

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**Ines Frece**

**Problematika motiviranja javnih uslužbencev v  
času svetovne gospodarske krize**

**Diplomsko delo**

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**Ines Frece**

**Mentor: red. prof. dr. Miro Haček**

# **Problematika motiviranja javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize**

**Diplomsko delo**

Ljubljana, 2014

## **Zahvala**

*“Vsakič, ko splezaš na visok hrib, ugotoviš, da je pred tabo še več hribov” (Nelson Mandela).*  
*Napisati diplomsko delo je bil dolgotrajen, večletni proces, zato bi se rada zahvalila profesorju dr. Miru Hačku za usmeritve pri pisanju. Zahvaljujem se tudi očetu, Kristjanu ter vsem prijateljem, ki so me vztrajno bodrili in stali ob strani. Predvsem pa se zahvaljujem Simonu, ki mi je omogočil, da sem se lahko popolnoma posvetila doseganju tega cilja, in me priganjal, da sem nalogo le dokončala.*

## **Problematika motiviranja javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize**

Svetovna gospodarska kriza je prinesla v naša življenja veliko sprememb. V času, ko je pri ljudeh prisoten strah pred izgubo zaposlitve, je področje motiviranja toliko bolj pomembno. Republika Slovenija je v boju s krizo sprejela številne varčevalne ukrepe, ki so neposredno vplivali na motivacijo javnih uslužbencev. Sprejeti ukrepi lahko dolgoročno vplivajo na učinkovitost in uspešnost javnih uslužbencev pri delu. Zaposleni v javnem sektorju morajo biti za učinkovito in uspešno delo ustrezno motivirani tudi, oziroma predvsem v času svetovne gospodarske krize. Ljudje imamo namreč različne motive za delo. Kot se je izkazalo pri pisanju diplomskega dela, morajo uslužbenci na položaju vodje najti predvsem nematerialne načine motiviranja javnih uslužbencev, kjer ima ključno vlogo motiviranje z zgledom. Osebni zgled je najučinkovitejši način, da vodje prikažejo želene načine delovanja. Bolj kot kdajkoli prej morajo vodje delati tako, kot pričakujejo, da bodo delali drugi. Pri tem pa je pomembno, da pokažejo svoje vrednote, moralno-etična načela in integriteto.

**Ključne besede:** motiviranje, motivacijske teorije, javni uslužbenci, svetovna gospodarska kriza.

## **The issues of motivating public employees during the global economic crisis**

The global economic crisis brought many changes into our lives. Motivating employees becomes vital at a time when people fear for their jobs. Slovenia has implemented many austerity measures to battle the crisis, but these have also directly influenced the motivation of public employees. These measures can also have a long term influence on the efficiency and success of public employees. The people employed in the public sector need to be properly motivated to work successfully and effectively, especially during a global economic crisis. People have different motives for working. During the writing of this thesis, it turned out that the public employees in leading positions need to find predominantly immaterial ways of motivating other employees, where setting an example plays a key role. A personal example is the most effective method of portraying the desired work methods. It is vital, now more than ever, that people in leading positions work as hard and as much as they expect the other employees to work, but it is still important that they show their values, morals, ethics, and integrity.

**Keywords:** motivating, motivational theories, public employees, global economic crisis.

## KAZALO

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| 1 UVOD .....                                                         | 7  |
| 1.1 Cilj in namen diplomskega dela .....                             | 8  |
| 1.2 Struktura diplomskega dela .....                                 | 9  |
| 1.3 Hipoteze in uporabljena metodologija.....                        | 9  |
| 1.3.1 Hipoteze.....                                                  | 9  |
| 1.3.2 Uporabljena metodologija .....                                 | 10 |
| 2 JAVNI USLUŽBENCI.....                                              | 11 |
| 2.1 Opredelitev javnega uslužbenca .....                             | 11 |
| 2.2 Javni uslužbenci v Sloveniji .....                               | 12 |
| 2.2.1 Klasifikacija javnih uslužbencev .....                         | 12 |
| 2.2.2 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev .....                       | 15 |
| 2.2.3 ZJU in način (načela) delovanja javnih uslužbencev .....       | 15 |
| 2.3 Sistem javnih uslužbencev .....                                  | 17 |
| 3 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI ALI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV ..... | 20 |
| 3.1 Kadri, kadrovska funkcija in njene naloge .....                  | 20 |
| 3.2 Menedžment človeških virov .....                                 | 21 |
| 3.3 Javna uprava in menedžment človeških virov .....                 | 22 |
| 3.3.1 Sistem ocenjevanja javnih uslužbencev .....                    | 25 |
| 3.3.2 Sistem napredovanja javnih uslužbencev .....                   | 26 |
| 3.3.3 Plačni sistem javnih uslužbencev .....                         | 27 |
| 3.3.4 Sistem usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev ..... | 32 |
| 3.4 Vodenje in vloga vodje.....                                      | 33 |
| 3.4.1 Vloga vodje v javni upravi .....                               | 35 |
| 4 MOTIVACIJA .....                                                   | 38 |
| 4.1 Opredelitev pojma motivacija .....                               | 38 |
| 4.2 Motivi .....                                                     | 40 |
| 4.3 Dejavniki, ki učinkujejo na motivacijo .....                     | 42 |
| 4.4 Motivacijske teorije.....                                        | 43 |

|                                                                                                         |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.4.1 Vsebinske teorije motivacije .....                                                                | 44 |
| 4.4.2 Procesne teorije motivacije.....                                                                  | 49 |
| 4.5 Motivacijski dejavniki .....                                                                        | 51 |
| 4.6 Motivacija v javni upravi .....                                                                     | 54 |
| 4.7 Vloga vodje pri spodbujanju motivacije.....                                                         | 55 |
| 5 SVETOVNA GOSPODARSKA KRIZA.....                                                                       | 58 |
| 5.1 Opredelitev pojma svetovna gospodarska kriza .....                                                  | 58 |
| 5.2 Slovenija in soočanje s krizo v javnem sektorju .....                                               | 59 |
| 5.2.1 Varčevalni ukrepi v zvezi z javnimi uslužbenci.....                                               | 61 |
| 5.3 Vpliv svetovne gospodarske krize na motivacijo za delo in vlogo vodje v motivacijskem procesu ..... | 64 |
| 5.4 Vpliv svetovne gospodarske krize na motivacijo javnih uslužbencev .....                             | 65 |
| 5.5 Vpliv svetovne gospodarske krize na vlogo vodij pri motiviranju javnih uslužbencev .....            | 70 |
| 6. SKLEP .....                                                                                          | 72 |
| 7 LITERATURA.....                                                                                       | 74 |

## KAZALO TABEL

|                                                                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 2.1: Število zaposlenih v slovenski državni upravi .....                                                      | 12 |
| Tabela 2.2: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme .....                                     | 19 |
| Tabela 3.1: Primerjava tradicionalnih in sodobnejših pristopov k upravljanju človeških virov v javnem sektorju ..... | 24 |
| Tabela 3.2: Dodatki javnih uslužbencev v Sloveniji.....                                                              | 31 |
| Tabela 3.3: Naloge vodilnih javnih uslužbencev .....                                                                 | 37 |
| Tabela 4.1: Temeljni elementi pri Herzbergovi dvofaktorski teoriji .....                                             | 46 |
| Tabela 5.1: Varčevalni ukrepi v zvezi z javnimi uslužbenci v RS.....                                                 | 62 |

## KAZALO SLIK

|                                                         |    |
|---------------------------------------------------------|----|
| Slika 4.1: Temeljni motivacijski proces.....            | 39 |
| Slika 4.2: Dejavniki, ki učinkujejo na motivacijo ..... | 43 |
| Slika 4.3: Hierarhija potreb po Maslowu .....           | 45 |
| Slika 4.4: Preprost model pričakovanja.....             | 50 |

# 1 UVOD

Začetek enaindvajsetega stoletja je prinesel svetovno gospodarsko krizo, ki je tako ali drugače vplivala na vsa področja naših življenj. Navkljub dejstvu, da gospodarska kriza predstavlja (svetovni) problem, za rešitev le-tega pa je med drugim potrebno sprejeti nekatere restriktivne ukrepe, je po drugi strani kriza priložnost tudi za izboljšave, ki bi lahko dolgoročno pripeljale do pozitivnih sprememb. Vse sodobne organizacije, tako javne kot zasebne, so bile prisiljene spopasti se z nastalo situacijo in znotraj razpoložljivih sredstev poiskati najboljši način za izhod iz krize. Ustrezno motivirani zaposleni so tisti dejavnik, ki lahko pomaga k hitrejšemu okrevanju vsake organizacije. Tako je za vodje v organizacijah nujno, da najdejo primerne načine motiviranja, le tako bodo zaposleni lahko maksimalno prispevali.

V pričajučem diplomskem delu smo raziskali problematiko motiviranja javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize. Zaradi specifičnosti dela v javnem sektorju se motiviranje javnih uslužbencev razlikuje od motiviranja zaposlenih v zasebnem sektorju. Vodje v javnem sektorju se srečujejo z drugačnimi težavami kot vodje v zasebnem sektorju. Javni uslužbenci pogosto nimajo jasno postavljenih ciljev, kar povzroči nerazumevanje povezave med njihovimi dosežki in uspešnostjo organizacije. Nekateri uslužbenci v določenih delih javne uprave so preobremenjeni in dobijo premalo pohval za dobro opravljeno delo, komuniciranje med njimi pa je še vedno strogo formalno in poteka v zaprtih krogih (Brejc 2004, 63). Vseskozi so v slovenski družbi prisotni stereotipi o zbirokratizirani, togi, neučinkoviti in neprijazni upravi, saj javno mnenje upravi nikoli ni posebej naklonjeno (Kovač in Virant 2011, 44).

Svetovna gospodarska kriza je v ljudeh naselila strah, nemoč in negotovost (Dnevnik 2010), kar samo po sebi še ne pomeni, da zaposleni delajo manj ali slabše. Vse vodje imajo zahtevnejšo nalogo, najti morajo namreč načine motiviranja, ki bodo posameznike pripravili do tega, da delajo čim več in čim bolje s čim manjšimi stroški.

Pri tem se je potrebno zavedati, da je motivacijo veliko lažje uničiti kot vzpostaviti. Ravno zaradi tega motiviranje ne more biti samo naključna igra, temveč stalno in načrtno vzdrževanje posameznikove zavzetosti za delo. Predpogoj, da vodja sploh lahko motivira zaposlene je, da je sam visoko motiviran za delo (Lipičnik in Možina 1993, 50–51). Raven motiviranosti vseh zaposlenih tako neposredno vpliva na njihovo delovanje, kar pomeni, da vpliva tudi na delovno učinkovitost. Dolgoročno raven motiviranosti posledično vpliva na

usposobljenost zaposlenih za delo in tudi na organizacijo delovnega procesa (Ivanko in Stare 2007, 74).

Krize so nastajale že pred pojavom kapitalizma, a kljub temu so vtakane v samo bistvo kapitalizma. Zmožnost inovacij in pripravljenost tvegati je namreč hkrati tudi okoliščina za borzne in kreditne balone ter katastrofične zlome (Mihm in Roubini 2010, 4). Zdajšnja svetovna gospodarska kriza je tudi družbena kriza, na ozadju ekološke ter geopolitične krize, kar kaže na zgodovinski prelom (Zgroženi ekonomisti 2012, 8). Nedvomno je država oziroma državna oblast tista, ki s svojimi odločitvami vpliva na delovanje celotnega javnega sektorja. Iz tega sledi, da (ne)posredno vpliva tudi na motiviranje javnih uslužbencev. V luči svetovne gospodarske krize smo v diplomskem delu skušali ugotoviti, kakšni so pogoji za motivacijo javnih uslužbencev v času, ko se izhod iz recesije zdi še zelo daleč.

## **1.1 Cilj in namen diplomskega dela**

Cilj diplomskega dela je predstaviti motivacijo, motivacijske teorije in dejavnike ter raziskati, kako svetovna gospodarska kriza vpliva na motiviranje javnih uslužbencev. Le-ti predstavljajo obsežen del populacije, saj javni sektor dejansko zajema vsa področja naše družbe. Vsi uporabniki javnih storitev si želimo ob stiku z javnim sektorjem na drugi strani sogovornika, ki bo strokoven, odziven, ki bo razumel naše morebitne težave in nam znal svetovati. Predvsem pa, da bo kljub gospodarski krizi uporabniku prijazen. Javni uslužbenec, ki ima vse te kvalitete, pa mora biti za svoje delo ustrezno motiviran. Temeljni predmet preučevanja diplomske naloge je motiviranje javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize, ko so razmere večinoma povsod zaostrene. Motiviranje ni enkratni dogodek, ampak je proces, ki se navkljub krizi ne sme zaustaviti, še manj pa zanemariti. V vsakem primeru pa se mora prilagoditi obstoječim razmeram.

Namen diplomskega dela je s pomočjo analize obstoječe literature pokazati, kako pomembno je področje motiviranja javnih uslužbencev za učinkovito delovanje celotnega javnega sektorja, še posebej v času svetovne gospodarske krize. Hkrati želimo doseči tudi povečanje razumevanja vloge vodje v procesu motivacije javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize. V diplomskem delu ne želimo analizirati svetovne gospodarske krize niti se ukvarjati z razlogi za njen nastanek, temveč se bomo posvetili njenemu vplivu na motiviranje javnih uslužbencev.



## **1.2 Struktura diplomskega dela**

Diplomsko delo je razdeljeno na uvod, osrednji del in sklep ter sestavljeno iz šestih poglavij. V uvodu so opredeljeni cilj in namen diplomskega dela, uporabljene hipoteze in metodološki del. Uvodu sledi osrednji del, ki je najobsežnejši in obsega štiri poglavja. V drugem poglavju smo opredelili pojem javnega uslužbenca in definirali uslužbenski sistem. Pregledali smo kodeks in načela delovanja javnih uslužbencev. V tretjem poglavju smo se posvetili razlagi upravljanja s človeškimi viri. Predstavili smo kadrovske funkcije in uveljavljenost menedžmenta človeških virov v javni upravi. V nadaljevanju smo pregledali najpomembnejše elemente sodobnih pristopov upravljanja človeških virov v uslužbenskem sistemu, to je sistem ocenjevanja in napredovanja javnih uslužbencev, plačni sistem, sistem usposabljanja ter izobraževanja. Na koncu tretjega poglavja smo pojasnili vlogo vodje v javnem sektorju. Tretjemu poglavju sledi poglavje o motivaciji, kjer smo opredelili motivacijo, motive in pregledali sodobne motivacijske teorije ter razložili motivacijske dejavnike. Posebno pozornost smo namenili motiviranju javnih uslužbencev, saj, kot smo zapisali že v uvodu, se motiviranje javnih uslužbencev razlikuje od motiviranja zaposlenih v zasebnem sektorju. Raziskali smo tudi vlogo vodje pri spodbujanju motivacije javnih uslužbencev. Peto poglavje je namenjeno opredelitvi svetovne gospodarske krize, predvsem raziskavi njenega vpliva na motivacijo javnih uslužbencev in na vlogo vodje v motivacijskem procesu. Predstavili smo bistvene ukrepe, ki jih je sprejela Slovenija v soočanju s krizo, in ugotavljali kakšen vpliv imajo na motivacijo javnih uslužbencev. Pri tem smo izpostavili pomembnost teh ukrepov za nadaljnji razvoj sistema javnih uslužbencev.

V sklepu smo preverili veljavnost postavljenih hipotez in na koncu povzeli vsa teoretična spoznanja v povezavi z motiviranjem javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize.

## **1.3 Hipoteze in uporabljena metodologija**

### **1.3.1 Hipoteze**

Evropske države so se različno odzvale na nove razmere, ki jih je povzročila svetovna gospodarska kriza. Nekatere so bile pri tem uspešnejše kot druge. Niso pa se uspele izogniti ukrepom, s katerimi so posegle v javni sektor. V diplomskem delu smo tako preverili veljavnost naslednje hipoteze:

**H1:** Republika Slovenija (v nadaljevanju RS) je pri soočanju s krizo sprejela vrsto ukrepov, ki negativno vplivajo na motivacijo javnih uslužbencev, kar (lahko) vodi v manjšo učinkovitost

in uspešnost pri njihovem delu; svetovna gospodarska kriza ima tako negativen vpliv na motivacijo javnih uslužbencev.

Pri izpeljavi druge hipoteze smo postavili v središče vlogo vodij v motivacijskem procesu, saj menimo, da imajo vodje pri motiviranju v času svetovne gospodarske krize ključen položaj:

**H2:** V času svetovne gospodarske krize ima javni uslužbenec na položaju vodje pri motiviranju podrejenih še pomembnejšo vlogo, saj jih mora motivirati tudi s svojim zgledom.

Prvo hipotezo smo preverjali tako, da smo najprej opredelili javne uslužbence in pojasnili najpomembnejše elemente sodobnih pristopov upravljanja človeških virov v sistemu javnih uslužbencev. Nato smo predstavili motivacijske teorije ter ključne motivacijske dejavnike, s pomočjo katerih smo ugotavljali, kateri so tisti, ki negativno vplivajo na motivacijo za delo. Protikrizni in varčevalni ukrepi, ki jih je sprejela RS in smo jih opisali v nadaljevanju, so nam pomagali odgovoriti na vprašanje, ali ima svetovna gospodarska kriza negativen vpliv na motivacijo javnih uslužbencev, kar lahko dolgoročno vodi v manjšo učinkovitost in uspešnost pri njihovem delu. Za preverjanje druge hipoteze smo raziskali vlogo vodje v javni upravi, še posebej pa smo se posvetili vlogi vodje pri spodbujanju motivacije. S pomočjo opredelitve svetovne gospodarske krize in protikriznih ter varčevalnih ukrepov smo preverjali vlogo vodje v motivacijskem procesu v času svetovne gospodarske krize.

### **1.3.2 Uporabljena metodologija**

Za izdelavo diplomske naloge smo najprej zbrali in pregledali obstoječo literaturo s proučevanega področja. Diplomsko delo tako temelji predvsem na deskriptivnem raziskovalnem pristopu. Z analizo in interpretacijo primarnih (zakoni, podzakonski akti, uredbe) ter sekundarnih virov (strokovne knjige, članki, internetni viri) smo pojasnili temeljne pojme (javni uslužbenci, upravljanje s človeškimi viri, motivacija, svetovna gospodarska kriza), ki so pomembni za razumevanje diplomskega dela. Tu smo za opredelitev teoretičnih izhodišč in pojmov uporabili deskriptivno metodo. Metoda klasifikacije je bila pri izdelavi diplomskega dela v pomoč pri klasifikaciji določenih pojmov. V diplomski nalogi smo uporabili tudi spoznanja, sklepe, navedbe in stališča drugih avtorjev glede motivacije in svetovne gospodarske krize. Tako smo pri raziskovanju vpliva svetovne gospodarske krize na motivacijo javnih uslužbencev uporabili tudi metodo kompilacije. Obstoječe diplomsko delo je teoretični konstrukt, saj s teorijo pridobljenih spoznanj in ugotovitev nismo preverili v praksi. Tako nimamo empiričnih podatkov, ki bi našemu delu dali dodatno veljavo.

## **2 JAVNI USLUŽBENCI**

Zgodovinsko gledano se je javna služba sprva enačila z izvajanjem politične oblasti. Z uveljavitvijo načela delitve oblasti med tri veje; izvršilno, zakonodajno in sodno, se problematika razmejevanja politične oblasti in uprave prenese v sam izvršilno-upravni sistem. Sodobno pojmovanje javne službe pa vidi le-to kot družbeno koristno funkcijo, kot del izvršilne oblasti, ki samostojno in v okviru danih predpisov opravlja upravne naloge. »Sodobna upravna služba temelji na načelih sodobne države, torej na etiki javne službe, politični nevtralnosti uslužbenskih razmerij, pravni vezanosti in odgovornosti javnih uslužbencev do uporabnikov ter merilu sposobnosti kot poglavitnem merilu za sprejem in napredovanje v upravni službi«, kar naj bi zagotavljalo stalno, spoštovano in profesionalno upravno službo (Haček in Bačlija 2007, 43–44).

### **2.1 Oprelitev javnega uslužbenca**

Z razvojem sodobne države se je izoblikovala posebna kategorija posameznikov, ki svoje delo v upravni organizaciji opravljajo za plačilo kot svoj redni in osnovni poklic. Tako izvajalci upravne dejavnosti niso več laiki, temveč izobraženi strokovnjaki (Haček in Bačlija 2007, 45). »Najbolj posplošena definicija javnega uslužbenca je, da je javni uslužbenec tisti, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu« (Haček in Bačlija 2012, 49). Bučar (1969, 588) nadalje razlikuje med organskim in funkcionalnim pomenom javnega uslužbenca. »V organskem pomenu lahko štejemo kot javne uslužbence vse tiste osebe, ki delajo za določen organ, tako da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. V funkcionalnem pomenu pa so javni uslužbenci vse tiste osebe, ki opravljajo kakršnokoli javno funkcijo«. Javni uslužbenci imajo družbeno koristno funkcijo, opravljajo namreč naloge, ki so pomembne za celotno družbeno skupnost. Posledično se družbeni status javnega uslužbenca razlikuje od položaja osebe zaposlene v zasebnem sektorju (Virant v Vlaj 2006, 13). Dejstvo je, da imajo javni uslužbenci omogočen dostop do številnih pomembnih informacij. Morali bi predstavljati visoko organiziran in tehnično usposobljen aparat, ki bi s svojim znanjem in sposobnostmi vplival na oblikovanje in sprejemanje političnih odločitev (Verbinc Srebotnjak v Kohont 2004, 284).

