej. 2010. *Upravljanje človeških virov pri usposabljanju in izpopolnjevanju v državni upravi*. *HRM* (33): 20–24.

44. *Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbenke*. Ur. l. RS, 53/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200853&stevilka=2253> (25. april 2010).
45. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
46. Vlada RS, kadrovska služba. 2003. *Letni pogovor s sodelavcem*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/doc/letni\\_pogovor.doc](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/letni_pogovor.doc) (18. februar 2010).
47. Vlada RS. 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/sklepi/strategija\\_izobrazevanja\\_06-08.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/sklepi/strategija_izobrazevanja_06-08.pdf) (15. december 2009).
48. --- 2009 a. *Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009–november 2011*. Dostopno prek: <http://www2.sviz.si/media/DogovorSindVladaOKT2009.pdf> (25. april 2010).
49. --- 2009 b. *Ukrepi in prilagoditve ekonomske politike zaradi poslabšanja gospodarskih razmer*. Dostopno prek: [http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni\\_ukrepi/Ukrepi\\_za\\_blazitev\\_krize/Ukrepi\\_in\\_prilagoditve\\_ekonomske\\_politike\\_zaradi\\_poslabsanja\\_gospodarskih\\_razmer.pdf](http://www.vlada.si/fileadmin/dokumenti/si/projekti/Protikrizni_ukrepi/Ukrepi_za_blazitev_krize/Ukrepi_in_prilagoditve_ekonomske_politike_zaradi_poslabsanja_gospodarskih_razmer.pdf) (20. april 2010).
50. --- 2010. *Poročilo o izvajanju varčevalnih ukrepov*. Ljubljana: Vlada RS.
51. Vukovič Goran in Gozdana Miglič. 2006. *Metode usposabljanja kadrov*. Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
52. *Zakon o delavcih v državnih organih*, Ur. l. RS, 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 4/1993, 70/1997, 87/1997, 38/1997 in 38/1999. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO280.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO280.html) (28. marec 2010).
53. *Zakon o delovnih razmerjih*. Ur. l. RS, 42/2002. Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis\\_ZAKO1420.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html) (23. marec 2010).
54. *Zakon o državni upravi (ZDU-UPB3)* Ur. l. RS, 113/2005. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2005113&stevilka=5007> (23. marec 2010).
55. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS, 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (1. marec 2010).

56. *Zakon o interventnih ukrepih zaradi gospodarske krize*. Ur. l. RS, 98/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=94845> (20. april 2010).
57. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*, Ur. l. RS, 108/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891> (1. marec 2010).
58. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.