## 2.2 Javni uslužbenci v Sloveniji

Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) kot javne uslužbenke opredeljuje vse zaposlene v javnem sektorju. »Javni sektor pa sestavljajo (ZJU- UPB3 2007, 1. člen):

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

Status javnega uslužbenca dobi posameznik na podlagi enostranskega oblastnega akta o imenovanju. V določenih primerih pa tudi s pogodbenim aktom javnopravne ali zasebne narave. Med javnim uslužbencem, to je »izvajalcem upravne dejavnosti in njegovim delodajalcem, se vzpostavi uslužbensko razmerje, ki je pravno razmerje« in iz katerega izhajajo določene medsebojne obveznosti ter pravice (Haček in Bačlija 2012, 54).

**Tabela 2.1: Število zaposlenih v slovenski državni upravi**

| segmenti /datum                           | Število zaposlenih |              |              |              |              |              |
|-------------------------------------------|--------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|                                           | 1.1.2007           | 1.1.2008     | 1.1.2009     | 1.1.2010     | 1.1.2011     | 1.1.2012     |
| <b>Civilni del organov državne uprave</b> | 18173              | 18.390       | 17332        | 17034        | 16754        | 16610        |
| <b>Policija</b>                           | 9387               | 9475         | 9352         | 9375         | 9158         | 9133         |
| <b>Slovenska vojska</b>                   | 7368               | 7100         | 7649         | 7677         | 7614         | 7600         |
| <b>skupaj</b>                             | <b>34928</b>       | <b>34965</b> | <b>34333</b> | <b>34086</b> | <b>33526</b> | <b>33343</b> |

Vir: Ministrstvo za upravo, Direktorat za organizacijo in kadre v Haček in Bačlija (2012, 120).

Javni sektor zaposluje precejšen del aktivnega prebivalstva v Sloveniji. V Tabeli 2.1 so prikazani podatki o številu zaposlenih v slovenski državni upravi. Število zaposlenih se je po letu 2008 začelo zmanjševati, še posebej na prehodu iz leta 2010 v leto 2011. Zmanjševanje javnega sektorja je bilo v skladu s smernicami takratne oblasti, ki je želela v čim krajšem možnem času zmanjšati porabo javnih sredstev. Podrobneje smo ukrepe, s katerimi je RS vplivala na zmanjšani obseg javnega sektorja in so imeli neposredni vpliv na motivacijo javnih uslužbencev, predstavili v petem poglavju.

### 2.2.1 Klasifikacija javnih uslužbencev

»Klasifikacijski sistemi javnih uslužbencev predstavljajo razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, ki so potrebna za uspešno opravljanje delovnih

nalog« (Denhardt v Haček in Bačlija 2012, 128). Klasifikacijski sistem lahko temelji na klasifikaciji delovnih mest, pri čemer posamezna kategorija zajema vsa delovna mesta z enakimi ali podobnimi delovnimi nalogami. V tem »sistemu klasifikacije delovnih mest sta položaj javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od položaja, to je delovnega mesta, ki ga javni uslužbenec zaseda. Po drugi strani pa lahko klasifikacijski sistem javnih uslužbencev temelji na klasifikaciji javnih uslužbencev, pri kateri posamezna kategorija zajema vse javne uslužbence z enakimi, posameznimi lastnostmi«. Sem sodijo formalna izobrazba, dodatna izobrazba ter delovna doba. Oba klasifikacijska sistema omogočata vzpostavitev sistemov ocenjevanja, napredovanja in plačnega sistema. Prednost sistema klasifikacije delovnih mest je zagotovljeno nagrajevanje po delu in pripomore k racionalnejši organiziranosti, prednost sistema klasifikacije javnih uslužbencev pa je v tem, da zagotavlja varnost zaposlitve (Haček in Bačlija 2012, 128–130). Na podlagi klasifikacije delovnih mest se javni uslužbenci v RS delijo na (Haček in Bačlija 2012, 133):

- **uradnike:**

- »ki v upravnih organih opravljajo javne naloge, neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa in ki, v razmerju do uporabnikov javnih storitev, izvajajo javne naloge osebe v javnem sektorju«, pri tem pa ne delujejo v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na zaupnosti, politični nevtralnosti, lojalnosti in polni odgovornosti za delo. Le uradnik lahko na podlagi posebnega pooblastila posreduje javne informacije o delu osebe v javnem sektorju in le uradnik lahko pridobi naziv ali položaj;

- **strokovno-tehnične javne uslužbenke:**

- »ki v organih opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa, in ki lahko na svojem (strokovno-tehničnem) delovnem mestu opravljajo tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo«.

*Uradniško delovno mesto, na katerem se izvršujejo navodila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela v organu, je **položaj**. V ministrstvih zasedajo položaj generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot; v organih v sestavi direktor in vodje organizacijskih enot; v upravnih enotah načelnik in vodje organizacijskih enot; v vladnih službah in v upravah lokalne skupnosti pa direktor in vodje organizacijskih enot. Položaj kot uradniško mesto vsebuje tudi naloge*

*nadomeščanja in neposredne pomoči uradnikom na položaju, tako imajo v teh primerih status uradnika na položaju tudi namestniki* (Korade Purg 2011, 135).

Gre za tako imenovane visoke javne uslužbenke, njihov status sicer nikjer ni točno opredeljen, kljub temu da obstaja precej pogojev za zasedbo najvišjih uslužbenskih položajev (Haček in Bačlija 2012, 212). Predvsem bi to morali biti upravni strokovnjaki, ki imajo sposobnost vodenja oziroma upravljanja s kadrovskimi viri ter imajo še druga uporabna funkcionalna znanja (ZJU-UPB3 2007, 81. člen). ZJU uvaja novost v slovenskem prostoru, saj uvaja pojem **upravnega menedžerja**, kar pomeni, da so določene vodstvene položaje v ministrstvih, vladnih službah in organih v sestavi, na katerih so bili prej politični funkcionarji, zamenjali upravni menedžerji (Haček in Bačlija 2012, 166). V skladu s ciljem posodobitve slovenskega sistema javnih uslužbencev si je zakonodajalec zastavil ambiciozen načrt, po katerem bi elitno skupino javnih uslužbencev predstavljali upravni menedžerji. Na ta način se je v Sloveniji uvedel nemško-francoski model političnih uradnikov, ki določa, da lahko politični funkcionar izmed obstoječe uradniške elite izbere tiste upravne menedžerje, s katerimi bo po njegovem osebnem prepričanju najbolje sodeloval. Položaj slovenskega upravnega menedžerja je namreč časovno vezan na obdobje petih let (Haček in Bačlija 2012, 212–213). Upravni menedžer je izbran na podlagi posebnega javnega natečaja, kjer natečajne komisije, ki jih imenuje uradniški svet, izmed vseh prijavljenih kandidatov izberejo tiste, ki imajo najvišjo strokovno usposobljenost in izpolnjujejo vse zahtevane pogoje. Natečajna komisija predloži seznam funkcionarju, ta pa potem izbere med kandidati tistega, ki je po njegovem mnenju najprimernejši. Upravni menedžerji so na ravni ministrstva generalni sekretar in generalni direktor, na ravni organa v sestavi in vladne službe predstojnik, med upravne menedžerje pa sodita tudi načelnik upravne enote in direktor občinske uprave oziroma tajnik občine (Pirnat 2011, 68–69).

ZJU prav tako loči nazive od položajev. Uradnika se ob sklenitvi delovnega razmerja »imenuje v najnižji naziv, v katerem se izvaja delo na uradniškem delovnem mestu«. Na ta način je uradnik umeščen v eno od šestnajstih stopenj nazivov, ki so razporejeni na pet kariernih razredov. Za pridobitev naziva mora uradnik izpolnjevati dosti pogojev, za uvrstitev v posamezni karierni razred pa je predpisana tudi stopnja izobrazbe. Uradnik mora torej ob imenovanju v naziv imeti najmanj predpisano izobrazbo, opravljeno usposabljanje in znanje uradnega jezika. Lahko pa se določijo tudi zahtevane delovne izkušnje in drugi pogoji za imenovanje v naziv v skladu z ZJU (ZJU-UPB3 2007, 84–87. člen).

Na tem mestu je potrebno izpostaviti, da ZJU v prvem členu posebej opredeli, da funkcionar ni javni uslužbenec. Bistvena razlika med njima je v tem, »da je funkcionar na položaj v

upravi imenovan (ne)posredno na podlagi političnih kriterijev«. Njegov položaj je vezan na določen čas oziroma mandatno obdobje, za katerega je bil imenovan ali izvoljen. Bistvenega pomena je, da so funkcionarji del sistema državne oblasti s pooblastilom za odločanje o javnih zadevah (Haček 2001, 49). Funkcionarji torej »izvršujejo posamezne funkcije v zakonodajni, izvršilni in sodni oblasti ter v drugih državnih organih in lokalnih skupnostih« (Klinar 2006, 47). V izvršilni veji oblasti so funkcionarji še predsednik vlade in generalni sekretar vlade, ministri in omejeno število državnih sekretarjev (Haček in Bačlija 2012, 166).

### **2.2.2 Kodeks ravnanja javnih uslužbencev**

Vlada Republike Slovenije je na podlagi priporočila Sveta Evrope leta 2001 sprejela Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Gre za etični kodeks, ki velja za vse javne uslužbence in ki zahtuje smernice delovanja javnih uslužbencev (Stanonik 2007, 32). Po eni strani je »kodeks pripomoček javnim uslužbencem pri izvajanju javnih nalog, po drugi strani pa je namenjen tudi seznanitvi javnosti z ravnanjem, ki ga ima pravico pričakovati od javnih uslužbencev«. Kodeks določa, da mora javni uslužbenec ravnati politično nevtravno in nepristransko, do delodajalca pa mora biti lojalen. Javni uslužbenec mora biti spoštljiv v odnosih z državljani, z drugimi javnimi uslužbenci, s svojimi predstojniki in s podrejenim osebjem. Pri opravljanju svojega dela mora javni uslužbenec vedno ravnati tako, da krepí in ohranja zaupanje javnosti v poštenost, nepristranskost in učinkovito opravljanje javnih nalog (Ivanko in Stare 2007, 209). Javni uslužbenci pri svojem delu potrebujejo ta etični kodeks, saj učinkuje kot vodilo pri njihovem delu in ureja njihovo delovanje ter svári pred neetičnim ravnanjem. Predvideva tudi sankcije v primeru neetičnega ravnanja (Rose in Lawton v Brejc 2004, 77). »Za etično delovanje v javni upravi je pomembno, da politiki, stranke, pogodbeni partnerji in drugi ne spodbujajo oziroma ne zahtevajo od javnih uslužbencev ravnanje v nasprotju z etičnim kodeksom« (Brejc 2004, 77).

### **2.2.3 ZJU in način (načela) delovanja javnih uslužbencev**

ZJU je bil sprejet leta 2002. Slovenija je sicer že pred tem imela (do neke mere) vzpostavljen sistem javnih uslužbencev, ki pa ga je bilo potrebno nadgraditi oziroma prilagoditi spremenjenim družbenim razmeram in novemu pojmovanju vloge uprave v razmerju do uporabnika njenih storitev (Korade Purg 2011, 124–126). V diplomskem delu ne želimo

podrobno analizirati ZJU, vendar pa se nam zdi pomembno poudariti, da ZJU med drugim določa načela po katerih se morajo javni uslužbenci ravnati pri svojem delu. Načela dajejo predvsem vrednotno in etično podlago za njihovo delovanje.

ZJU vsebuje katalog načel, ki je razdeljen na dva dela in je namenjen vzpostaviti standardov kakovosti. V prvem delu obsega »deset načel, ki se nanašajo na javne uslužbence v celotnem javnem sektorju. V drugem delu so zapisana načela, ki veljajo za uradnike v državnih organih in upravah lokalne skupnosti. Katalog načel nima neposrednega pravnega učinka, izraža pa temeljne vrednote, ki jim želi zakonodajalec slediti pri urejanju uslužbenskega razmerja« (Haček in Bačlija 2012, 136–137). Prvi del desetih načel po ZJU obsega »načelo zakonitosti, strokovnosti, zaupnosti, odgovornosti za rezultate, načelo častnega ravnanja, načelo dobrega gospodarja, načelo prepovedi nadlegovanja in enakopravne dostopnosti ter načelo varovanja poklicnih interesov«. ZJU določa tudi omejitve glede sprejemanja daril (ZJU-UPB3 2007, 7.–15.a člen). Tako imenovana uradniška načela, ki obsegajo drugi del kataloga, so »načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti, ki določa, da mora javni uslužbenec javne naloge izvrševati politično nevtralno in nepristransko ter v javno korist, in tako zagotavlja odsotnost politike v statusu in delu uradnikov«. Drugo je načelo kariere, po katerem je uradniku omogočena uradniška kariera z napredovanjem, ki je odvisna od strokovne usposobljenosti, delovnih ter strokovnih kvalit in rezultatov dela. To načelo naj bi delovalo motivacijsko, uradnikom namreč omogoča napredovanje na svojem delovnem mestu, hkrati pa naj bi privabljal nov kader, ki vidi v javni upravi možnost za uradniško kariero. Tretje načelo je načelo javnega natečaja, ki omogoča objektivnejšo izbiro uradnikov ter hkrati vsem neizbranim kandidatom omogoča pritožbo in sodno varstvo (Korade Purg 2011, 131–132).

Na podlagi vseh naštetih načel in prebiranju ZJU lahko sklepamo, da imajo javni uslužbenci zelo odgovorno delo. Ravnati se morajo v skladu z vsemi zakonskimi predpisi in pravili poklicne etike. Pri opravljanju svojih nalog ne smejo pozabiti, da so predstavniki države oziroma lokalne skupnosti, hkrati pa še vedno predstavljajo sebe kot individualno osebo, kar pogostokrat pozabimo oziroma pozabijo.

*Tako razlikujemo naslednje vrste odgovornosti javnih uslužbencev:*

- **objektivna odgovornost**, ki se nanaša na odgovornost do nekega kolektivnega telesa, do podrejenega osebja, določenih nalog, doseganja ciljev, do javnosti;
- **subjektivna odgovornost** se nanaša na osebno prepričanje vsakega javnega uslužbenca posebej in določa lojalnost ter identificiranje z določeno "stranko" (Cooper v Haček in Bačlija 2012, 142);



- **politična odgovornost** se nanaša na učinkovito uresničevanje ciljev politične avtoritete ter zagotavljanje uresničevanja potreb in interesov državljanov;
- **profesionalna odgovornost** se nanaša na strokovno oblikovanje ciljev, nalog ter zahtev vladajoče opcije ter državljanov (Harmon v Haček in Bačlija 2012, 142).

Pri odgovornosti gre seveda za odnos med ravnanjem javnih uslužbencev in njegovimi posledicami, tako da lahko o odgovornosti govorimo v strukturalnem in personalnem smislu. Pri prvem so mišljene sankcije v organizaciji, saj »javni uslužbenec ni prisiljen v odgovorno ravnanje vse do takrat dokler niso predpisane tudi posledice, ki jih bo nosil, v kolikor njegovo delovanje ne bo usklajeno s podeljenimi pristojnostmi«. V personalnem smislu pa gre za etično vest posameznika, kjer mora biti obveznost samoevalvacije normativno opredeljena in zahtevana. Glede vodilnega kadra v upravi bi lahko izpostavili še odgovornost politiki in odgovornost izvajalcem ter uporabnikom v konkretnem delovnem procesu. Za javne uslužbence morajo biti predpisane zahteve delovne discipline in jasno opredeljene tudi sankcije, ki bodo sledile kršitvam delovnih obveznosti in dolžnosti. Upravni strokovnjak potrebuje za odgovorno delo določeno avtonomijo, ki mu bo pomagala osmisлити lastno delo, preko katerega lahko dobi samopotrditev. Le takšno delo, ki ni zgolj sredstvo za preživetje, lahko človeka motivira (Haček in Bačlija 2012, 143–144).

### 2.3 Sistem javnih uslužbencev

Sistem javnih uslužbencev je sistem, znotraj katerega delujejo javni uslužbenci. Gre za poseben upravni sistem znotraj javne uprave. »Sistem javnih uslužbencev obsega centralno raven oblasti, se pravi raven unitarne oziroma federalne države in lokalno raven oblasti, ki je raven lokalne samouprave«. Sprva je prevladoval tako imenovan spoils sistem, ki je pomenil kadrovanje javnih uslužbencev na podlagi političnih meril. Uporaba tega sistema lahko pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela ter povzroči vrsto nestabilnosti znotraj upravnih organov, saj je med drugim onemogočena kontinuiteta upravnega dela. Nasprotje temu je merit sistem, ki zaposluje javne uslužbence na podlagi strokovnosti in primerne usposobljenosti. Za upravno področje je merit sistem primernejši, saj se na ta način zagotavlja trajnost zaposlitve in kontinuirano delovanje upravnega sistema tudi ob morebitnih menjavah politične oblasti (Haček in Bačlija 2012, 50–51).

V kolikor želimo razumeti delovanje celotnega sistema javnih uslužbencev se moramo zavedati, da ima sistem javnih uslužbencev v oblastnem sistemu različne vloge na treh ravneh

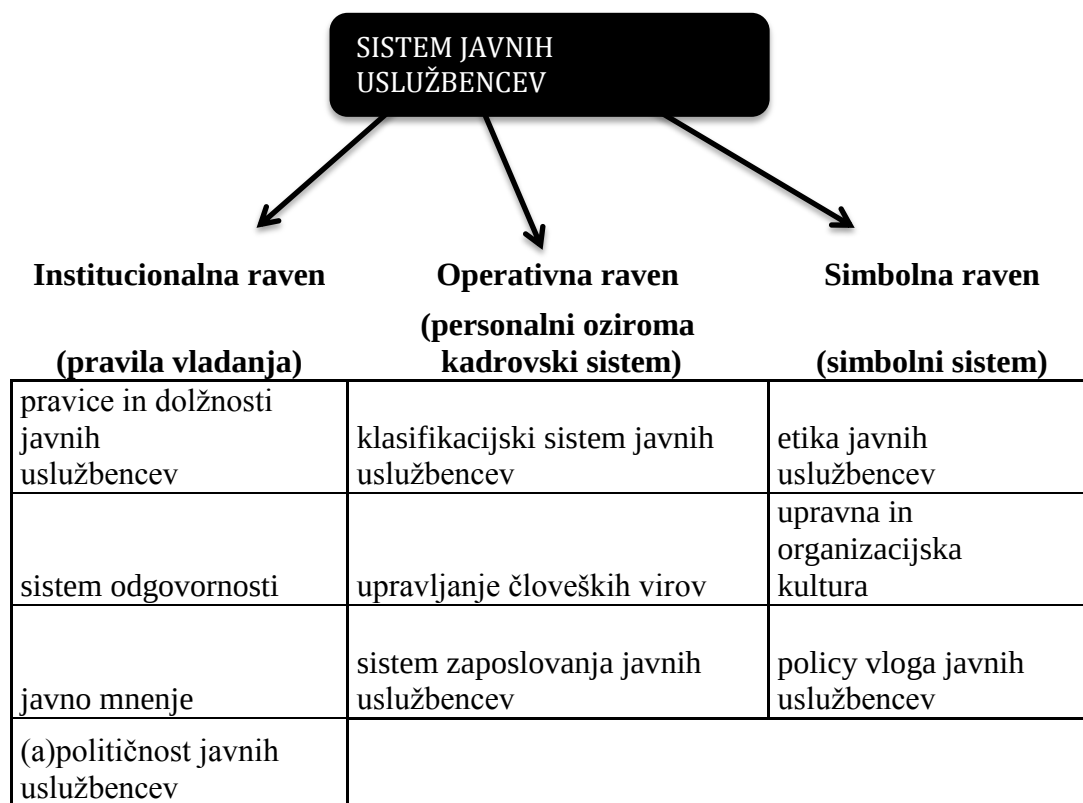
delovanja in sicer na kolektivni ravni<sup>1</sup>, na operativni ravni ter na simbolni ravni (Kohont 2004, 284). Znotraj sistema javnih uslužbencev poteka upravljanje večinoma na treh ravneh, prva je **institucionalna raven**, druga **operativna** in tretja **simbolna raven** (Haček in Bačlija 2012, 53). »Institucionalna raven temelji na zunanjih virih birokratske moči« (Meier v Haček in Bačlija 2012, 52). Ta raven »posreduje med uslužbenskim sistemom kot družbenim sistemom na eni in političnim okoljem na drugi strani. Sistem javnih uslužbencev iz političnega okolja črpa tisto potrebno podporo«, ki jo za svoje uspešno in učinkovito delovanje javni uslužbenci nujno potrebujejo. Na institucionalni ravni je pomemben vir birokratske moči javnih uslužbencev tudi javno mnenje. Znotraj same ravni pa so ključna pravila vladanja. Gre predvsem za postavljanje ciljev, izhodišč celotnemu uslužbenskemu sistemu in vlogi javnih uslužbencev v tem procesu, v katerem morajo imeti javni uslužbenci dejavno vlogo pri oblikovanju politike in ne smejo biti le izvajalci sprejetih odločitev (Haček in Bačlija 2012, 52). Druga, **operativna raven**, je raven, v kateri se načelna politika operacionalizira in temelji na notranjih virih birokratske moči (Meier v Haček in Bačlija 2012, 52). »Gre za strokovno raven upravljanja, kjer proces upravljanja poteka po posameznih področjih, na katerih se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo za neposredno izvajanje«. Operativna raven je najobsežnejša raven v sistemu javnih uslužbencev, saj je le-ta odprt sistem<sup>2</sup>, ki se mora odzvati na pritiske iz okolja in z okoljem vzajemno sodelovati. V ta namen mora uslužbenški sistem vzpostaviti kakovosten kadrovske podsystem (Haček in Bačlija 2012, 52–53). Vloga operativne ravni je zelo pomembna, saj se nanaša na odnos med državo in javnimi uslužbenci, kjer gre dejansko za odnos med delodajalcem in delavcem, pomeni pa različne dejavnosti na področju upravljanja človeških virov. Med te dejavnosti sodijo sistem zaposlovanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter karierni sistem (Kohont 2004, 284). **Simbolna raven** v zadnjem desetletju postaja vedno bolj pomembna raven v sistemu javnih uslužbencev, kljub temu da je manj vidna kot sta institucionalna in operativna raven. Tretja raven tako spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo že s tem, da opredeljuje, kaj je dobro in kaj slabo v upravnem delovanju ter v samem sistemu javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2012, 53).

---

<sup>1</sup> Haček jo poimenuje institucionalna (Haček in Bačlija 2012, 52).

<sup>2</sup> Glede na odnos do okolja sistemska teorija deli sisteme na odprte in zaprte sisteme. Zaprta sistem je neodvisen od okolja, saj je odvisen le od lastnih delov in povezanosti med njimi. Odprt sistem je podvržen vplivom iz okolja, ki jih ne moremo v celoti predvideti ali kontrolirati. Za odprt sistem je značilna njegova interakcija z okoljem (Vlaj 2006, 30).

**Tabela 2.2: Delitev sistema javnih uslužbencev na ravni oziroma podsisteme**



Vir: Haček (2001, 45).

Tabela 2.2 prikazuje vse tri ravni v sistemu javnih uslužbencev. Na institucionalni ravni se določijo pravila vladanja, opredelijo pravice in dolžnosti javnih uslužbencev, sistem odgovornosti ter definira (a)političnost javnih uslužbencev. Znotraj sistema javnih uslužbencev ima pomembno vlogo javno mnenje, saj se mora sistem odzvati na spremembe v okolju. Na operativni ravni se določi klasifikacijski sistem javnih uslužbencev ter vzpostavi sistem zaposlovanja. Sem sodi tudi upravljanje s človeškimi viri, zato je ta raven najobsežnejša. Na simbolni ravni je pomembna etika javnih uslužbencev, ki vpliva na upravno in organizacijsko kulturo znotraj sistema javnih uslužbencev.

Namen pravnih norm, ki določajo sistem javnih uslužbencev, je »zagotoviti razmere, v katerih bodo vrhunsko usposobljeni posamezniki motivirani za delo in profesionalni razvoj v državni upravi. S spodbudami za boljše delo, možnostmi kariernega razvoja in s stalnim usposabljanjem ljudi se to lahko v državni upravi tudi dosega» (Virant v Kohont 2004, 284).

## **3 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI ALI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV**

### **3.1 Kadri, kadrovska funkcija in njene naloge**

»Kadri so vsi ljudje, ki lahko ustvarjalno sodelujejo pri delu, odločanju, načrtovanju in izvajanju nalog za doseg osebnih in organizacijskih ciljev« (Možina v Svetlik in Zupan 2009, 21). Iz tega torej izhaja, da so kadri »vsiljudje, ki v kakršnemkoli smislu sodelujejo v neki obliki organiziranega dela. Da pa bi lahko bilo njihovo medsebojno sodelovanje čim uspešnejše, je potrebno izvajati različne dejavnosti, povezane s kadri. Le-te označujemo kot kadrovsko funkcijo v organizaciji, ki jo izvajamo zato, da bi zagotavljali razvoj in uporabo ustreznih človeških zmožnosti, s čimer bi dosegli zastavljene poslovne cilje« (Svetlik in Zupan 2009, 21). Človeške zmožnosti so zelo širok pojem. V širšem smislu mislimo na fiziološke in fizične ter psihične zmožnosti, v ožjem smislu pa mislimo na posameznikovo znanje, sposobnosti in motivacijo (Ivanko 2007, 57).

Kadrovska funkcija znotraj organizacije ni sama sebi namen. V preteklosti je vsekakor imela manj zahtevnejšo vlogo, vendar pa se je z leti njena vloga povečala in postala kompleksnejša. Strukturne spremembe v devetdesetih letih prejšnjega stoletja so prinesle v organizacijah decentralizacijo, zmanjševanje organizacijskih ravni, razdruževanje in oddajanje del. Kadrovska funkcija je takrat dobila strateško vlogo in se preselila v najvišja odločevalska telesa znotraj organizacije (Mesner Andolšek in Štebe 2004, 36). Kot temeljne naloge kadrovske funkcije lahko izpostavimo oblikovanje delovnih mest ter organizacijske strukture in spremljanje organizacijske uspešnosti, načrtovanje, privabljanje in izbiranje zaposlenih, zatem vrednotenje dela, plače in s tem povezane ugodnosti ter nagrade, zagotavljanje varstva pri delu in zdravstvenega varstva. Naloga kadrovske funkcije je tudi usposabljanje in razvoj zaposlenih, razvoj menedžerjev in menedžmentskih karier, sodelovanje s sindikati, urejanje delovnih razmerij, komuniciranje z zaposlenimi in vključevanje zaposlenih v odločanje ter izvajanje zaposlitvene administracije in formaliziranje politik ter programov (Armstrong v Svetlik in Zupan 2009, 22). V današnjih časih je kadrovska funkcija neločljivo povezana s funkcijo menedžmenta v organizaciji, saj so »načrtovanje, organiziranje, vodenje in nadziranje ključne menedžerske naloge, ki so neločljivo povezane s kadrovsko funkcijo« (Svetlik in Zupan 2009, 23). Kadrovska funkcija je tako ključna vodilna funkcija (Brejc 2004, 25).

### 3.2 Menedžment človeških virov

Upravljanje človeških virov oziroma menedžment človeških virov, ki ga največkrat poimenujemo kar s kratico **HRM** (v angleškem govornem prostoru Human Resource Managment), je sklop raznolikih dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov posameznika in organizacije (Haček in Bačlija 2007, 120). Koncept HRM je osredotočen na interakcijo med ljudmi, njihovimi nalogami in organizacijo, kjer ima organizacija, ki obkroža posameznika in njegovo delo, aktivno vlogo in ne predstavlja le zunanji okvir znotraj katerega deluje posameznik. Koncept predvideva, da so ljudje, njihove naloge in organizacija med seboj odvisni in tesno povezani (Brewster in Larsen 2000, 2).

V splošnem lahko **HMR** razumemo na dveh ravneh (Svetlik in Zupan 2009, 26):

- **»kot filozofijo menedžmenta**, ki vidi v ljudeh ključno vlogo pri zagotavljanju konkurenčnosti in uspešnosti ter je hkrati podlaga za konkretne aktivnosti HMR;
- **kot razviti model izvajanja kadrovske funkcije**«, ki poudarja strateško vlogo človeških virov in je zaradi tega HMR del menedžmenta podjetij.

Teoretiki, ki so raziskovali HRM, so prihajali iz različnih področij, kot so sociologija, teorija organizacije, socialna psihologija. Na ta način so se izoblikovali različni teoretski pristopi, ki so si mnogokrat med seboj tudi nasprotujoči (Brewster in Larsen 2000, 4). Strokovnjaki definirajo HMR na različne načine (v Svetlik in Zupan 2009, 27):

- za Armstronga je menedžment človeških virov poslovno usmerjena filozofija menedžerja pri delu z ljudmi, z namenom doseganja konkurenčne prednosti;
- Noe in drugi menijo, da se HMR »nanaša na politike, prakse in sisteme organizacije, ki vplivajo na vedenje zaposlenih in njihov odnos do dela ter tudi na uspešnost pri delu«;
- Milkovich in Boudreau trdita, da je HMR »sestavljen iz vrste medsebojno povezanih odločitev, ki skupaj tvorijo zaposlitveni odnos«. Kakovost odločitev neposredno prispeva k zmožnosti organizacije in zaposlenih, da dosežejo svoje cilje;
- Možina opredeljuje HMR kot »splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči uspešno ravnanje s kadrovskimi viri«;
- po Lipičniku je HMR proces analiziranja in urejanja človeških virov v organizaciji za zadovoljevanje njenih strateških ciljev;
- po Brejcu je HMR širši pojem kot le kadrovska dejavnost, saj gre za »nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki se širi na vse ravni vodenja; vodja mora v svojih sodelavcih videti najpomembnejši dejavnik za doseganje ciljev; svoje sodelavce mora

spodbujati k samostojnosti pri izvajanju dela in reševanju težav; vodja mora ustvarjati ozračje, v katerem zaposleni prevzemajo odgovornost za svoje delo».

Svetlik in Zupan (2009, 28) pa HMR opredeljujeta kot strateško usmerjeno dejavnost kadrovskih strokovnjakov ter menedžerjev, ki z medsebojno usklajenimi aktivnostmi spodbujajo zaposlene, da v čim večji meri uporabijo svoje zmožnosti za doseganje čim boljših rezultatov. Pri tem menedžerji ne smejo pozabiti na cilje in interese zaposlenih.

Ključna naloga današnjega menedžmenta človeških virov je s pomočjo najboljših zaposlenih, ustvariti prednosti organizacije. Najboljši zaposleni morajo sodelovati v najboljše organiziranih delovnih procesih (Boxall in Purcell v Svetlik in Zupan 2009, 53). Na tem mestu lahko povzamemo, da je vloga menedžmenta človeških virov v družbi znanja postala še pomembnejša. Ravno zato se mora menedžment človeških virov neprestano povezovati z menedžmentom znanja, ki se predvsem »nanaša na ljudi in pogoje, v katerih delajo, da bi lahko pridobivali, ustvarjali ter posredovali in uporabljali znanje pri delu«. Bistvena naloga menedžmenta človeških virov je spremljati, ocenjevati ter vplivati na ljudi v teh procesih (Svetlik in Zupan 2009, 56). Organizacija je lahko uspešna, kakovostna ter inovativna le, če vlaga v skrb za ljudi, talente in dobro upravljanje znanja ter organiziranje poslovnih procesov (Kramberger in drugi 2004, 106).

### 3.3 Javna uprava in menedžment človeških virov

Evropske države so bile v zadnjih dvajsetih letih prejšnjega stoletja priča številnim političnim in družbenim spremembam, kar je povzročilo spremembe tudi v državni upravi evropskih držav. Zahteve po smotrnejši uporabi finančnih virov in učinkovitem ter predvsem k uporabniku usmerjeno opravljanju javnih storitev so spremenile staro regulativno vlogo države. Partnersko vlogo države, kjer država skrbi za uspešen razvoj celotnega družbenega sistema skupaj z drugimi družbenimi podsistemi kot enakovreden partner, je omogočila nova doktrina s skupnim imenom **novi javni menedžment** (v angleščini new public management, v nadaljevanju **NJM**). Država uvaja **NJM** z namenom, da bo s prevzemanjem menedžerskih metod, ki so značilne za zasebni sektor, postala učinkovitejši in uspešnejši regulator, kar naj bi posledično vodilo k boljši družbi (Kohont 2004, 282). Zahteve modela NJM niso le samo izpolnjevanje pravil, temveč približevanje javni sektor uporabnikom, zahtevanje doseganje ciljev in standardov, istočasno pa »zavezanost k nenehnemu izboljševanju kakovosti storitev«. Nadaljnje zahteve so oblikovati plosko in vitko strukturo javnega sektorja, dati

večjo moč strokovnjakom ter tako uvajati decentralizirano odločanje, uvesti sodobno komercialno računovodstvo in na ta način uvesti intenziven nadzor nad stroški, dosežke zaposlenih postaviti kot merilo za napredovanje, nagrajevanje in tudi zaposlovanje (Politt v Kohont 2004, 282–283). **Cilji NJM** so doseganje večje produktivnosti javnega sektorja, uvajanje tržne regulacije v javni sektor, doseganje storitvene usmeritve ter decentralizacijo odločanja. Pomemben cilj je tudi odgovornost za rezultate (Kettl v Kohont 2004, 283).

Reforme uprave pa ni možno izvesti brez sprememb v upravljanju, vključno z upravljanjem človeških virov. To je privedlo do sprememb tako pri zaposlovanju kot tudi pri razvoju vodij v državni upravi. Ves čas se je poudarjala »potreba po decentralizaciji kadrovanja, prenosu odgovornosti za človeške vire na nižje nivoje in razvoju tistih metod, ki bodo ustrezale nalogam in dinamiki dela v posamezni organizaciji« (Kohont 2004, 283). Družbeno okolje, v katerem deluje uprava, se dandanes hitro spreminja, naloge uprave postajajo vse bolj vsestranske, medtem ko zahteve uporabnikov javnih storitev ves čas naraščajo (Lipičnik in Mežnar v Haček in Bačlija 2012, 158). Uprava se je tako morala soočiti s spremenjenim stanjem in zato je v ta namen začela uvajati in izvajati koncept **novega upravljanja javnega sektorja** (v nadaljevanju **NUJS**). **NUJS poudarja usmerjenost k uporabnikom**<sup>3</sup> ter ima za cilj splošno učinkovitost javnega sektorja z »uvajanjem prilagojenih menedžerskih metod dela in tržnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (Klinar 2006, 19). Za NUJS je značilna usmeritev na profesionalni menedžment, merjenje uspešnosti in uvedba standardov, izhodna kontrola ter decentralizacija. Za model NUJS so značilne tudi konkurenca, poslovne metode dela in ekonomična poraba virov (Kickert v Klinar 2006, 19–20). **Koncept NUJS** poudarja tri bistvene elemente. Prvi je tekmovalnost, kjer je ključna ločitev strateške in izvajalske funkcije, prosta izbira, nadzor ter financiranje na podlagi števila uporabnikov. Drugi element je razdruževalnost, kjer je nujna »rast provladnih, mikrolokalnih in izvršnih agencij, drobljenje privatiziranih industrij, merjenje učinkovitosti in jasni standardi uspešnosti«. Tretji element pa je spodbujanje večje storilnosti s pomočjo privatizacije lastništva, spremembe zakonodaje, razvojem tehnologij, vrednotenjem in podjetniškim upravljanjem lastnine, prožnejšim nagrajevanjem in gibljivim delom plače (Pečar v Klinar 2006, 20). **Končni cilj NUJS** je doseči učinkovito in demokratično upravljanje javnega sektorja s podjetniškimi načeli (Klinar 2006, 20).

---

<sup>3</sup> Usmerjenost k uporabnikom pomeni, da morajo javni uslužbenci s strankami ravnati tako, da bodo zadovoljne. Pri tem morajo javni uslužbenci ravnati zakonito in biti prijazni, ustrežljivi, informativni in profesionalni. Uprava je servis vsakemu državljanu, zato morajo javni uslužbenci pri svojem delu izpolniti cilje: dostopnost, enostavnost in socialna primernost upravnih storitev, zanesljivost in odzivnost pri delu, primerna informacijska podpora ter primernost osebnega stika (Sagadin Leskovar 2006, 21–22).

»Upravljanje človeških virov obsega vse od načrtovanja kadrovske politike, kamor spada priprava aktov o sistematizaciji in organizaciji delovnih mest ter načrti zaposlovanja, izobraževanja in usposabljanja, kot tudi načrtovanje štipendiranja, imenovanj in sklepanje pogodb, razporejanja ter motiviranja«. Sem sodi tudi plačna politika, ugotavljanje in ocenjevanje delovne uspešnosti, načrti nagrajevanja in sankcioniranja (Haček in Bačlija 2012, 158). Vse skupaj je del strateškega pristopa menedžmenta, ki temelji na načelih, da so zaposleni največje premoženje organizacije in da je »uspešnost organizacije posledica vrednot, kulture, organizacijskega vodenja ter ozračja in da morajo biti poslovni postopki in upravljanje človeških virov skladni ter povezani« (Možina v Haček in Bačlija 2012, 158–159).

**Tabela 3.1: Primerjava tradicionalnih in sodobnejših pristopov k upravljanju človeških virov v javnem sektorju**

| Kategorija                           | Tradicionalno delo z ljudmi                                    | Sodobno upravljanje človeških virov                                                    |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Osnovno pojmovanje                   | Ljudje delajo zaradi preživetja                                | Ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja                    |
| Vloga politike                       | Podfunkcija poslovnih sistemov                                 | Vodilni del strateškega menedžmenta                                                    |
| Cilji organizacije                   | Določeni                                                       | Nepredvidljivo spremenljivi                                                            |
| Status zaposlenih                    | Javnopravno zaščiten status-zakonsko omejene možnosti          | Prehajanje k zasebnim metodam                                                          |
| Opredelitev človekovih zmožnosti     | Glede na zahtevnost delovnega mesta se zaposli ustrezen človek | Spodbuja se razvoj, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje             |
| Načrtovanje človeških virov          | Reaktivnost-sprotna reakcija na pojavljajoče se potrebe        | Proaktivnost-identifikacija bodočih potreb in s tem skladno načrtovanje                |
| Usmerjanje                           | Ukazovanje in nadzor                                           | Spodbude, samousmerjanje                                                               |
| Motivacija                           | Zavest dolžnosti (upravna etika)                               | Naravnost k učinkovitosti, samostojnost odločanja                                      |
| Opredelitev delovnih mest            | Stroga, delo je operacionalizirano                             | Široka, uveljavlja se skupinsko delo, pogosto tudi projektno delo                      |
| Uspešnost pri delu                   | Neupoštevana                                                   | Merjena in nagrajevana                                                                 |
| Ustvarjalnost                        | Nezaželena                                                     | Spodbujana                                                                             |
| Plače                                | Fiksne glede na delovno mesto                                  | Del v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska                |
| Nagrajevanje                         | Finančno                                                       | Tudi nefinančno (javna pohvala)                                                        |
| Napredovanje                         | Po sistemu kariere; senioriteta                                | Horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitvene pristojnosti |
| Usposabljanje in sodelovanje         | Strogo namenski; redki                                         | Široki, spodbujana samoiniciativa                                                      |
| Obveščanje in sodelovanje zaposlenih | Odsotni ali omejeni                                            | Spodbujani                                                                             |
| Odpuščanje                           | V omejenih primerih                                            | Glede na (ne)uspešnost pri delu                                                        |

Vir: Kovač in drugi v Haček in Bačlija (2012, 160).



Iz Tabele 3.1, ki prikazuje primerjavo tradicionalnih in sodobnejših pristopov k upravljanju človeških virov v javnem sektorju, je razvidno, da sodobnejši pristopi poudarjajo predvsem pomen kadrovskih virov, se pravi pomen zaposlenih, ki imajo za delo v javnem sektorju potrebno znanje in so pri tem motivirani za doseganje čim večje učinkovitosti oziroma uspešnosti.

Temeljni cilj strateškega upravljanja človeških virov je pospeševati organizacijsko učinkovitost, predvsem z »razvojem motiviranosti, pripadnosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Sodobni pristopi k upravljanju človeških virov prav tako poudarjajo popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sproščanju njihovih zmožnosti in zagotavljanje možnosti za udeležbo zaposlenih pri skupnih ciljih, lastnem usmerjanju in nadzoru« (Možina v Haček in Bačlija 2012, 159). Pri uporabi podjetniških načel v javnem sektorju je potrebno imeti v mislih, da ima javni sektor drugačno poslanstvo in motiv delovanja kot zasebni sektor, tako da nekritična aplikacija podjetniških načel v javnem sektorju ni mogoča. Predvsem je potrebno biti pozoren na to, da je načelo zakonitosti višje od načela učinkovitosti delovanja javnega sektorja in da ima zadovoljevanje javnega interesa prednost pred ekonomsko uspešnostjo oziroma celo dobičkonosnostjo (Klinar 2006, 22).

V diplomskem delu želimo ugotoviti, kateri dejavniki vplivajo na motivacijo javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize, zato smo v nadaljevanju predstavili najpomembnejše elemente sodobnih pristopov upravljanja človeških virov v uslužbenskem sistemu. Gre predvsem za sistem ocenjevanja, napredovanja, plačni sistem in za sistem usposabljanja ter izobraževanja.

### **3.3.1 Sistem ocenjevanja javnih uslužbencev**

Ocenjevanje javnih uslužbencev se izvaja z namenom spodbujanja kariere in je ključna podlaga za »napredovanje javnih uslužbencev, poteka pa na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in z medsebojno primerjavo strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v organizaciji«. Zaposlene v javnem sektorju je možno oceniti le glede na druge zaposlene, kar posledično pomeni, da je nemogoče oblikovati povsem absolutne in merljive kriterije. Pri ocenjevanju se pregleda »rezultate dela, natančnost, samostojnost, ustvarjalnost in zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteta sodelovanja in organiziranja dela«. Javne uslužbence se ocenjuje enkrat letno, za svoje delo pa so lahko ocenjeni z ocenami odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo ter nezadovoljivo. Oceno javnemu uslužbencu poda neposredno nadrejeni. Nadrejeni mora

javnega uslužbenca z oceno seznaniti v obliki razgovora. V kolikor se javni uslužbenec z oceno ne strinja, lahko poda zahtevo za preizkus ocene, ki se potem opravi pred komisijo. Komisijo sestavljajo nadrejeni in, po pooblastilu predstojnika, še dva uradnika, ki nista sodelovala pri določitvi ocene za uradnika (Haček in Bačlija 2012, 169–170).

### **3.3.2 Sistem napredovanja javnih uslužbencev**

Iz vidika motivacije je zelo pomembna jasna ureditev sistema napredovanja za javne uslužbence. V kolikor ima javni uslužbenec podrobno opredeljen način, preko katerega lahko napreduje, bo skušal pri delu dokazati svoje sposobnosti. Prav tako se z napredovanjem zagotavlja varnost javnega uslužbenca. »S trajanjem delovne dobe položaj javnega uslužbenca znotraj organa javne uprave namreč napreduje. Javni uslužbenec napreduje, ko se pomika na zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma položaje, ki zagotavljajo ugodnejše, gmotne možnosti« (Haček in Bačlija 2012, 161). »Napredovanje je tesno povezano s klasifikacijskim sistemom, tako napredovanje v sistemu klasifikacije delovnih mest (položajev) pomeni premik na višje delovno mesto, napredovanje v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev (nazivov) pa pomeni premik na višji položaj v tej klasifikaciji« (Virant v Haček in Bačlija 2012, 161). Razlikujemo med odprtim in zaprtim sistemom napredovanja, pri čemer (Trpin v Haček in Bačlija 2012, 161):

- v »odprtem sistemu javni uslužbenec napreduje na podlagi ocene njegove sposobnosti in delovnih uspehov«; ta sistem je prilagojen sistemu klasifikacije delovnih mest (položajev) in deluje motivacijsko oziroma spodbujevalno;
- v »zaprtim sistemu javni uslužbenec napreduje avtomatično in neodvisno od ocene njegove sposobnosti, torej takrat, ko doseže določeno višjo stopnjo izobrazbe ali s pretekom določenega obdobja dela«; zaprt sistem na ta način zagotavlja varnost javnih uslužbencev in je zelo enostaven oziroma pregleden.

V RS je v veljavi odprt sistem, kjer javni uslužbenci napredujejo na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti, »napredovanje v višji naziv pa je možno le, če je v skladu s kadrovskim načrtom« (Haček in Bačlija 2007, 126). »S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in vse načrtovane spremembe v strukturi ter številu delovnih mest za obdobje dveh let« (ZJU-UPB3 2007, 42. člen). Napredovanje urejata dva zakona, in sicer ZJU in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (v nadaljevanju ZSPJS), ter dve uredbi. Prva je Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Druga pa Uredba o napredovanju javnih

uslužbencev v plačne razrede (Haček in Bačlija 2012, 167). Uradnik lahko napreduje na istem delovnem mestu v višji naziv, če izpolnjuje sledeče pogoje za napredovanje (Vlada Republike Slovenije 1998, 3. člen):

- »če izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje (ima predpisano stopnjo izobrazbe, določene delovne izkušnje in ostale pogoje, ki jih zahteva zakonodaja);
- če se delo na uradniškem delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravlja tudi v višjem nazivu;
- če je bil ocenjen z oceno, predpisano za napredovanje«.

ZSPJS opredeli tudi možnosti napredovanja javnih uslužbencev in funkcionarjev v višje plačne razrede<sup>4</sup>, po kateri lahko javni uslužbenec napreduje vsake tri leta v en ali dva višja plačna razreda. »Pogoj za napredovanje je delovna uspešnost, kjer se pregleda dosežene rezultate dela, samostojnost, natančnost, zanesljivost in ustvarjalnost pri izvajanju dela. Na tistih delovnih mestih, kjer lahko javni uslužbenec napreduje v višji naziv, lahko napreduje za največ pet plačnih razredov. Na delovnih mestih, kjer ni možno napredovati v nazive, pa lahko javni uslužbenec napreduje za deset plačnih razredov« (ZSJPS-UPB13 2009, 16. člen).

### 3.3.3 Plačni sistem javnih uslužbencev

Za upravljanje javnega sektorja je plačni sistem eno najpomembnejših orodij, saj je pomemben tako za razvoj javne uprave, se pravi v smeri večje strokovnosti in učinkovitosti, kot tudi za razvoj upravljanja kadrov in obvladovanje javno-finančnih izdatkov (Apohal Vučković 2011, 150). V vsaki državi ima področje plač v javnem sektorju pomemben vpliv na ekonomsko politiko. Plačni sistem lahko vpliva na zagotavljanje kakovostnejših storitev javnih uslužbencev. Istočasno pa je »politika plač vse bolj pomembna z vidika doseganja ustreznih makroekonomskih oziroma javnofinančnih učinkov«. Javni sektor bo dolgoročno uspešen le, če bo vodenje plačne politike v javnem sektorju stabilno. Stabilnost pa je odvisna od obvladovanja obsega sredstev za plače. Plačni sistem mora zagotoviti sistemske elemente gibljivega dela plače in pogoje za njegovo uporabo, le tako bo tudi kratkoročno uspešen. Sistemsko je torej potrebno urediti pogoje za napredovanje, delovno uspešnost in pridobitev dodatkov (Klinar 2006, 23–25). »Bistvena značilnost vseh plačnih sistemov v javni upravi je, da so urejeni na podlagi sistematizacije delovnih mest«. Javna uprava pa je tista, ki mora spremljati spremembe v družbi in temu primerno spreminjati tudi sistematizacijo. Načelo

---

<sup>4</sup> Za opredelitev plačnih razredov glej strani 27–28.

senioritete se je v preteklosti uporabljalo tudi pri plačnem sistemu, toda pogosto se je pokazalo kot neučinkovito, »saj zagotovljene prednosti zmanjšujejo inovativnost in uspešnost zaposlenih ter preprečujejo prihod novih kadrov na najvišje položaje«. Na tem mestu je treba poudariti tudi prednost, ki jo nudi zaposlitev v javnem sektorju, in sicer prinaša delo v javnem sektorju razmeroma visoko varnost zaposlitve in pogostokrat tudi dokaj lagodno delo (Haček in Bačlija 2007, 130).

Plačni sistem mora biti vključen v kadrovsko politiko in oblikovan racionalno ter hkrati dovolj prožno za uresničitev sprememb. Istočasno mora motivirati uslužbence za doseganje individualnih in skupnih rezultatov ter tako pritegniti strokoven in primerno usposobljen kader. »Plačni sistem mora postaviti plačilne pogoje dovolj visoko, da javni uslužbenci ne zapuščajo javne uprave. Hkrati mora biti sprejemljiv za uslužbence na način, da mora vzpostaviti jasne ter dobro zasnovane odnose med javnimi uslužbenci in vsem zaposlenim zagotavljati primerno plačilo. Navsezadnje pa mora dosegati vse omenjeno znotraj minimalnih in sprejemljivih stroškov« (Lipičnik in Mežnar v Haček in Bačlija 2007, 130). V kolikor želimo, da sistem plač spodbuja želeno vedenje ljudi v smeri doseganja ciljev, mora biti le-ta preprost in pregleden. »Tako lahko zaposleni vidijo učinke različnih načinov svojega vedenja na končno izplačilo in nagrado« (Zupan 2001, 131). »Plačni sistem mora biti zasnovan tako, da zagotavlja gmotno podlago za življenje javnih uslužbencev«. Posledično lahko delodajalec pričakuje, da bodo zaposleni lojalni in nepodkupljivi. Navsezadnje, plačni sistem mora biti oblikovan tako, da motivira ljudi za zaposlovanje v javni upravi (Haček in Bačlija 2007, 131).

### 3.3.3.1 Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

Po trenutni slovenski zakonodaji urejajo sistem plač javnih uslužbencev ZSPJS, podzakonski predpisi in kolektivna pogodba za javni sektor. Plačni sistem javnega sektorja se tako uporablja za **dobro petino vseh zaposlenih v RS**, kar znaša približno **160.000** zaposlenih. Obseg sredstev za plače znaša na letni ravni **štiri milijarde eurov** oziroma predstavlja približno četrtno vseh javnih izdatkov. Največji del se nameni področju vzgoje in izobraževanja ter tudi za javno upravo in zdravstvo (Apohal Vučković 2011, 151). Cilji ZSPJS so »zagotoviti enako osnovno plačo za primerljiva delovna mesta, nagrajevati in motivirati nadpovprečne delovne rezultate in delovno uspešnost, zagotoviti obvladljivost, transparentnost in prilagodljivost plačnega sistema z vidika javnih financ« (Kovač in Virant 2011, 40). ZSPJS določa strukturo plače in uvaža »nominalne mesečne bruto osnovne plače,

ki se določijo na podlagi uvrstitve funkcije, delovnega mesta in naziva v plačni razred na plačni lestvici«. Tako je vsak javni uslužbenec in funkcionar uvrščen v enega od plačnih razredov (Klinar 2006, 37). ZSPJS namreč hkrati določa tudi sistem plač funkcionarjev v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13 2009, 1. člen). ZSPJS nato definira plačno skupino, ki jo »sestavljajo delovna mesta in nazivi značilni za dejavnost oziroma istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih, in opredeli plačno lestvico, ki je sestavljena iz plačnih razredov. Plačni razredi so del plačne lestvice in imajo vrednost izraženo v nominalnem znesku<sup>5</sup>. Določena je tudi osnovna plača javnih uslužbencev in funkcionarjev, ki jo prejme javni uslužbenec ali funkcionar za opravljeno delo v polnem delovnem času in za pričakovane rezultate dela« v posameznem mesecu na posameznem delovnem mestu, nazivu ali funkciji (ZSPJS-UPB13 2009, 2. člen).

V nadaljevanju smo podrobneje analizirali sestavo osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatke k plači. Po našem mnenju so to trije bistveni elementi plače, ki vplivajo na motiviranje javnih uslužbencev. Plača javnih uslužbencev in funkcionarjev je tako sestavljena iz **osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov**.

### **Osnovna plača**

»Znesek osnovne plače se določi z uvrstitvijo v posamezni plačni razred na plačni lestvici. Vrednost plačnih razredov se predvidoma usklajuje enkrat letno, višina uskladitve pa se dogovori s kolektivno pogodbo za javni sektor« (ZSJPS-UPB13 2009, 5. člen). Osnovna plača se določa tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifni razred<sup>6</sup> (ZSJPS-UPB13 2009, 8. člen). »Plača javnih uslužbencev in funkcionarjev se določi s pogodbo, odločbo oziroma sklepom o zaposlitvi, kjer se določi plačni razred in ostale sestavine plače v skladu z veljavno zakonodajo« (ZSJPS-UPB13 2009, 3. člen).

### **Del plače za delovno uspešnost**

»Javni uslužbenci so lahko upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu« (ZSJPS-UPB13 2009, 21. člen).

---

<sup>5</sup> Trenutno velja plačna lestvica, ki obsega 65 različnih plačnih razredov, v razponu vrednosti od 438,18€ v prvem razredu, do 5.156€ v zadnjem razredu (ZSPJS-R 2013, 44. a člen).

<sup>6</sup> ZSPJS predvideva deset tarifnih razredov, uvrstitev v tarifni razred pa je odvisna od dosežene stopnje izobrazbe, ki je potrebna za opravljanje nalog (ZSPJS-UPB13 2009, 8. člen).

**Redna delovna uspešnosti pri opravljanju dela** (ZSPJS-UPB13 2009, 22. in 22. a člen):

- ta del plače dobi javni uslužbenec, »ki je v tekočem letu pri svojem delu dosegel nadpovprečne rezultate, in lahko znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, izplačuje pa se vsaj dvakrat letno;
- obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša najmanj 2 % in hkrati ne sme presegati 5 % letnih sredstev, namenjenih za osnovne plače«.

**Delovna uspešnost, ki izhaja iz povečanega obsega dela** (ZSJPS-UPB13 2009, 22. d in 22. e člen):

- ta del plače pripada javnemu uslužbencu, ki je pri opravljanju dela presegel pričakovane rezultate dela v posameznem mesecu;
- ta del se lahko izplača javnemu uslužbencu tudi v primeru nadomeščanja odsotnosti drugega javnega uslužbenca ali opravljanju dela iz naslova nezasedenega delovnega mesta.

**Delovna uspešnost, ki izvira iz prodaje blaga in storitev na trgu**<sup>7</sup> (ZSJPS-UPB13 2009, 22. i in 22. j člen):

- uporabniki proračuna, ki »pridobivajo sredstva tudi s prodajo storitev in blaga na trgu, lahko del teh sredstev uporabijo za plačilo delovne uspešnosti iz zgornjega naslova«, pri čemer so jasno opredeljeni pogoji za izplačilo teh sredstev.

Nagrajevanje »za delovno uspešnost je del plačilnega sistema, s katerim želi delodajalec nagraditi rezultate dela. Nagrada je za zaposlene protivrednost, ki si jo za svoje delo želijo. Sistem nagrajevanja predvideva uskladitev politike, procesov ter prakse organizacije, da bi svoje zaposlene nagradila glede na njihov prispevek, sposobnosti in pristojnosti« (Lipičnik 1998, 191). »Delovna uspešnost zaposlenega je odvisna od njegove motivacije in usposobljenosti za delo in je tisto, kar lahko posameznik po končanem delu pokaže, torej delovni rezultat. Delovno uspešnost je potrebno oceniti in pravično nagraditi«, saj s tem vplivamo na prihodnjo delovno uspešnost zaposlenega (Florjančič in Jereb v Černetič 2007, 245). Nagrajevanje po uspešnosti mora temeljiti na čim bolj objektivnem merilu uspešnosti, le tako je lahko »instrument motivacije in povezovanja posameznikov z organizacijo in njenimi cilji«. Istočasno pa nagrajevanje po uspešnosti deluje pri zaposlenih kot psihološki

---

<sup>7</sup> Velja le za javne agencije, javne zavode ter javne gospodarske zavode (Vlada Republike Slovenije 2009, 1. člen).

spodbudnik za delo ter je orodje delodajalcev za krmiljenje aktivnosti zaposlenega (Črnetič 2007, 245–246 ).

## Dodatki

Pomemben del plačnega sistema javnih uslužbencev predstavljajo dodatki k plači. V tabeli 3.2 so prikazane vrste dodatkov, ki jih določa ZSPJS. Višina posameznih dodatkov je večinoma opredeljena v Kolektivni pogodbi za javni sektor, prav tako so definirani posamezni dodatki. Nekateri dodatki se med seboj izključujejo (npr. dodatek za magisterij in dodatek za doktorat, dodatek za izmensko delo in dodatek za delo v deljenem delovnem času, dodatek za delo ponoči, dodatek za nedeljsko delo, itd). Kljub temu pa lahko iz tabele zaključimo, da posamezni javni uslužbenec lahko hkrati dobi kar nekaj dodatkov, vsota katerih se pri mesečnem izplačilu dobro pozna.

**Tabela 3.2: Dodatki javnih uslužbencev v Sloveniji**

| VRSTE DODATKOV                                    | opis dodatka                                                                                                                                                                                                                                                                    | višina dodatka                                                                                                                                                                        |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>položajni dodatek</b>                          | pripada javnemu uslužbencu, ki izvaja pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in izvajanjem dela, vrednotenje teh nalog pa ni vključeno v osnovno plačo delovnega mesta                                                                                                   | najmanj 5% in največ 12% osnovne plače                                                                                                                                                |
| <b>za delovno dobo</b>                            | del plače, s katerim se vrednotijo delovne izkušnje, ki jih je javni uslužbenec pridobil v celotni delovni dobi                                                                                                                                                                 | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor za vsako končano leto delovne dobe                                                                                                     |
| <b>za mentorstvo</b>                              | pripada javnemu uslužbencu, ki ima poleg svojega rednega dela na uvajanju še pripravnike, specializante                                                                                                                                                                         | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor                                                                                                                                        |
| <b>za specializacijo, magisterij ali doktorat</b> | pripada javnemu uslužbencu, ki pridobi specializacijo, magisterij ali doktorat po končanem univerzitetnem izobraževanju takrat, ko specializacija, magisterij oziroma doktorat niso navedeni kot pogoj za zasedbo delovnega mesta                                               | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor-nominalno                                                                                                                              |
| <b>za manj ugodne delovne razmere</b>             | pripada javnemu uslužbencu, ki dela v takšnih razmerah in te razmere niso upoštevane v osnovni plači, npr. za izpostavljenost pri delu v območju ionizirajočega sevanja                                                                                                         | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor                                                                                                                                        |
| <b>za nevarnost in posebne obremenitve</b>        | pripada javnemu uslužbencu, ki opravlja delo v takšnih razmerah in posebne obremenitve niso upoštevane v osnovni plači; npr. dodatek za delo v rizičnih razmerah (demonstracije, naravne nesreče), za delo na višini oziroma globini, za ure razredništva v večjih oddelkih...  | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor                                                                                                                                        |
| <b>za dvojezičnost</b>                            | pripada javnim uslužbencem, ki delajo na dvojezičnih območjih, kjer živi italijanska in madžarska manjšina in je znanje teh dveh jezikov pogoj za opravljanje dela                                                                                                              | znaša od 12% do 15% osnovne plače za učitelje in ostale strokovne delavce v osnovem in srednjem šolstvu, vzgojitelje in novinarje RTV<br>znaša od 3% do 6% za ostale javne uslužbenke |
| <b>za delo v manj ugodnem delovnem času</b>       | pripada javnemu uslužbencu za delo v deljenem delovnem času, za delo ponoči, v nedeljo in na dan, ki je določen kot dela prost dan oziroma praznik, za izmensko delo, za delo preko polnega delovnega časa; javnemu uslužbencu pa pripada tudi dodatek za stalno pripravljenost | se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor                                                                                                                                        |

Vir: Povzeto po ZSPJS-UPB13 2009, 23.-32. b člen in Haček in Bačlija (2012, 180–181).

Na tem mestu je potrebno omeniti, da je bilo v postopku priprave ZSPJS dogovorjeno, da se odpravijo plačna nesorazmerja med plačami posameznih dejavnosti in poklicev znotraj javnega sektorja. Pogajanja o uskladitvi vseh podzakonskih aktov med vlado in sindikati so trajala dlje, kot je bilo pričakovano. Do končnega dogovora je prišlo šele v letu 2008. Nesorazmerja naj bi se odpravila postopoma v štirih četrtinah, torej s štirikratnim povišanjem plač vsem tistim, ki so bili upravičeni do odprave nesorazmerja. Prvo povišanje plač je bilo

izvedeno avgusta 2008, drugo pa januarja 2009. Izplačilo preostalih četrtin je bilo nekajkrat preloženo, saj je sovpadalo s sprejetjem protikriznih ukrepov (Apohal Vučković 2011, 166–167). ZSPJS je bil sprejet julija 2002, od takrat pa je doživel že kar nekaj sprememb in dopolnitev. Spremembe v plačni zakonodaji, ki so bile v RS sprejete v sklopu rešitev izhoda iz gospodarske krize in so vsekakor vplivale na motivacijo javnih uslužbencev za uspešno delo, smo podrobneje predstavili v nadaljevanju diplomskega dela in sicer v petem poglavju.

### **3.3.4 Sistem usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev**

»Vseživljenjsko izobraževanje postaja nujnost za vsakogar«, ne glede na izbran poklic ali že doseženo stopnjo izobrazbe. Izobraževanje posameznika se ne zaključí s pridobitvijo spričevala ali diplome, temveč mora biti del vsakdanjika in kot takšno postati naš življenjski slog ter izhajati iz odločitve, da bi radi vedeli in znali več. Pri tem moramo razvijati naše sposobnosti in jih udejanjiti pri delu (Drnovšek v Možina 2009, 473). Organizirano in trajno učenje v organizaciji »prispeva k trajnim spremembam vedenja posameznikov. Gre za dolgoročni in trajni proces pridobivanja znanja v organizaciji, s ciljem izboljšati sposobnosti izvrševanja poslovnih nalog« (Možina 2009, 473). »Usposabljanje je proces, pri katerem razvijamo tiste posameznikove lastnosti, ki jih le-ta potrebuje« pri izvajanju točno določenega dela v okviru celote določene dejavnosti. Lahko bi rekli, da je to neke vrste dodatni trening oziroma vmesna etapa med izobraževanjem in delom (Možina 2009, 483). Miglič (2005, 34) pravi, da je usposabljanje niz »načrtovanih organizacijskih dejavnosti, katerih namen je povečati spretnosti in znanje zaposlenih ter spremeniti njihova stališča in vedenje skladno z organizacijskimi cilji in zahtevami dela«. Za današnjo družbo so značilne stalne in (ne)pričakovane spremembe, ki se zgodijo hitro. V kolikor želi imeti »organizacija takšne zaposlene, ki so se sposobni odzvati na spremembe, jim mora zagotoviti tako redno učenje kot tudi najboljšo uporabo, obnavljanje in dopolnjevanje znanja« (Možina 2009, 485). Sodobna uprava deluje v okolju, ki se stalno spreminja. Spremembe v političnih in gospodarskih sistemih, zahteve po večji demokratičnosti in kakovostnejših storitvah zahtevajo od uprave, da se temu prilagaja. Usposobljenost in strokovnost javnih uslužbencev je tako odvisna od sistematičnega in načrtovanega izobraževanja. Z namenom zagotoviti možnost nenehnega in sistematičnega pridobivanja znanja za delo v javni upravi je bila leta 1997 ustanovljena **Upravna akademija** (Miglič 2006, 259–260). Poglavitni nalogi Upravne akademije sta organizacija preizkusov znanja ter razvijanje in izvajanje splošnih programov



funkcionalnega usposabljanja javnih uslužbencev. Zagotavljanje stalnega in poenotenega usposabljanja javnih uslužbencev je temeljna funkcija Upravne akademije (Miglič in drugi 2006, 260). Ključni temelji uspešnega dela javnih uslužbencev so njihova strokovna usposobljenost, motiviranost, odgovornost in zanesljivost, učinkovitost ter neodvisnost od politike. Za uspešno delo je tako pomembno »zaposlovanje novih, ustrezno izobraženih in usposobljenih kadrov ter tudi zagotavljanje možnosti prilagajanja novim okoliščinam že obstoječim kadrom« (Miglič 2005, 13). Povečanje učinkovitosti delovanja javne uprave, prilagajanja »znanja zaposlenih novim postopkom in tehnologijam dela, zagotavljanje horizontalne in vertikalne mobilnosti javnih uslužbencev ter povečanje njihove motivacije so pogloblitveni cilji usposabljanja javnih uslužbencev« (Dujic v Miglič 2005, 14). Le-ti so prvi, ki morajo prevzeti odgovornost za izboljševanje lastnega znanja, sposobnosti in spretnosti (Miglič 2005, 15). V javni upravi je potrebno podarjati pomen stalnega izobraževanja in tako ustvarjati okolje za izobraževanje. Zaposleni morajo v dodatnem in stalnem izobraževanju videti »priložnost za razvoj njihovih sposobnosti, za napredovanje, boljše delo in nenazadnje, možnost za povečanje zadovoljstva pri delu« (Brejc 2004, 67). Usposabljanje je eden od motivacijskih dejavnikov, vendar pa dolgoročno motivacijo javnega uslužbenca določajo posameznikova sposobnost prilagajanja in odzivanje na reforme, posameznikov profesionalni razvoj ter karierno napredovanje (Miglič 2005, 16). Javni uslužbenci, ki se zavedajo pomena nenehnega učenja, razvijanja sposobnosti in lastnosti, so tisti, na katerih temelji sodobna javna uprava (Brejc 2004, 65).

### **3.4 Vodenje in vloga vodje**

Vodenje ni več samo tehnični proces, v katerem je vodja odgovoren za organizacijo delovnega procesa in sam proces, ampak se usmerja k ljudem. Vodja postaja odgovoren za razvoj kompetenc svojih podrejenih (Kopač in Trbanc 2004, 210). Najpomembnejše komponente vodenja so torej motivacija, koordinacija in sledenje. Posamezniki so pripravljeni slediti tistemu, ki jih zna motivirati in koordinirati, da skupaj dosežejo zastavljene cilje (Černetič 2007, 42). Vodenje lahko definiramo kot sposobnost usmerjanja, vplivanja in motiviranja ljudi, da bi dosegli zastavljene cilje in pri tem čim boljše izvajali svoje naloge (Ivanko in Stare 2007, 86). »Vodenje je proces, kjer vodja na podlagi svojih osebnih lastnosti, sposobnosti ter znanj vpliva na zaposlene, da bi (vzajemno) dosegli (dogovorjene) cilje« (Mayer v Kovač in drugi 2004, 11). Vodja z zgledom in nasveti vodi sodelavce z namenom, da doseže želeni cilj organizacije, pri tem pa mora biti sposoben jih navdušiti za delovanje

(Stare in Seljak 2006, 89). Vodja uporablja različne tehnike oziroma stile vodenja, ki poskušajo vplivati na razvoj in uporabo človeških zmožnosti (Lipičnik in Možina 1993, 90). Znotraj vsake organizacije ima vodja pomembno vlogo, saj je s svojim vedenjem model za vedenje sodelavcev, pri tem pa je njegova učinkovitost odvisna od njegove usmerjenosti v delo in ljudi. Vodja mora imeti potrebno strokovno znanje in sposobnost dobre komunikacije ter ustvarjanje dobrih odnosov s sodelavci. Znati pa mora tudi dobro dodeliti naloge in odgovornosti ter spodbujati člane skupine k sodelovanju. »Bistvene značilnosti vodje so strokovni in osebni ugled ter vpliv«. Ključne osebne lastnosti, ki jih mora posedovati vodja, pa so osebnostne, kamor sodi samozavest, prilagodljivost in stabilnost; socialne, kjer mora imeti vodja potrebno izobrazbo, mobilnost in olikanost ter delovne lastnosti, kar pomeni, da mora biti odgovoren, delaven in samoiniciativen pri delu. Vse te lastnosti vodji omogočajo, da ga podrejeni spoštujejo in mu zaupajo. Ko je vodja sposoben sodelavce učinkovito organizirati in spodbujati k sodelovanju ter biti pri tem ves čas usmerjen k zastavljenim ciljem, deluje za podrejene motivacijsko (Možina 2009, 492). Le »moralno neoporečen vodja lahko pridobi zaupanje in pristojnost v očeh svojih sodelavcev, kar je temelj sodobnega vodenja« (Kovač in drugi 2004, 21). Dolžnosti oziroma naloge vodij lahko delimo na (Florjančič v Stare in Seljak 2006, 90):

- neposredne: so »povezane z vsemi opravili, ravnanje organizacije v smeri uresničevanja zahtev poslovne politike«;
- kadrovske: »sem sodi razporejanje ljudi na prava mesta v skladu z njihovim znanjem in sposobnostmi, usmerjanje novih kadrov, dopolnilno usposabljanje in izboljševanje dela posameznikov v samem delovnem procesu, zagotavljanje učinkovitega sodelovanja z zaposlenimi in med njimi«, skrb za delovne razmere, kontrola stroškov dela ter materialnih in finančnih sredstev. Pomembno je tudi, da ima vodja sposobnost hitre interpretacije poslovne politike in delovnih postopkov organizacije sodelavcem ter da ima vzpostavljen dobro organiziran sistem dvosmerne komunikacije.

Za uspešno vodenje mora vodja poznati sebe in situacijo, v kateri se znajdejo zaposleni, ter izbrati pravi način vodenja za določeno situacijo. Pri tem mora zadovoljiti potrebe posameznika, skupinske in delovne potrebe (Miglič in Vukovič 2006, 17). Vodja mora za vodenje uporabljati strokovna znanja. Pri vodenju mora imeti znanje o medčloveških odnosih, saj mora imeti občutek za delo z ljudmi, jih motivirati in razumeti. Sposobnost usklajevanja ter povezovanja zamisli in dejavnosti, organizacijske in ustvarjalne sposobnosti so konceptualna znanja, ki jih vodja mora imeti, da zna združiti njihovo delo v celoto. Vodja na nižjih ravneh mora imeti več tehničnih znanj in manj konceptualnih, vodja na višjih ravneh pa

mora imeti več konceptualnih in manj tehničnih znanj (Davis v Černetič 2007, 53–54). Na tem mestu je potrebno izpostaviti razliko med **vodjo** in **menedžerjem**. Ravnanje vodje je usmerjeno v obvladovanje sprememb, ki nastanejo pri izvajanju dela in iskanje inovativnih ter ustvarjalnih rešitev za nastale situacije. Delovanje menedžerja pa je usmerjeno v obvladovanje funkcioniranja organizacije. »Vodja je tako tisti, ki dela prave stvari, menedžer pa tisti, ki dela stvari na pravi način« (Carnall v Stare in Seljak 2006, 89).

### 3.4.1 Vloga vodje v javni upravi

Za razumevanje klasičnega pojmovanja vodenja v javni upravi so ključni prispevki Fayola, Webra in McGregorja. Fayol govori o načelih, ki se pri vodenju upoštevajo glede na primernost situacije, kar se razlikuje od Webrovega pogleda. Weber je vodenje v upravi povezoval s pravili in s pojmom birokracija. Trdil je namreč, da vodenje oziroma moč v organizaciji pripada organizaciji, v kateri deluje posameznik, in ne posamezniku. Pomemben je torej hierarhični položaj, ki ga vodja zaseda, in ne sam vodja. Zdi se, da je kljub razvoju teorije in prakse, Webrov princip birokratske organizacije »še danes marsikje temeljni princip organiziranosti in sodelovanja« (Stare in Seljak 2006, 114–115). »Birokratski model v javnem sektorju je deloval tako dolgo, ker je ljudem zagotavljal varnost pred nezaposlenostjo v poznih letih in stabilnost, kar je zlasti pomembno v času gospodarske krize«. Zagotavljal jim je tudi delovna mesta in dobrine, ki so jih ljudje v industrijski dobi pričakovali ter hkrati potrebovali (Žurga 2001, 25). McGregor je poleg teorije x<sup>8</sup> oblikoval še teorijo y, ki predpostavlja, da ljudje radi delajo, da so sposobni samostojnega in ustvarjalnega mišljenja in da je delo v nekaterih primerih izvor zadovoljstva ljudi. Posamezniki so samodisciplinirani, v kolikor verjamejo v oblikovane cilje in so bili pri oblikovanju teh ciljev upoštevani, nanje pa je najlažje vplivati z motiviranjem, pravičnim nagrajevanjem in z vodenjem, ki temelji na sodelovanju (Fincham in Rhodes v Stare in Seljak 2006, 116). Družbeni razvoj je kmalu terjal konceptualne spremembe tako v zasebnem kot javnem sektorju. Izoblikovali so se razni pristopi in orodja s ciljem stremljenja k (naj)boljšemu (Kovač in Kern-Pipan v Stare in Seljak 2006, 117). V 80. letih 20. stoletja se je tako pojavil NJM<sup>9</sup>, ki je spremenil pojmovanje vodenja v državni upravi (Lawton in Rose v Stare in Seljak 2006, 118). NJM postavlja v ospredje človeka, na ta način pa poudarja vlogo in odgovornost vodje (Kovač v Stare in

---

<sup>8</sup> Več o tem v Stare in Seljak 2006, 115–116.

<sup>9</sup> Za podrobno razlago glej tretje poglavje diplome, stani 21–24.

Seljak 2006, 119). Izboljšanje javne uprave je možno z integracijo različnih pristopov na temelju modela odličnosti **EFQM**, ki ga poznamo tudi v Sloveniji v sklopu postopka za podelitev Priznanja RS za poslovno odličnost (Kovač in Kern-Pipan v Stare in Seljak 2006, 119). Model odličnosti je razvila nepridobitna fundacija **European Foundation for Quality Management** (od tod model EFQM). Model EFQM opredeli vodenje v smislu podpiranja, spodbujanja in pospeševanja kulture celovitega upravljanja kakovosti. Na podlagi tega modela je bil razvit model **Common Assessment Framework**, s kratico **CAF**, katerega glavni cilj je »pomagati organizacijam javnega sektorja pri uporabi tehnik upravljanja kakovosti za izboljšanje uspešnosti delovanja« (Stare in Seljak 2006, 120). »Model CAF je skupni ocenjevalni okvir za organizacije v javnem sektorju v evropskem merilu«, kjer je opredeljeno področje vodenja oziroma vloga vodje. Model CAF opredeljuje vodenje kot način, kako vodje omogočajo in razvijajo doseganja vizije ter poslanstva organizacije v javnem sektorju. Dalje definira vodenje kot način, kako vodje razvijajo vrednote, ki so potrebne za dolgoročni uspeh, in jih z ustreznim vedenjem izvajajo ter način, kako se vodje osebno zavzemajo za razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije. Model CAF med drugim narekuje vodjem način motiviranja in podpiranja zaposlenih ter dajanje zgleda, kot je na primer »vodenje z lastnim zgledom, izkazovanje lastne pripravljenosti za spremembe s sprejemanjem konstruktivnih povratnih informacij in tudi predlogov za izboljšanje osebnega načina vodenja« (Ministrstvo za zunanje zadeve v Stare in Seljak 2006, 122–123).

Formalno je položaj vodij opredeljen v okviru pojma položaj, kot ga definira ZJU<sup>10</sup>, neformalno pa z nekritičnim pojmovanjem vodenja kot funkcija upravnega menedžmenta. Vodja je torej vpet med dejavnike racionalizacije, ki so na eni strani povezani z menedžerskimi odločitvami, na drugi strani pa s politiko (Stare in Seljak 2006, 124). V obstoječem sistemu javnih uslužbencev v Sloveniji ni dogovora, kdo je pravzaprav menedžer in kdo vodja v javni upravi. Izraz predstojnik je vsebinsko najbližji izraz, povezan z vsebino vodenja in menedžmenta (Stare in Seljak 2006, 36). »Predstojnik je oseba, ki vodi delo državnega organa oziroma uprave lokalne skupnosti« (ZJU-UPB3 2007, 6. člen). Vodja je tisti, ki organizira delo, »daje usmeritve in razvija vizijo organizacije. Predvsem pa s svojim zgledom in dejanji skuša pritegniti sodelavce k uresničevanju ciljev ter je prvi odgovoren, če organizacija ne dosega svojih ciljev ali pa s svojim delovanjem povzroča težave in zaplete uporabnikom svojih storitev«. Predstojnik izvršuje pravice in dolžnosti delodajalca, sprejema sistematizacijo, izdaja akte o premestitvah, nagrajuje ter vpliva na finančni vidik poslovanja

---

<sup>10</sup> Za razlago pojma položaj glej strani 12–13.

in sklepa delovno razmerje z izbranimi kandidati. Predstojnik pa zagotavlja tudi razvoj in strokovnost dela zaposlenih (Korade Purg v Stare in Seljak 2006, 36–37). »Vodenje torej izpostavlja odnos do posameznika in uresničevanje ciljev organizacije preko vplivanja na posameznika«. V ospredje se postavi dinamika in odnos- in ne položaj oziroma hierarhična nadrejenost (Stare in Seljak 2006, 36).

**Tabela 3.3: Naloge vodilnih javnih uslužbencev**

| <b>NALOGE VODILNIH JAVNIH USLUŽBENCEV</b> | <b><i>vodilni javni uslužbenec mora:</i></b>                                                                                     |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>organiziranje upravnega procesa</b>    | zagotoviti stalno proučevanje in racionalizacijo vseh delovnih postopkov in informacijskih tokov                                 |
|                                           | uveljaviti sodobne metode dela                                                                                                   |
|                                           | spodbujati timsko delo, procesno organiziranost in prevzemanje novih nalog ter inventivno dejavnost                              |
|                                           | ustvarjati pogoje za obladovanje in razumevanje sprememb ter ustrezno organizacijsko klimo                                       |
|                                           | izvajati nadzor nad delom                                                                                                        |
| <b>ravnanje s človeškimi viri</b>         | sodelovati v procesih zaposlovanja, izbire novih sodelavcev ter upajati nove sodelavce                                           |
|                                           | razporejati sodelavce na delovna mesta po njihovih zmožnostih                                                                    |
|                                           | pojasnjevati uslužbencem cilje organizacije, organizacijske enote in njihove osebne cilje                                        |
|                                           | skrbeti za stalno strokovno usposabljanje in motiviranost zaposlenih                                                             |
|                                           | nuditi strokovno pomoč sodelavcem                                                                                                |
|                                           | ustvarjati dobre medčloveške odnose                                                                                              |
|                                           | razvijati občutek varnosti in pripadnosti organizaciji                                                                           |
| <b>organizacijsko-tehnična sredstva</b>   | redno spremljati novosti na področju informacijsko-komunikacijske tehnologije ter drugih tehničnih sredstev in pisarniške opreme |
|                                           | sodelovati pri pripravi strokovnih podlag in pri odločanju o nakupu teh sredstev                                                 |
|                                           | skrbeti za učinkovito uporabo tehničnih sredstev                                                                                 |
| <b>finančna sredstva</b>                  | načrtovati finančna sredstva za delo organizacijske enote                                                                        |
|                                           | skrbeti za gospodarno porabo finančnih sredstev                                                                                  |
|                                           | spodbujati varčevanje                                                                                                            |
| <b>sodelovanje z drugimi subjekti</b>     | seznanjati druge vodilne uslužbenke s težavami in dosežki na svojem področju                                                     |
|                                           | spoznavati druge delovne procese in soustvarjati primerne odnose za sodelovanje                                                  |
|                                           | vzpostavljati strokovno sodelovanje s sorodnimi upravnimi službami ter strokovnimi in znanstvenimi institucijami                 |
|                                           | skrbeti za ustrezen odnos do strank in javnosti                                                                                  |

Vir: Povzeto po Brejc (2004, 134–135).

Tabela 3.3 prikazuje sklope nalog, ki jih imajo vodilni uslužbenci v javni upravi, pri čemer med vodilne štejemo vse tiste, ki vodijo, od vodje najmanjše organizacijske enote do tistih, ki zasedajo najvišje položaje (Brejc 2004, 134–135). Največje breme za uspeh vsake organizacije nosi vodilno osebje, le-to ima največ »pristojnosti in odgovornosti, pa tudi moč, da sproži procese spreminjanja. Če vodja organizacije nima vizije in se ne odziva na spremembe, so posledice lahko hude«. Vodje imajo še večjo vlogo takrat, ko je veliko sprememb. Brez ustreznega vodenja lahko organizacija izgubi celo smer delovanja in začne stagnirati (Brejc 2004, 255).

## 4 MOTIVACIJA

Zakaj ljudje delajo? »Nekateri menijo, da ljudje delajo, da bi sebi in tistim, ki so od njih odvisni, priskrbeli sredstva za življenje ter da bi si pridobili denar. Spet drugi trdijo, da ljudje delajo zato, da bi se uveljavili. Strokovnjaki so dognali, da niti ena sama človekova aktivnost ni nikoli spodbujena samo z enim dejavnikom«. Na človekovo aktivnost vpliva veliko zapletenih in (ne)poznanih dejavnikov. Tako na primer človek, ki dela in pri tem uporablja vse svoje sposobnosti, ne dosega vedno enakih rezultatov. Tudi v primeru, ko večkrat opravlja povsem enako delo, so lahko rezultati različni (Lipičnik 1998, 155–156). Lahko celo trdimo, da »ima vsak posameznik svoj motivacijski model, na katerega vplivajo njegovi interesi, želje, potrebe in pričakovanja« (Zupan 2001, 58). Sile, ki usmerjajo motivacijo, so torej »osebne in se lahko v trenutku spremenijo, če se spremenijo tudi prioritete«. Kar lahko motivira danes, ni nujno, da bo motiviralo tudi jutri (Sang 2001, 10).

### 4.1 Opredelitev pojma motivacija

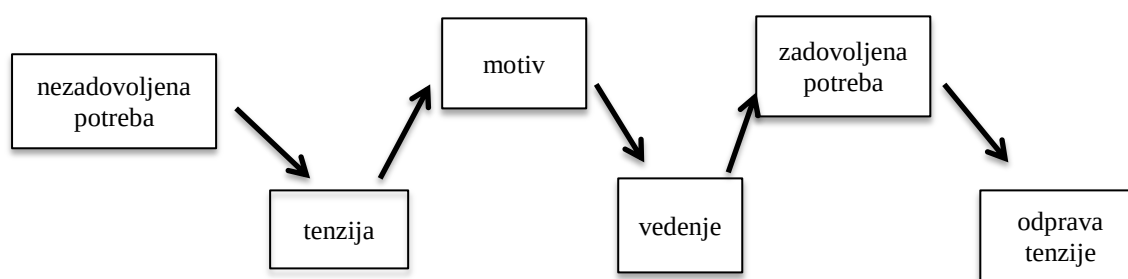
»Motivacijo lahko označimo kot eno izmed strategij menedžmenta, saj si menedžerji z motivacijo prizadevajo prepričati zaposlene, da bi s svojim delom dosegli rezultate, ki so pomembni za organizacijo. Naloga vseh menedžerjev je motivirati zaposlene, da bodo opravljali svoje delo boljše in še z večjo prizadevnostjo« (Treven 1998, 106).

*Teoretiki različno opredeljujejo motivacijo:*

- *po Robbinsu je motivacija pripravljenost za akcijo, da bi zadovoljili potrebo posameznika;*
- *Becker in Landy trdita, da je motivacija povezana s posameznikovim duševnim stanje in se nanaša na usmeritev, sprejem, intenzivnost in vztrajnost ter konec določene oblike vedenja;*
- *po Feldmanu motivacija vključuje dejavnike, ki uravnavajo in usmerjajo vedenje ljudi in drugih organizmov;*
- *Možina meni, da je problem motivacije problem mobilizacije in usmerjanje energije k postavljenemu cilju;*
- *Luthans pravi, da je motivacija proces, ki izvira iz nezadovoljene potrebe in se nadaljuje z določenim vedenjem, da bi dosegli želeni cilj ter tako zmanjšali ali pa v celoti zadovoljili potrebo (Treven 1998, 106).*

Motivacija vedno izhaja iz notranjih potreb posameznika. V kolikor potrebe posameznika niso zadovoljene, si zavedno ali pa nezavedno postavi cilj in začne ravnati tako, da ta cilj v prihodnosti tudi doseže (Miglič in Vukovič 2006, 79). Razlikujemo primarne<sup>11</sup> in sekundarne<sup>12</sup> potrebe. Primarne potrebe so fiziološke in socialne, omogočajo preživetje oziroma ohranitev človeške vrste, medtem ko zadovoljitev sekundarnih potreb povečuje zadovoljstvo človeka. Ljudje imamo različne potrebe, ki se tekom življenja spreminjajo. Medtem ko je »zadovoljevanje primarnih potreb samoumevno in človek za to ne potrebuje spodbude, je za zadovoljevanje sekundarnih potreb potrebno človeka spodbuditi k določeni dejavnosti, ki bo vodila do uresničitve želja, ciljev in potreb. V kolikor želimo, da bi posameznik ravnal v določeni smeri, mora imeti pred očmi sliko, kaj bo s svojim ravnanjem pridobil« (Brejc 2004, 55). Motivacija je usmerjena v prihodnost, saj je stopnja motiviranosti odvisna od posameznikovega dojemanja možnosti, da bo določeno vedenje prineslo rezultate, ki si jih želi (Miglič in Vukovič 2006, 81). Primarne in sekundarne potrebe »povzročajo v organizmu določeno napetost oziroma tenzijo, ki sama po sebi še ne vodi do zadovoljitve potrebe, ampak samo nakazuje na obstoj določene potrebe, katero moramo zadovoljiti. Motiv predstavlja stanje te napetosti v organizmu, ki jo je povzročila potreba« (Gutić v Treven 1998, 75). Tako je motivacija povezana z motivom in zahtevo po njegovi uresničitvi (Treven 1998, 75). Slika 4.1 prikazuje opisan temeljni motivacijski proces.

**Slika 4.1: Temeljni motivacijski proces**



Vir: Treven (1998, 75).

»Motivacija je psihološki proces, ki se nanaša na vedenje in z njim povezana pojmovanja, čustva, prepričanja, misli in druge psihične vsebine« (Kobal Grum in Musek 2009, 16). Je proces, ki povzroča, da ljudje delujejo in se vedejo v določeni smeri (Plut in Plut 1995, 67). »Pri motivaciji gre za vse tiste dejavnike, ki bodisi spodbujajo ali pa usmerjajo vedenje ljudi« (Musek in Pečjak 1997, 88). Z motivacijo označujemo vse tisto, zaradi česar posamezniki ob

<sup>11</sup> So biološke potrebe, na primer lakota, žeja, toplota, bolečina, več o tem v Treven 1998, 75.

<sup>12</sup> So psihološke potrebe, na primer potreba po priznavanju, statusu, pripadanju, potovanju. Več o tem v Treven 1998, 75.

določenem znanju in sposobnostih počnejo. Pravzaprav brez motivacije človek ne mora biti dejaven niti ne more opraviti nobene dejavnosti. Še posebej je motivacija pomembna za delo, posameznik mora biti namreč motiviran, v kolikor želi »doseči svoje cilje in cilje organizacije, v kateri je zaposlen. Menedžerji uporabljajo motivacijo za usmerjanje človekove aktivnosti v želeno smer, temu procesu pravimo motiviranje« (Lipičnik 1998, 184). »Motiviranje je nizanje različnih motivov, ki spodbujajo določena delovanja ljudi, pri čemer je motiviranje pomembna sposobnost vodilnega osebja« (Brejc 2004, 55). »Motivirati pomeni spodbuditi ljudi z določenimi sredstvi, da bodo na podlagi lastne odločitve in hkrati učinkovito opravili dane naloge, pri čemer lahko sredstva delujejo v smeri pozitivnega motiviranja in zadovoljujejo osebne potrebe. Takšna sredstva so priznanja, različne nagrade in druge oblike stimulacije. Kazni ali grožnje pa so oblike negativnega spodbujanja, saj posameznike odvrčajo od akcij in ciljev« (Plut in Plut 1995, 67).

Ločimo tudi **notranjo** in **zunanjo** motivacijo, kjer »notranja motivacija izhaja iz zanimanja za določeno aktivnost. Za notranjo motivacijo je pomembna radovednost« oziroma težnja po spoznavanju novega, kompetentnost, ki je posameznikova težnja, da bolje rešuje naloge in probleme v svojem okolju ter vzajemno sodelovanje, s pomočjo katerega poskušamo stimulirati posameznika, da želi dosegati cilje. Zunanjo motivacijo pa uporabimo takrat, ko zaposlene ni več možno notranje motivirati (Ivanko in Stare 2007, 72–73).

Velikokrat se ne zavedamo moči, ki jo ima motivacija. »Ko vemo, kaj posameznike motivira, imamo na voljo najmočnejše orodje za ravnanje z njimi. Lahko trdimo, da sta motivacija in moč zelo tesno povezani med seboj. Posledično je motiviran posameznik tudi močan posameznik« (Ivanko in Stare 2007, 72). Zelo pogosto se pojavlja vprašanje, **kdo naj koga motivira**. V splošnem imamo v motivacijskem procesu motivatorja, to je tisti, ki motivira in naj bi bil profesionallec oziroma vodja, sredstvo za motiviranje in motiviranca. Vendar pa je potrebno zgraditi celoten sistem motivacije, kjer leži motivacijska moč vodje v »ravljanju z ljudmi, v načinu dela in v dosežkih, ki jih posameznik dosega«. Sposobnost motiviranja je sestavni del osebnosti, vodja pa mora motivirati ves čas (Lipičnik in Možina 1993, 45).

## 4.2 Motivi

»Motiv je vzgib, ki povzroči in tudi usmerja posameznikovo dejavnost« (Brejc 2004, 55). »Lahko ga opredelimo tudi kot razlog, da človek sploh deluje, saj je temelj človekove aktivnosti in središče motivacijskega procesa. Motiv je tudi želja človeka po ravnotežju, kjer



je njegov osnovni namen izpolniti primanjkljaj« (Uhan v Ivanko in Stare 2007, 68–69). Motivi torej navajajo posameznika k izpolnjevanju duševnih, telesnih, duhovnih in socialnih potreb, pri čemer relativno trajni motivi predstavljajo motivacijsko podlago pozitivnim čustvenim vzgibom in vrednotam. Pozitivni čustveni vzgibi določajo medosebne odnose, vrednote pa vplivajo na moralno-etične, estetske in kulturne vidike obnašanja (Kovač in drugi 2004, 61).

*Teorija razvršča motive na več načinov (Lipičnik 1998, 156–157):*

- *glede na vlogo, ki jo imajo v človekovem življenju ločimo:*
  - *primarne motive<sup>13</sup>, ki usmerjajo človekovo aktivnost k tistim ciljem, ki mu omogočajo, da preživi;*
  - *sekundarne motive<sup>14</sup>, ki človeku povzročijo zadovoljstvo, če so zadovoljeni, če pa niso zadovoljeni, človekovega življenja ne ogrožajo;*
- *glede na nastanek razlikujemo:*
  - *podedovane motive, ki jih posameznik prinese s seboj na svet;*
  - *pridobljene motive, ki jih posameznik pridobi tekom življenja;*
- *glede na razširjenost med ljudmi delimo motive na:*
  - *univerzalne, ki jih srečujemo pri vseh ljudeh;*
  - *regionalne, ki jih najdemo le pri določenih ljudeh;*
  - *individualne, ki jih najdemo le pri posameznikih.*

Motive, ki usmerjajo posameznikovo aktivnost, lahko strnemo v tri skupine. To so primarne biološke potrebe, primarne societalne potrebe in sekundarni motivi. V prvo skupino sodijo potrebe po snoveh, izločanju, fizični celovitosti, spanju ter počitku. Zadovoljitev teh potreb omogoča posamezniku preživetje in so prisotne pri vseh ljudeh. Med primarne societalne potrebe spadajo potrebe po družbi, spremembi, simpatiji, uveljavljanju in podobno. »Vse te potrebe so primarne, saj je njihovo zadovoljevanje nujno. V nasprotnem primeru lahko pride do motenj pri posameznikovem življenju v družbi«, za te potrebe pa je značilno tudi to, da so pridobljene iz okolja. V zadnjo skupino, sekundarni motivi, sodijo interesi, stališča in navade, za katere pravimo, da spodbujajo človekovo aktivnost, in so pridobljeni, kajti nanašajo se na socialni del človekovega življenja. Za njih je značilno tudi to, da so individualni (Lipičnik 1998, 157–159). Vsak posameznik si je s pomočjo zavestne volje nekatere potrebe in motive oblikoval sam, vendar pa nanj že v otroštvu nezavedno delujejo družbene in moralne norme, ki jih tekom let sprejme in ponotranji (Musek in Pečjak 2001, 95). Na obnašanje in delovanje

---

<sup>13</sup> Več o tem v Treven 1998, 108.

<sup>14</sup> Več o tem v Treven 1998, 110.

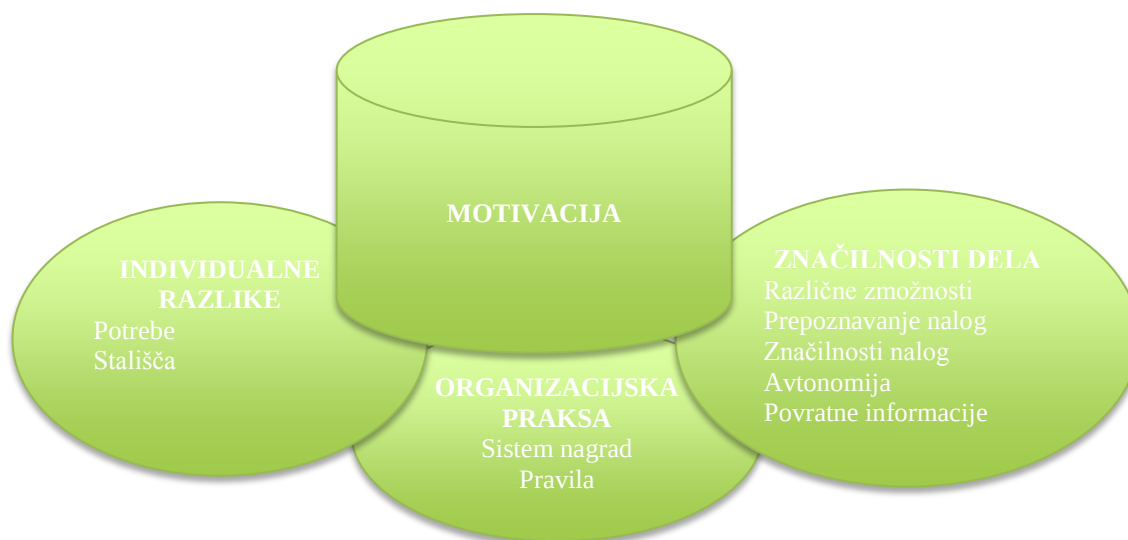
ljudi tako vpliva več motivov hkrati, pri čemer se med njimi splete neka hierarhija, kjer nekateri motivi delujejo močnejše, drugi pridejo na vrsto šele kasneje (Ivanko in Stare 2007, 69). Ti motivi so lahko med seboj usklajeni, lahko pa se zgodi, da si motivi med seboj nasprotujejo. Takrat se posameznik znajde v težji situaciji, saj »zaradi ovir ni mogoče preprosto doseči ciljev in na ta način zadovoljiti motivov« (Musek in Pečjak 2001, 97).

#### **4.3 Dejavniki, ki učinkujejo na motivacijo**

Na motivacijo vpliva več različnih dejavnikov, podrobneje pa smo preučili tri. Interakcija med temi tremi dejavniki namreč pomembno vpliva na uspešnost posameznika pri delu. Interakcijo oblikujejo (Lipičnik 1998, 162–163):

- individualne razlike med posamezniki: upoštevajo dejstvo, da je vsak človek edinstven, njegove individualne lastnosti, se pravi stališča, vrednote in potrebe, se od človeka do človeka razlikujejo, tako nekatere motivira denar, spet druge varnost pred brezposelnostjo;
- značilnosti dela: »so dimenzije dela, ki ga določajo, omejujejo in izzivajo, te lastnosti vključujejo zahteve po različnih zmožnostih, pogojujejo pomembne lastnosti dela, avtonomijo pri delu ter določajo, kateri delavec lahko opravi naloge od začetka do konca in tudi širino povratnih informacij, ki jih dobi zaposleni o svoji uspešnosti«;
- organizacijska praksa: v organizaciji jo sestavljajo pravila, splošna politika, menedžerska praksa in sistem nagrajevanja; politika določi nekatere ugodnosti, kot so zavarovanje, skrb za otroke in ostarele, plačilo počitnic, medtem ko z nagradami določimo razne bonitete in provizije, oboji skupaj lahko pritegnejo nove sodelavce in prepreči starejšim zapuščanje organizacije; sistem nagrajevanja mora temeljiti na uspešnosti, le tako lahko motivira zaposlene.

**Slika 4.2: Dejavniki, ki učinkujejo na motivacijo**



Vir: Lipičnik (1998, 162).

Slika 4.2 prikazuje predhodno predstavljene dejavnike, ki vplivajo na motivacijo zaposlenih pri delu. Poglavitno interakcijo tako oblikujejo posameznikove odlike in aktivnosti zaposlenega; kako deluje v delovni situaciji ter organizacijski sistem, ki pogojuje učinke zaposlenega na delovnem mestu. Menedžerji morajo biti pri motiviranju pozorni na »vse tri dejavnike in pri tem istočasno razumeti, da določen način, s katerim želijo uporabiti nagrade in pravila, lahko deluje kot motivator ali pa kot demotivator« (Lipičnik 1998, 163).

#### **4.4 Motivacijske teorije**

Obstaja veliko motivacijskih teorij, ki pojasnjujejo, kateri motivacijski dejavniki motivirajo ljudi pri delu. Te teorije skušajo določiti potrebe, ki posameznika motivirajo, in razložiti njegovo vedenje ter ugotoviti, kateri dejavniki povzročijo spremembe v vedenju. Popolna teorija ne obstaja, toda vsaka motivacijska teorija ponuja neko rešitev. Motivacijske teorije poudarijo vlogo menedžmenta »pri motiviranju zaposlenih in izpostavijo pomen posameznikovega doživetja nagrade, relacije med delom in nagrado ter pravičnost nagrajevanja« (Ivanko in Stare 2007, 79–84). V grobem razlikujemo **vsebinske teorije motivacije**, ki odgovarjajo na vprašanje, zakaj posameznik ravna na določen način, tako da obravnavajo naravo človekovih potreb in skušajo definirati določene potrebe, ki motivirajo

posameznika, ter **procesne teorije motivacije**, ki odgovarjajo na vprašanje, kako posameznika motivirati, spodbujati, voditi (Brejc 2004, 57).

#### **4.4.1 Vsebinske teorije motivacije**

Vsebinske teorije motivacije skušajo pojasniti, zakaj posameznik ravna na določen način. Tako so »usmerjene predvsem na preučevanje človeških potreb ali motivov«, ki vplivajo na določeno obliko ravnanja, in želijo ugotoviti vzroke za posameznikova dejanja (Brejc 2004, 57).

##### **4.4.1.1 Maslowa teorija potreb**

Teorija Abrahama Maslowa, oziroma teorija potreb, je ena zgodnjih teorij motivacije. Po teoriji potreb obstaja »pet temeljnih potreb, ki so med seboj v hierarhičnem razmerju. Takoj, ko se zadovolji ena raven potreb, se pojavijo nove potrebe na višji ravni«. Temeljne skupine potreb so (Vila in Kovač 1997, 94):

- fiziološke potrebe: so osnovne potrebe, ki morajo biti zadovoljene, da človek preživi. Te potrebe so na primer lakota, žeja, spanje. Ko gre za preživetje v organizacijskem smislu, so fiziološke potrebe minimalna plača in nekateri drugi delovni pogoji;
- potrebe po varnosti: vključujejo osebno, čustveno, fizično in ekonomsko varnost. Sem sodijo varnost zaposlitve, zdravstveno zavarovanje, dostojni delovni pogoji;
- potrebe po pripadnosti: so potrebe po ljubezni, prijateljstvu, druženju oziroma sodelovanju z drugimi ljudmi<sup>15</sup>;
- »potrebe po spoštovanju: delimo na notranje dejavnike spoštovanja samega sebe, kjer se ti kažejo kot želja po dokazovanju svojih sposobnosti in po doseganju rezultata, in na zunanje dejavnike spoštovanja, ki se kažejo v tem, da bi nam vse te lastnosti priznali drugi. Ko na podlagi našega dela dosežemo napredovanje, želimo doseči nek status, posledično pa nam ljudje posvečajo določeno pozornost in dajo pomembnost«;
- potrebe po samopotrjevanju: se izraža v prizadevanju in želji posameznika, da bi do konca razvil svoje sposobnosti, talent, kreativnost in čustvene želje.

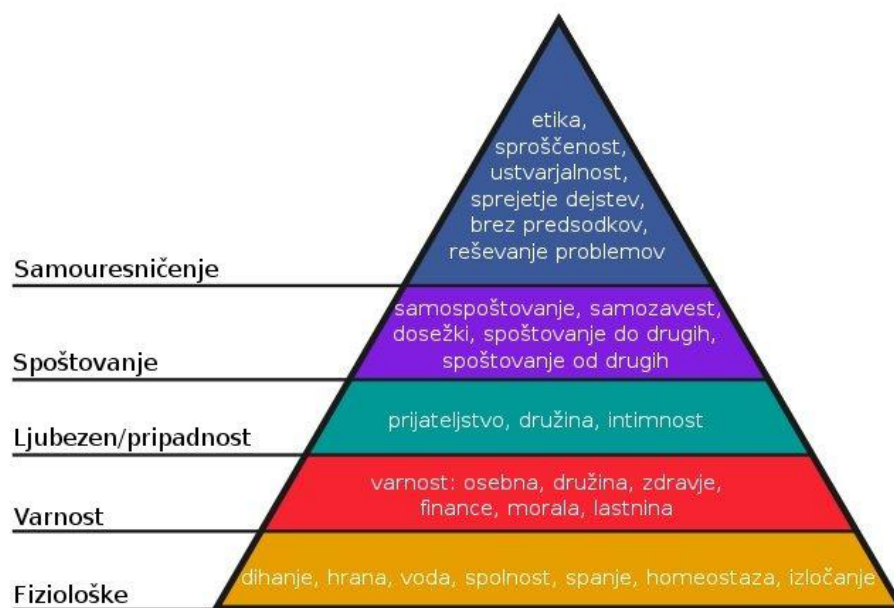
Ljudje so, po teoriji potreb, kot nepotešene živali, ki jih nepotešene potrebe ženejo dalje. Ko ljudje zadovoljijo neko potrebo, se pojavi naslednja na hierarhični lestvici (Miglič in Vukovič

---

<sup>15</sup> Imenujemo jih tudi socialne potrebe, saj gre za željo posameznika po socialni interakciji, več o tem v Brejc 2004, 58.

2006, 80). Hierarhijo potreb lahko ponazorimo s piramido ali stopnicami, ki si sledijo v določenem zaporedju, kot kaže slika 4.3.

**Slika 4.3: Hierarhija potreb po Maslowu**



**Hierarhija potreb po Maslowu**

Vir: Mazzini 2010.

Potrebe se najprej zadovoljijo na nižji ravni in se nato premaknejo na višjo raven. Pomembna trditev teorije potreb je, da potreba, ki je že zadovoljena, ne spodbuja več (Ivanko 2007, 70–71). Teorija potreb še posebej izpostavlja pomen samoaktualizacije v posameznikovem življenju, ki se začne pojavljati tedaj, ko so zadovoljene vse nižje potrebe. Ko so potrebe pomanjkanja, kamor sodijo fiziološke potrebe, potrebe po varnosti, potrebe po ljubezni in naklonjenosti, po ugledu in spoštovanju, zadovoljene, se začne posameznik samoinciativno usmerjati k uresničevanju svojih potencialov, k samoizpopolnjevanju oziroma k potrebam bivanja. »Takrat postane aktualna splošna težnja posameznika po uresničevanju lastnih potencialov in talentov. V človeku obstaja namreč inherentna težnja, da uresniči svoje potenciale, vsaj tiste, za katere je najbolj talentiran«. Višje potrebe pomenijo širjenje in osvobajanje osebnosti in so za posameznika psihološko ter osebnostno pomembnejše. K

višjim potrebam oziroma potrebam bivanja štejemo še potrebe po znanju, lepoti in dobroti (Kobal Grum in Musek 2009, 174–176).

#### 4.4.1.2 Herzbergova motivacijska teorija

Po Herzbergovi dvofaktorski teoriji imajo »zaposleni dve, med seboj neodvisni vrsti potreb, ki vplivata na dejavnosti in obnašanje v povsem različnih smereh. Potrebe, ki izhajajo iz delovnega okolja, so ena vrsta potreb«, medtem ko druga vrsta potreb izhaja neposredno iz dela (Ivanko 2007, 72). Herzberga je zanimalo, kaj prispeva k zadovoljstvu zaposlenih in kaj je za zaposlene izrazito slaba okoliščina. Prišel je do zaključka, da je »vse motivacijske dejavnike možno razdeliti v dve skupini, in sicer na motivatorje in higienike, zato se njegova teorija imenuje tudi dvofaktorska teorija<sup>16</sup>«. Motivatorji so dejavniki, ki spodbujajo zaposlene k večji dejavnosti in hkrati povečujejo pripravljenost za delo. Motivatorji pa ne povzročajo nezadovoljstva, če teh dejavnikov ni. Na drugi strani pa so higieniki tisti dejavniki, ki sami ne vplivajo na aktivnost zaposlenih, vendar pa odpravljajo neprijetnosti (Gallagher in drugi v Brejc 2004, 60). Motivatorji predvsem motivirajo, higieniki pa vzdržujejo normalno raven zadovoljstva (Ivanko 2007, 72).

**Tabela 4.1: Temeljni elementi pri Herzbergovi dvofaktorski teoriji**

|                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| <b>Higieniki</b>   | zaslužek                |
|                    | položaj                 |
|                    | varnost                 |
|                    | politika podjetja       |
|                    | delovni nadzor          |
|                    | medsebojni odnosi       |
|                    | delovne razmere         |
| <b>Motivatorji</b> | uspeh pri delu          |
|                    | priznanje za rezultate  |
|                    | zanimivo delo           |
|                    | Odgovornost             |
|                    | strokovno usposabljanje |
|                    | osebni razvoj           |
|                    | Napredovanje            |

Vir: Černetič v Černetič (2007, 227).

<sup>16</sup> Herzbergova teorija se imenuje tudi obogatitev dela, več o tem v Vila in Kovač 1997, 98.

V Tabeli 4.1 so predstavljeni higieniki in motivatorji. Higieniki, torej dejavniki, ki povzročajo nezadovoljstvo, so odsotnost ustrezne politike in upravljanja v organizaciji, odsotnost »ustreznega vodenja ter dobrih odnosov zaposlenih z nadrejenimi in sodelavci, neustrezna plača in slabe delovne razmere. Motivatorji, ki povzročajo zadovoljstvo, pa so odgovornost in samostojnost pri delu, delovni dosežki, napredovanje, priznanje za opravljeno delo« ter osebna rast (Možina in drugi v Ivanko in Stare 2007, 76).

Herzberg je do svojih ugotovitev prišel na podlagi intervjujev zadovoljstva in nezadovoljstva, ki jih je opravil z 200 inženirji in računovodji. Po izdelani raziskavi je trdil, da je zadovoljstvo pri delu ena vrsta karakteristik, medtem ko so karakteristike nezadovoljstva druge vrste.

*Zadovoljstvo znotraj organizacije naj bi povečalo* (Vila in Kovač 1997, 96–98):

- *kombiniranje delovnih nalog;*
- *ustvarjanje naravne delovne enote, ki sestavljajo celoto nalog;*
- *povezovanje izvajalcev s klienti, kar omogoči neposredne povratne informacije;*
- *vertikalno razširjenje dela, s katerim se omogoči odločanje o vidikih izvajalčevega samostojnega dela in samokontrole;*
- *omogočanje povratnih informacij glede stopnje kvalitete izvrševanja nalog.*

Herzbergova motivacijska teorija je za vodje uporabna, saj jim omogoča uporabo dveh vrst orodij za motiviranje zaposlenih. Vodje lahko uporabijo motivatorje za zaposlene takrat, ko želijo izzvati odzive in aktivnosti, ter higienike takrat, ko želijo povzročiti »zadovoljstvo, ki bo odstranilo odvečno napetost in usmerilo človekovo aktivnost v delo« (Lipičnik 1998, 169). V kolikor vodja želi povečati učinkovitost zaposlenih, uporabi motivatorje, če pa želi zmanjšati nezadovoljstvo zaposlenih, uporabi higienike (Treven 1998, 118). Po dvofaktorski teoriji »je posameznik bolj motiviran za delo z notranjimi vidika dela kot pa z zunanjimi značilnostmi dela«. Posamezniku je torej pomembnejša pomembnost njegovega dela in samostojnost pri delu kot pa plača in delovne razmere. To pomeni, da posameznika lažje motiviramo z preoblikovanjem njegovega dela, tako da občuti svoje delo kot pomembno (Treven 1998, 241). »Povišanje plače posameznika zadovolji za trideset dni, ko pa to obdobje mine, posameznik ponovno pričakuje povišanje plače« (Černetič 2007, 226). Hkrati pa so higieniki osnovni pogoji, ki jih zaposleni potrebujejo, da lahko učinkovito delajo (Ivanko in Stare 2007, 78).

#### 4.4.1.3 Adelferjeva motivacijska teorija ali teorija ERG

Adelferjeva teorija **ERG**<sup>17</sup> je oblikovana iz tristopenjske lestvice potreb. Na prvi stopnji je potreba po obstoju, na drugi potreba po pripadnost in na tretji potreba po razvoju. »Teorija ERG ne predvideva tako stroge hierarhije zadovoljevanja potreb«, kot to določa Maslowa teorija. Posameznika lahko motivira več potreb hkrati. Potrebno je namreč upoštevati, da na ljudi vplivajo kultura, izobrazba, okolje in družinske vezi, ter se hkrati zavedati, da med ljudmi obstajajo tudi individualne razlike (Ivanko 2007, 71). V prvo skupino potreb po obstoju spadajo »osnovne eksistenčne potrebe za preživetje, torej hrana, pijača ter obleka. Sem sodijo tudi potrebe po telesni in duševni varnosti, torej pravica do dela in lastnine ter potreba po zaščiti. Druga skupina potreb so potrebe po pripadnosti, kamor štejemo potrebe po varnosti, samospoštovanju ter socialne potrebe. Tretja skupina potreb so potrebe po osebnem razvoju, ki se nanašajo na izražanje posameznikove osebnosti« glede uresničevanja njegovih sposobnosti. V to skupino uvrščamo potrebo po razvoju, ustvarjalnosti in produktivnem delu (Hodgetts v Ivanko 2007, 71).

Teorija ERG temelji na naslednjih predpostavkah (Hodgetts v Krek 2013, 13):

- »manjša kot je zadovoljitev potrebe, večja je želja po njenem doseganju«: če je nekdo nezadovoljen s plačo, ga žene naprej želja, da bi zvišal plačo in zadovoljil to potrebo;
- »če so zadovoljene potrebe na nižji ravni, narašča potreba po zadovoljevanju potreb na višji ravni«;
- »večja frustracija ob zadovoljevanju potreb na višji ravni pomeni vračanje potrebe k zadovoljevanju potreb na nižji ravni«.

#### 4.4.1.4 Teorija javne izbire

Ena redkih motivacijskih teorij, ki je namenjena predvsem javni upravi, je Downsova teorija javne izbire. Teorija trdi, da je za »državne uradnike najpomembnejši motivator želja po povečanju proračunskega deleža« za svoje področje (Ivanko 2007, 76). Na ta način državni uradniki »nadzirajo porabo večjega deleža proračunskih sredstev in imajo s tem v državni upravi, politiki in javnosti večji vpliv«. Downs loči več vrst uradnikov (Lawton in Rose v Brejc 2004, 59):

- »plezalec: je državni uradnik, ki ga zanimajo le lastni interesi«, želi si moči in prestiž;
- konzervativec: je državni uradnik, ki si želi ohraniti status quo. Ves čas se čuti ogroženega, zato ne mara sprememb;

---

<sup>17</sup> Iz angleških besed za te skupine potreb, kjer je E-existence, R-relatedness in G-growth (Treven, 1998, 118).



- gorečnejši: je državni uradnik, ki je še posebno obseden z določenim problemom, idejo oziroma politiko in jo želi uresničiti za vsako ceno;
- advokat: je državni uradnik, ki je lojalen do širšega spektra politike, pri tem pa se zaveda, da je stvari potrebno narediti;
- državnik: je državni uradnik, ki želi promovirati javni interes in se zavzema za dobro države ter družbe.

#### **4.4.2 Procesne teorije motivacije**

Procesne teorije motivacije želijo odgovoriti na vprašanje, kako posameznikovo vedenje spodbuditi ter voditi. Pri procesnih teorijah ni poudarka na dejavnikih, ki povzročijo vedenje, ampak želijo ugotoviti, kako se pojavi sprememba v vedenju (Treven 1998, 113).

##### **4.4.2.1 Teorija spodbujanja**

Spodbujanje je dejavnik, ki precej vpliva na posameznikovo vedenje. Teorija spodbujanja temelji na uporabi zunanjih nagrad, katerih namen je vplivati na posameznikovo vedenje. Teorija spodbujanja pri tem zanemari notranje dejavnike, kar vključuje tudi pričakovanja človeka in njegove občutke. Teorija hkrati trdi, da so ljudje notranje in osebno motivirani, ko opravljajo njim zanimiva in raznolika dela, kjer delo samo že pomeni nagrado. V tem primeru imajo zunanje nagrade negativen učinek na osebno motivacijo. »Sčasoma se namreč motivacija zaradi prejetja teh nagrad zmanjša. Zunanje nagrade so nujne pri tistih posameznikih, ki jim njihovo delo ni zanimivo«, saj za opravljanje tega dela nimajo osebne motivacije. Takrat potrebujejo zunanjo nagrado, v nasprotnem primeru ta dela ne bi opravljal nihče (Ivanko 2007, 78).

##### **4.4.2.2 Teorija pričakovanja**

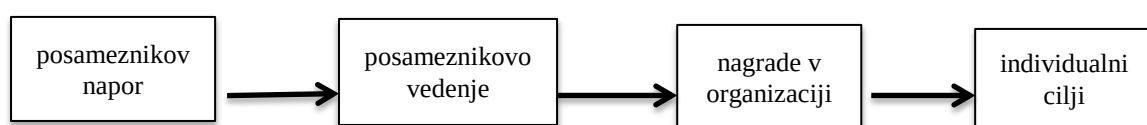
Avtor teorije pričakovanja je Wroom. Po teoriji pričakovanja je bistvo motivacijskih procesov izbira vedenja, kjer je »posameznikovo ravnanje odvisno od verjetnosti, da bo določeno ravnanje privedlo do želenega cilja. Pri tem mora biti cilj dovolj privlačen ter hkrati uresničljiv in v ustreznem razmerju s trdom. Bistvo teorije sta tako valenca« in pričakovanje, pri čemer je valenca privlačnost cilja, medtem ko se pričakovanje nanaša na posameznikovo prepričanje, da ga bo določeno vedenje pripeljalo do določenega cilja. »Posameznik je motiviran, ko s svojim vedenjem poskuša doseči zanj privlačne cilje« (Lipičnik 1998, 167–

168). »Bolj kot je nagrada zaželena, višja je motivacija posameznika, da jo doseže. Velja pa tudi obratno« (Ivanko 2007, 75). Temeljni elementi teorije pričakovanja so torej (Lipičnik 1998, 167–168):

- valenca: se nanaša na privlačnost cilja, »lahko je pozitivna, ko ima pozitivno vrednost za posameznika, saj ga cilji privlačijo«, lahko pa je tudi negativna, ko se posameznik želi določenemu cilju izogniti. V kolikor je posameznik ravnodušen do cilja, ima valenca ničelno vrednost;
- »instrumentalnost: je definirana kot povezava med dvema ciljema in nastane takrat, ko posameznik meni, da mora doseči nek cilj zato, da bi potem lahko dosegel drugega, ki je zanj pomembnejši<sup>18</sup>«;
- pričakovanje: zavzema poglobitno mesto v Wroomovi teoriji, saj se nanaša na pričakovanje posameznika, da ga bo določeno ravnanje pripeljalo do določenega (želenega) cilja, pri čemer gre za posameznikovo subjektivno doživljanje dejanja in cilja.

Teorija razlikuje individualne cilje posameznika in cilje organizacije. Preko uresničitve cilja organizacije, ki je institucioniran, lahko posameznik hkrati doseže tudi svoj cilj. V kolikor bi na primer organizacija imela cilj visoko produktivnost, lahko posameznik z »dosegom tega cilja doseže tudi svoj individualni cilj, ki je lahko višji zaslužek ali pa boljše delovne razmere« (Černetič 2007, 230). Teorija pričakovanja trdi, »da je posameznik za določeno delo oziroma vedenje motiviran v tolikšni meri, kolikor pričakuje, da bo s tem dosegel svoje individualne cilje«, kar prikazuje slika 4.5 (Treven 1998, 123–124). Na ta način teorija pomaga tako zaposlenim kot menedžerjem bolje razumeti »razmerje med raznimi aktivnostmi, ki bi jih radi izvajali, in želenimi dosežki« (Brejc 2004, 61).

#### Slika 4.4: Preprost model pričakovanja



Vir: Treven (1998, 124).

<sup>18</sup> Primer: v kolikor ima posameznik za pomembnejši cilj večjo plačo, bo zanj napredovanje le instrument, preko katerega bo prišel do večje plače (Lipičnik 1998, 168).

#### 4.4.2.3 Teorija pravičnosti

Teorijo pravičnosti je zasnoval Adams. Teorija izpostavlja pomen pravičnega nagrajevanja pri motivaciji za delo in temelji predvsem na subjektivni oceni zaposlenih. »Posameznik primerja svoj vložek in prejemek z drugimi ljudmi v organizaciji ali zunaj nje. Posameznik bo zadovoljen, če bo ugotovil, da je njegova plača primerljiva s plačami drugih«. Pravičnost torej zagotavlja zadovoljstvo in motivira zaposlene. Če bo posameznik ugotovil, da je nepravilno slabše nagrajen, bo posledično nezadovoljen in bo nehal vlagati trud v delo (Brejc 2004, 61). Temeljni dejavniki teorije pravičnosti so (Treven 1998, 125–126):

- »vložki: se nanašajo na vse tisto, kar posameznik vlaga pri izvajanju svojega dela, na primer izkušnje, sposobnosti, izobrazba, starost in socialni status;
- prejemki: so dejavniki, za katere je posameznik prepričan, da bi jih moral dobiti kot rezultat svojega dela. Lahko so pozitivni ali pa negativni«. Med pozitivne dejavnike spadajo plača, statusni simbol, priznanje, med negativne pa monotonost, neugodne delovne razmere in pritiski vodstva;
- osebe za primerjavo: posameznik si jih izbere v svoji organizaciji ali pa zunaj nje, pri čemer se lahko primerja z določenimi posamezniki ali s skupinami<sup>19</sup>.

Organizacije morajo imeti takšen sistem nagrajevanja, ki bo omogočal pošteno in pravično nagrajevanje tudi glede na druge (Brejc 2004, 61). V primeru, da zaposleni občutijo nepravilnost, jo namreč skušajo zmanjšati na različne načine, v skrajnem primeru zapustijo organizacijo (Lipičnik 1998, 175).

#### 4.5 Motivacijski dejavniki

Motivacijski dejavniki so sredstva spodbude, ki jih uporabljajo vodje pri svojem delu z zaposlenimi. Na ta način skušajo vodje motivirati svoje podrejene za opravljanje delovnih nalog. Spodbude pa so lahko pozitivne ali negativne. Med pozitivne sodijo nagrade, priznanja in vse ostalo, kar zadovoljuje osebne potrebe. Kazni in grožnje, ki jih zaposleni lahko dobijo, pa so negativne spodbude, ki odvrčajo ljudi od ciljev (Plut in Plut 1995, 67). Motivacijski dejavniki, ki vplivajo na motivacijo zaposlenih za delo, so (Lipičnik in Možina 1993, 46–48):

- »koristnost dela: zaposleni je praviloma zavzet za delo, če vidi, da je njegovo delo pomembno oziroma ima koristne učinke«;
- poznavanje cilja: zaposleni, ki ne vidi svojega cilja, izgublja voljo do dela, posledično se njegova storilnost zmanjša;

---

<sup>19</sup> Več o tem v Treven 1998, 126.

- poznavanje rezultatov svojega dela: v kolikor so zaposleni seznanjeni z rezultati svojega dela in dobijo informacijo o tem, ali so zastavljeni cilj dosegli, se njihova zavzetost za delo poveča. »Vsak posameznik ima svoje zamisli o svojih sposobnostih in znanju, ki jih želi preko dela potrditi. Če je pri tem neuspešen, zaposleni samemu sebi toliko časa znižuje zahteve, dokler jih ne doseže«;
- »delovne razmere: slabe fizične razmere za delo imajo lahko negativen učinek na zavzetost delavcev za delo, slabi medsebojni odnosi in slaba socialna klima (socialne delovne razmere) pa še slabšega«;
- »pohvala in graja: pohvala ima pozitivne učinke na zavzetost zaposlenih za delo«. Pozitiven učinek ima lahko tudi graja, vendar je ta manjši;
- navodila za delo: delavci morajo dobiti jasna navodila za delo, če želimo doseči določen odziv, predpogoj za to je, da vodja ve, kaj od zaposlenega sploh želi oziroma pričakuje;
- tekmovanje: posameznik lahko tekmuje sam s sabo ali pa z drugimi. Tekmovanje s samim seboj ima velike učinke takrat, ko posameznik želi nek cilj preseči. Tekmovanje z drugimi ima pozitivne učinke, če tekmujejo delavci z približno enakimi zmoglostmi in se potrjujejo z dosežki sotekmovalcev oziroma z mnenjem okolice;
- sodelovanje: je smisel skupinskega dela, kjer lahko s pomočjo sodelovanja dvignemo storilnost celotnih skupin ljudi in ne samo posameznika;
- ustvarjanje problemov: v ljudeh se skuša namerno ustvariti problem, saj je to stanje, ki sili človeka v akcijo. Tako se poskuša zaposlene usmeriti v želeno delovanje, pri tem se zaposlene nagovarja z vprašanji in ne z ukazi, kjer je bistvo v tem, kako bi se lahko nekaj naredilo in ni ukazovanje, kako naj to naredijo;
- »plača: naj ne bi spadala med dejavnike motivacije, pač pa med dejavnike, ki povzročajo v ljudeh zadovoljstvo« oziroma nezadovoljstvo<sup>20</sup>. Posameznik zaradi večje plače ne bo več in temeljitejše delal. Če ima majhno plačo, pa obstaja velika možnost, da ne bo delal. Denar je posredno sredstvo pri zadovoljevanju motivov. Delavec si lahko z zasluženim denarjem kupi marsikatero dobrino in tako zadovolji nek motiv. Obstaja več načinov plačevanja zaposlenih, prevladujeta dva in sicer plačilo po učinku in plačilo po urni postavki.

---

<sup>20</sup> Po Herzbergovi teoriji spada plača med higienike, za več o tem glej podpoglavje vsebinske teorije motivacije na straneh 45–46.

Tracy (2000, 113–114) trdi, da so najpomembnejši motivacijski dejavniki zanimivo, izzivov polno delo, občutek pripadnosti, kjer posameznik želi občutiti, da je pomemben del skupine, osebna odgovornost za rezultate, ki daje človeku občutek, da njegovo delo resnično nekaj pomeni v okviru organizacije, in priložnosti za osebno rast ter napredovanje.

Iz zgornjih opisov lahko povzamemo, da obstajajo tako **materialni** kot **nematerialni** motivacijski dejavniki. K že zgoraj opisanim nematerialnim dejavnikom<sup>21</sup> lahko prištejemo še uspeh in samostojnost pri delu, ugodno razporeditev delovnega časa, možnost strokovnega izobraževanja in usposabljanja ob delu, možnost napredovanja in vpeljevanja svojih sposobnosti v delo. Nematerialni motivacijski dejavniki so tudi »možnost soodločanja pri pomembnih odločitvah in možnost sodelovanja pri postavljanju ciljev organizacije ter zanesljivost in stalnost zaposlitve« (Uhan v Černetič 2007, 239). Vendar pa bodo vsi ti nematerialni motivacijski dejavniki učinkovali, ko bodo zaposleni zadovoljni s plačo (Černetič 2007, 239). Med materialne dejavnike v prvi vrsti štejemo denar oziroma **plačo**. Plača je za večino ljudi »najpomembnejši vir sredstev za preživljanje in izboljševanje kakovosti življenja. Večina zaposlenih jo doživlja kot nadomestilo za vloženi trud« (Zupan 2001, 119). Prejeta plača simbolično predstavlja posameznikove dosežke, priznanje za njegovo delo in status (Miglič in Vučkovič 2006, 82). Denar je vsekakor povezan z zadovoljevanjem mnogih potreb, pri tem je predvsem pomembna njegova moč, saj lahko z njim uresničimo veliko različnih ciljev (Lipičnik 1998, 199). Poleg plače poznamo še mnoge druge materialne motivacijske dejavnike, kamor uvrščamo bonuse, premije, nagrade in dodatke (Černetič 2007, 238). »Nagrada za dobro opravljeno delo je zelo učinkovito orodje vodenja, saj z njo nagradimo takoj po dosežku. To pomeni, da je zelo jasna povezava med nagrado in vedenjem zaposlenih. Uporaba nagrad je po eni strani odvisna od kulture podjetja«, po drugi strani pa tudi od ustvarjalnosti tistih, ki jih uporabljajo. Istočasno so nagrade tudi stroškovno zelo ugodne za delodajalca, saj običajno ne presegajo treh odstotkov proračuna, ki je namenjen za plače (Zupan 2001, 208). Na motivacijo zaposlenih vplivajo še druge finančne nagrade, kot so finančna pomoč v obliki posojila, pomoč pri izobraževanju, reševanju stanovanjskega problema in selitvi ter razne službene ugodnosti, kot so brezplačno koriščenje športnih kapacitet in varstvo otrok (Lipičnik 1998, 251–253). Podjetje lahko vpliva na uspešnost poslovanja z ustreznim načinom plačevanja in nagrajevanja zaposlenih, in sicer tako, da »poveča kakovost in obseg človeških zmožnosti v podjetju ter vpliva na zavzetost zaposlenih, še posebej takrat, ko so plače povezane z doseganjem uspešnosti. Prav tako lahko

---

<sup>21</sup> Glej prejšnjo stran; nematerialni dejavniki so vsi razen plača.

podjetje učinkovito nadzira stroške dela s pomočjo plačnega sistema«. Plača je za večino zaposlenih najpomembnejši vir preživetja in izboljševanja kakovosti življenja, pri čemer jo razumejo kot »priznanje prispevka vsakega posameznika k poslovanju podjetja«. Vsako spremembo v sistemih plačevanja, ki vpliva na končni mesečni prejemek, zaposleni močno občutijo. Posledično tudi spremenijo oziroma prilagodijo svoje vedenje (Zupan 2009, 531–532).

Skoraj vse motivacijske dejavnike lahko razdelimo na **nagrade** in **kazni**. Z njimi skušamo okrepiti zaželeno vedenje ali neželeno odpraviti. Posebno pozornost je potrebno nameniti tudi sistemu plač, s katerim prav tako lahko vplivamo na vedenje zaposlenih. Motivacijska moč plačnega sistema je »največja takrat, ko zaposlenega pripelje iz situacije, v kateri trenutno dela, v situacijo, v kateri želi delati« (Lipičnik 1998, 184–185). Večjo motivacijsko moč imajo »plačni sistemi, ki plačilo po uspešnosti povezujejo z doseganjem ciljev, bodisi ciljev posameznika bodisi ciljev skupine ali ciljev celotnega podjetja« (Zupan 2001, 120–121). Učinek plače je najbolj viden takrat, ko se plače znižajo ali zamrznejo, saj s tem pade motivacija za delo (Mihalič v Krek 2013, 17).

#### 4.6 Motivacija v javni upravi

Splošne motivacijske teorije so za praktično uporabo večinoma presplošne. Določene, v diplomskem delu predstavljene, motivacijske teorije pravzaprav izhajajo iz izkušenj in dognanj zasebnega sektorja, zato je treba biti pazljiv pri prenosu znanj. Pri predpostavki, da se motivacija v zasebnem in javnem sektorju razlikuje, se moramo opreti na dve bistveni točki, in sicer, da se delovno okolje zaposlenih v javni upravi in njihove značilnosti razlikujejo od značilnosti in delovnega okolja zaposlenih v zasebnem sektorju ter da te razlike med sektorjema pomembno vplivajo na motivacijo. Dejstvo, da razlike med sektorjema obstajajo, nakazuje »potrebo po posebni motivacijski teoriji za javni sektor« (Wright v Krek 2013, 23). Temelje motivacijske teorije za javno upravo, imenovane **PSM**- public sector motivation, je postavil Perry, ki je »motivacijo za javno upravo opredelil kot posameznikovo predispozicijo, da se odziva na motive, ki se pojavljajo v javnih organizacijah in institucijah prvenstveno ali edinstveno«. Perry trdi, da so posamezniki za delo v javni upravi motivirani preko racionalnih, normativnih in čustvenih razlogov in da motivacijo posameznika usmerja njegova samopodoba. Prav tako so preference posameznika pridobljene oziroma priučene v socialnem procesu. Vsaka motivacijska teorija mora tako izhajati iz vrednot in nagibov

posameznika (Perry v Krek 2013, 24). Do razvoja procesne motivacijske teorije za javni sektor so pripeljale naslednje trditve (Perry v Krek 2013, 24–25):

- »močnejša kot je motivacija posameznika za delo v javni upravi, večja je verjetnost, da bo tam poiskal zaposlitev. Po Perryjevih raziskavah posamezniki, ki se javijo za delo v javni upravi, ne postavljajo materialnih dobrin na prvo mesto na lestvici svojih vrednot«;
- storilnost oziroma učinkovitost posameznika v javni upravi je v pozitivni povezavi z njegovo motivacijo za delo v javni upravi;
- organizacije v javni upravi, ki zaposlujejo posameznike z visoko motivacijo za delo v javnem sektorju, so manj odvisne od materialnih in drugih nagrad pri motiviranju zaposlenih.

Visoko motivirani posamezniki delajo bolje in več kot slabo motivirani, a marsikatera organizacija se srečuje s pomanjkanjem motivacije. Motiviranje zaposlenih v javnem sektorju pa je še dodatno oteženo zaradi naslednjih okoliščin (Brejc 2004, 63):

- javno mnenje ni naklonjeno javni upravi: med ljudmi prevladuje prepričanje, da zaposleni v javni upravi delajo malo ali nič, pogosto pa javni upravi pripisujejo krivdo za napake drugih (na primer politike). Pri zaposlenih v javni upravi so pogoste zamenjave kolektiva, dostikrat iz političnih razlogov, občasno pa se tudi zmanjšuje število zaposlenih;
- »pomanjkanje jasnih ciljev: otežuje zaposlenim v javni upravi razumevanje povezave med njihovimi dosežki in uspešnostjo organizacije«;
- preobremenjenost zaposlenih: v nekaterih delih javne uprave so zaposleni preobremenjeni, saj imajo preveč dela in premalo časa za opravljanje tega dela;
- »premalo priznanj in pohval za dobro opravljeno delo«: v javni upravi posamezniki zelo redko dobijo priznanje oziroma pohvalo za svoj trud in dobro opravljeno delo;
- »oteženo komuniciranje: poteka v zaprtih krogih in je strogo formalno ter zapleteno«.

#### **4.7 Vloga vodje pri spodbujanju motivacije**

O vlogi vodje v procesu vodenja smo razpravljali v tretjem poglavju. Zagotovo obstaja več različnih načinov vodenja in vodij, kar za razumevanje teme diplomskega dela nima tolikšne pomembnosti. Zanima nas predvsem vloga vodje v samem motivacijskem procesu.

Motiviranje zaposlenih vključuje spodbujanje, vključevanje, razumevanje, obveščanje, razvijanje in usposabljanje, zagotavljanje pravičnega plačila in postavljanje zgledov ter izzivov. Vodilno osebje mora skrbeti za motivacijo in dobro vzdušje v organizaciji. V kolikor vodja želi, da ima posameznik visoko delovno storilnost, mora biti le-ta ustrezno motiviran za delo. Motiviranost zaposlenega vpliva na njegovo ravnanje in je močno pogojeno z njegovimi potrebami (Ivanko in Stare 2007, 85–86). »Vodja mora svoje sodelavce zelo dobro poznati in vedeti, kaj je zanje pri delu pomembno«. Le tako lahko prilagodi načine motiviranja za vsakega posebej (Zupan 2001, 58–59). Prav tako mora vodja razumeti ter opredeliti potrebe zaposlenih in ugotoviti, kaj si podrejeni želijo (Miglič in Vučkovič 2006, 83). Vodja mora imeti sposobnost prepoznati in izpolniti te osnovne potrebe, le tako je lahko dober motivator (Sang 2001, 18). Poleg poznavanja individualnih potreb podrejenih, mora vodja motiviranju nameniti tudi dovolj časa (Brejc 2004, 62).

Vodja motivira na način, ki obsega »postavljanje **zgledov** in izzivov, sposobnost za razumevanje, spodbujanje, zbiranje predlogov in pripomb, obveščanje, razvijanje in usposabljanje« ter zagotavljanje ustreznega plačila. Za produktivnejše in kakovostnejše delo zaposlenih mora vodja poskrbeti z **osebnim zgledom** in z doslednim izvajanjem naslednjih temeljnih funkcij, in sicer določanje nalog, nadzor izvajanja nalog, usklajevanja in spodbujanja dela ter strokovno presojanje (Ivanko in Stare 2007, 86). Vodja mora biti pri delu vedno viden in prisoten med sodelavci, saj s svojim zgledom postavlja kriterije. Pri tem mora sprejeti tudi odgovornost za vse svoje podrejene (Tracy 2000, 118). Oblikovanje poti je ena izmed nalog vodij, kjer mora vodja dajati zgled na način, da so njegova dejanja skladna z besedami in izoblikovana na osnovi lastnih vrednot ter prepričanj (Kouzes in Posner v Stare in Seljak 2006, 39). Pri spodbujanju zaposlenih je »zelo pomembna sposobnost vodje za komuniciranje in ustvarjanje dobrih odnosov s sodelavci« (Možina 2009, 492). Vodja mora torej biti človek, ki je dovzeten za spremembe, prilagodljiv, ki zna motivirati in voditi svoje podrejene ter zna z njimi primerno komunicirati (Bizjak in Rihtar v Meško Štok 2009, 42). Kot že rečeno, je nesporno dejstvo, »da visoko motivirani zaposleni delajo več in bolje kot pa slabo motivirani zaposleni«.

*Motiviranost zaposlenih v javni upravi se bo izboljšala, če bo vodilno osebje zagotovilo (Brejc 2004, 63–64):*

- *prijetno fizično okolje in ustrezne delovne razmere;*
- *delovno okolje, ki ščiti pravice posameznika;*
- *delovni čas, ki je prijazen do uslužbenca in njegove družine ter hkrati ugoden za socialno in strokovno življenje posameznika;*



- *takšno oblikovanje dela, ki omogoča izrabo posameznikovih zmožnosti na način, ki nudi osebno in strokovno rast;*
- *timsko delo in komuniciranje, ki obvešča zaposlene o dogajanju in na ta način omogoča njihovo sodelovanje pri odločanju v skladu s pristojnostmi.*

Vodilno osebje bo izboljšalo motiviranost zaposlenih, če bo sledilo naslednjim priporočilom. Uslužbenec je potrebno seznaniti z dosegljivimi cilji in možnimi izzivi, pri tem morajo imeti povratno informacijo o tem, ali delajo dobro ali ne. Potrebno je »razširiti pristojnosti in odgovornosti zaposlenih ter razvijati kariero vsakega posameznika. Zagotoviti je potrebno dobre delovne razmere, torej učinkovite delovne procese, zadostna delovna sredstva, prijetno vzdušje in organizacijsko kulturo ter zadostno sodelovanje zaposlenih pri odločanju. Potrebe vodilnega osebja in zaposlenih je potrebno uskladiti in pri tem bolj upoštevati posameznika«. Pretirane obremenitve z delom povzročajo stres na delovnem mestu in posledično zmanjšanje učinkovitosti, zato se jim je potrebno izogniti. Prav tako je potrebno narediti vse, da bi delavci občutili, da so obravnavani pošteno in pravično. Zaposleni morajo začititi, da vodilno osebje skrbi za njihovo blagostanje ravno v tolikšni meri kot za svoje (Halachmi in Krogt v Brejc 2004, 64). Vodje morajo biti sposobni prepoznati nezadovoljstvo zaposlenih s svojim delom. Le tako bodo lahko spodbudili motivacijo. V samem procesu motiviranja je ključna sestavina namreč ukvarjanje z razlogi za slabo storilnost zaposlenih, pri čemer si morajo vodje prizadevati, da bi odpravili odklonilen odnos zaposlenih do dela. Slabo vodstvo oziroma nepravilno vodenje lahko povzroči padec motivacije (Ivanko in Stare 2007, 77–78).

Navsezadnje morajo imeti **vodje tudi sami motivacijo za vodenje**, s čimer mislimo na zavestno hotenje in pripravljenost za vplivanje na ljudi, da bi dosegli cilje. Vodja mora čutiti veselje do vodenja ljudi, svoje zaposlene mora znati navduševati za delo z lastnim zgledom, pri tem pa mora ves čas skrbeti za dobro vzdušje med sodelavci (Mayer v Kovač in drugi 2004, 194). »Znanje in sposobnosti, ki jih vodja ima, so nujni pogoj, da lahko opravlja svoje delo. Kako in koliko bo delal, pa je odvisno od notranjih in zunanjih spodbud oziroma nagrad.« (Stare in Seljak 2006, 99). Vodje si morajo želeli vodenja, te lastnosti se namreč ne da priučiti (Sang 2001, 152).

## **5 SVETOVNA GOSPODARSKA KRIZA**

V pričujočem poglavju nismo razpravljali o vzrokih za nastanek svetovne gospodarske krize niti o tem, kdo je odgovoren za krizo. Zanima nas predvsem vpliv, ki ga ima svetovna gospodarska kriza na javni sektor in posledično na motiviranje javnih uslužbencev ter na vlogo vodje v motivacijskem procesu. Za lažje raziskovanje omenjenega vpliva smo izpostavili najbolj ključne opredelitve svetovne gospodarske krize in njen vpliv na zaposlene v organizacijah.

### **5.1 Opredelitev pojma svetovna gospodarska kriza**

Vsaka kriza je zelo kompleksen pojav, tako v strokovni literaturi najdemo različne opredelitve pojma krize. Avtorja Kahn in Wiener definirata krizo z dvanajstimi značilnostmi. Trdita, da so krize velikokrat preobrat v sosledju dogodkov in ukrepov. Kriza povzroča nujnost ukrepanja sodelujočih in hkrati ogroža vrednote in cilje. Posledice krize imajo vpliv na prihodnost udeležencev. Kriza je vedno začetek novega dogodka in je sestavljena iz sovpadanja različnih dogodkov, medtem ko je proizvod krize negotovost in ocenjevanje situacije, ki vodi do izpeljave alternativ. Kriza otežuje pregled nad dogajanjem in pri udeležencih povzroči občutke negotovosti in stresa. Informacije, ki v času krize obstajajo, so za sodelujoče nezadostne, kar izzove nove časovne pritiske na sodelujoče. Kriza spremeni razmerje med udeleženci in povzroča napetosti (Krummenacher in drugi v Kovač 2009, 13). Pri ljudeh, med drugim, vpliva tudi na krhanje sprejetih načel, prepričanj in vrednot (Pearson in Clair v Mihelič 2009, 92).

Svetovna gospodarska kriza je obdobje finančne negotovosti, velikokrat tudi nelikvidnosti, kar povečuje možnost odpuščanj in premeščanja zaposlenih. Posledica tega je večja negotovost in pomanjkanje fokusa delavcev (Arzenšek 2009, 54). Strah pred odpuščanjem povzroči padec individualne produktivnosti in morale (Mihelič 2009, 99). Za krizno obdobje so značilne izredne razmere, zato so nujne hitre ter učinkovite odločitve. V kriznih razmerah so materialna sredstva, resorsi in razpoložljivost informacij omejeni, spremembe pa nepričakovane in presenetljive. Obdobje krize prinese veliko možnost propada organizacij, toda včasih lahko privede tudi do novih priložnosti in pozitivnih preobratov (Kramar Zupan 2009, 82).

Najbolj očitni znaki krize so padec obsega prodaje in dobička, oslabotenje likvidnosti, rast zadolženosti, zmanjšanje tržnega deleža in fluktuacija zaposlenih (Kovač 2009, 14). Kriza tako zmanjša proizvodnjo in zmanjšuje dobiček. Povzroči tudi krajšanje delovnega časa, odprodajo premoženja in zmanjšanje proračuna za delovanje oddelkov. Prvi korak, ki ga sprejme organizacija ob nastopu krize, je zniževanje stroškov, kar se najmočneje občuti v oddelkih za ravnanje s človeškimi viri. Sprva se zmanjša število izobraževanj in določene ugodnosti, ki so jih imeli zaposleni pri delu ter izven njega. Naslednji korak je zmanjševanje plač in v skrajnem primeru tudi odpuščanje (Mihelič 2009, 99).

Svetovna gospodarska kriza je za vodje držav, institucij in podjetij izreden izziv. Globalna recesija je ljudi navdala s strahom in v takšni situaciji ljudje iščejo in potrebujejo osebo, ki jih bo navdala z upanjem; nekoga, ki se ne boji izzivov in sprememb in ki jim bo povrnil izgubljeno zaupanje v institucije ter ljudi, ki jih vodijo. Ljudje potrebujejo osebo z vizijo, samozaupanjem in upornostjo. Karizmatičen vodja lahko pozitivno vpliva na ljudi in njihovo motivacijo za uresničevanje vizije (Mihelič 2009, 92).

Kljub vsemu delujejo krize na relativno predvidljiv način, občasno spreminjajo smer, se potuhnejo in ponovno pojavijo takrat, ko to najmanj pričakujemo (Mihm in Roubini 2010, 4). Globalno reševanje zdajšnje krize je v vsakem primeru tudi politično in socialno vprašanje, saj so poskusi reševanja krize del dnevnih, domačih in mednarodnih novic (Bavec 2009, 29).

## **5.2 Slovenija in soočanje s krizo v javnem sektorju**

Slovenija, tako kot mnoge druge evropske države, na krizo ni bila pripravljena. Odzvala se je počasi, kljub temu v diplomskem delu ne želimo soditi o pravilnosti njenih odločitev. Želimo izvedeti, kako se javni sektor sooča s svetovno gospodarsko krizo in kakšen vpliv ima to na motivacijo javnih uslužbencev ter vlogo vodje v motivacijskem procesu.

Nesporno ima v času krize javna uprava bistveno večjo vlogo, saj mora izvajati več normativnih nalog, potrebnih je več (socialnih) storitev za uporabnike, pri odločanju o posamičnih zadevah se poveča obseg neposredne regulacije in ravno zaradi več protipravnosti je nujen večji nadzor. V obdobju krize je pomembna spodbujevalna vloga javne uprave v razmerju do gospodarstva, s tem pa naraste tudi obseg pomožnih upravnih nalog (Pirnat v Kovač in Virant in drugi 2011, 45). Posledično dejanski stroški uprave narastejo, kar pa ni v skladu s potekom krize, saj je država prisiljena intervenirati in svoje stroške zmanjšati.

V boju proti krizi je vlada RS novembra 2008 ustanovila **krizno skupino ključnih ministrov**. Sprva je bila njena temeljna naloga »oblikovanje ukrepov za ublažitev vpliva krize na slovensko gospodarstvo, kasneje pa osredotočenje na strategijo izhoda iz krize in okrevanje gospodarstva po krizi«. Prvi protikrizni ukrepi so bile sprejeti že decembra 2008, ukrepi glede javnega sektorja so obsegali predvsem sanacijo objektov v javni lasti in izgradnjo širokopasovnih povezav za javne ustanove. Prvi varčevalni ukrepi v letu 2009 za javni sektor so obsegali »stroške plač, kadrovske in organizacijske ukrepe ter ukrepe za zmanjševanje stroškov materialno-tehničnih pogojev za delovanje organov javne in državne uprave« (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2008). Prvi protikrizni ukrepi so bili namenjeni predvsem racionalizaciji in zmanjševanju javne uprave (Kovač in Virant 2011, 43).

Vlada RS je v začetku leta 2010 sprejela tudi **Slovensko izhodno strategijo 2010–2013**, ki je zasnovana »kot kombinacija ukrepov ekonomske politike, institucionalnih prilagoditev in strukturnih sprememb«. S strategijo je vlada želela spodbuditi slovensko gospodarstvo, njen cilj pa je bil dolgoročno vzdržna gospodarska rast. Ukrepi ekonomske politike so se nanašali na strukturo javne porabe z določitvijo fiskalnega pravila in konsolidacijo javnih financ. Strukturne spremembe so vplivale na socialno varstvo, sistem zdravstvenega in socialnega varstva ter konkurenco. Učinkovitejše gospodarjenje z javnim premoženjem in spremembe za boljše delovanje trgov pa so zajemali institucionalne prilagoditve. Slovenska izhodna strategija je predvidela zmanjšanje števila zaposlenih v javnem sektorju za odstotek na leto, »kar je približno 1600 javnih uslužbencev na letni ravni, prav tako pa je predvidela ukinitve dela plače za redno delovno uspešnost, odprava plačnih nesorazmerij pa je bila predstavljena v prihodnost. Napovedala pa je tudi nadaljnji poseg v plače in druge prejemke zaposlenih v javnem sektorju ter povračila stroškov iz dela in v zvezi z delom zaposlenih v javnem sektorju«. Predvidela je tudi optimizacijo procesov javne uprave, saj naj bi se znižali stroški, povečala učinkovitost in preglednost delovanja javne uprave ter njena usmerjenost k uporabnikom. Slovenska izhodna strategija je predvidela racionalizacijo in poenostavitev administrativnih postopkov. Cilj omenjenih ukrepov je bil predvsem izboljšanje učinkovitosti javnega sektorja (Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve 2010, 2–10).

Z **Zakonom o interventnih ukrepih** je bilo v obdobju 2011–2012 določeno usklajevanje socialnih transferjev, pokojnin ter letnega dodatka, usklajevanje vrednosti plačnih razredov s plačne lestvice za javne uslužbence ter regres za letni dopust. Zakon je ukinil del plače za redno delovno uspešnost javnim uslužbencem in funkcionarjem ter omejil sredstva za

povečan obseg dela javnim uslužbencem. Omejil je tudi napredovanje v naziv in napredovanje v plačne razrede ter zmanjšal plače funkcionarjem za štiri odstotke v letu 2011. Dalje je Zakon o dodatnih interventnih ukrepih v letu 2012 določil, da se pokojnine, letni dodatki in plače javnih uslužbencev ter transferji posameznikom in gospodinjstvom ne uskladijo s 30. junijem 2012. V maju 2012 je državni zbor sprejel **Zakon o uravnoteženju javnih financ** (v nadaljevanju ZUJF). »Cilji ZUJF-a so bili zagotoviti vzdržne javne finance in zakonski okvir za učinkovito upravljanje javnih financ ter zagotoviti makroekonomsko stabilnost. ZUJF je želel doseči stabilen narodno-gospodarski razvoj in oblikovati pravila za večjo fiskalno disciplino«. Zakon naj bi sledil načelu smotrne porabe sredstev, saj je glavna rešitev zakona zmanjšanje izdatkov blagajn javnega financiranja (Pevcin in Setnikar Cankar 2012, 38).

### 5.2.1 Varčevalni ukrepi v zvezi z javnimi uslužbenci

Leta 2009 sprejeti varčevalni ukrepi, ki so bili namenjeni predvsem javnim uslužbencem, so sprva veljali le za tekoče leto, kasneje pa se je njihova veljavnost podaljševala. Najvidnejši varčevalni ukrepi, ki so jih javni uslužbenci še posebej občutili, so neizplačevanje redne delovne uspešnosti in znižanje deleža možnih izplačil za delovno uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, neupoštevanje letnih ocen delovne uspešnosti v letu 2011 in 2012 za napredovanje v višji naziv in višji plačni razred. Ukrepi so predvideli tudi zamik tretje četrtine izplačil plačnih nesorazmerij, zniževanje števila zaposlenih v sektorju država in neizvedeno splošno uskladitev osnovnih plač (Haček in Bačlija 2012, 219–220).

Po prvih varčevalnih ukrepih se javno-finančne razmere v Sloveniji niso izboljšale. S sprejetjem ZUJF-a, maja 2012, so bila načrtovana nadaljnja ravnanja in ukrepi glede javnih financ in zmanjševanja izdatkov iz proračuna po posameznih področjih. S tem zakonom je vlada naredila velik rez v plače in druge prejemke zaposlenih v javni upravi. S prvim junijem 2012 so se linearno znižale plače javnim uslužbencem za osem odstotkov, hkrati pa sta bili odpravljeni tretja in četrta četrtina plačnih nesorazmerij. Javni uslužbenci in funkcionarji so v letu 2012 in 2013 prejeli osnovno plačo, saj je bil dodatek za redno delovno uspešnost za ti dve leti ukinjen. Izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela pa je lahko znašalo le dvajset odstotkov osnovne plače. Zakon je omejil tudi napredovanje v višji naziv in višji plačni razred. Napredovanje v višji naziv ali višji plačni razred v 2013 ni bilo možno. Vsi, ki so v letu 2011 ali 2012 napredovali v višji naziv in niso pridobili pravice do plače v

skladu s tem nazivom, so jo pridobili naknadno s 1. junijem 2013. Dalje je zakon omejil tudi izplačilo regresa. Tako je določil, da v letu 2013 regres prejmejo le javni uslužbenci do vključno 40. plačnega razreda. Znižalo se je povračilo stroška za prevoz na delo, in sicer so do »povračila upravičeni le tisti javni uslužbenci, ki so od delovnega mesta oddaljeni več kot dva kilometra. Istočasno pa pripada zaposlenemu povračilo stroška prevoza na delo in z dela v višini stroškov javnega prevoza«. Nižja je kilometrina, saj znaša osem odstotkov cene neosvinčenega 95-oktanskega bencina. Znižale so se tudi jubilejne nagrade, odpravnine, regres za prehrano med delom, solidarnostne pomoči in dnevnice za službena potovanja. Omejilo se je sklepanje avtorskih in podjemnih pogodb (Pevcin in Setnikar Cankar, 37–39).

**Tabela 5.1: Varčevalni ukrepi v zvezi z javnimi uslužbenci v RS**

| <b>Ukrepi po področjih</b> | <b>Opis ukrepa</b>                                           |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>Zaposlovanje</b>        | omejitev zaposlovanja                                        |
| <b>Plače</b>               | znižanje za osem odstotkov                                   |
| <b>Drugi prejemki</b>      | omejitev in znižanje regresa                                 |
|                            | znižanje povračil stroškov prevoza na delo                   |
|                            | znižanje regresa za prehrano                                 |
|                            | znižanje jubilejnih nagrad                                   |
|                            | znižanje solidarnostnih pomoči                               |
|                            | znižanje odpravnin                                           |
| <b>Druge omejitve</b>      | omejitev sredstev za delovno uspešnost in povečan obseg dela |
|                            | omejitev sklepanja avtorskih in podjemnih pogodb             |
|                            | omejitev napredovanja v višji plačni razred in v nazive      |

Vir: Povzeto po Pevcin in Setnikar Cankar (2012, 47).

Tabela 5.1 povzema varčevalne ukrepe, ki so zadevali javne uslužbence. Z ukrepi je RS korenito posegla v plačni sistem javnih uslužbencev, saj je znižala osnovno plačo javnih uslužbencev in precej omejila del plače za delovno uspešnost. Znižala se je tudi večina drugih prejemkov, med drugim tudi nekateri dodatki. Na ta način je gospodarska kriza vplivala na sam sistem javnih uslužbencev, in sicer na vse njegove ravni. Kriza je tako javnim uslužbencem naložila dodatno odgovornost, saj se od njih pričakuje, da bodo delali enako dobro kot pred krizo ali bolje in to za manjše plačilo. Predvsem je kriza vplivala na operativno, torej na najobsežnejšo raven. Posegi v področje upravljanja človeških virov, kamor sodijo ukrepi zmanjšanja plač in drugih prejemkov, ukrepi na področju zaposlovanja in

napredovanja, so tisti, ki so jih javni uslužbenci najbolj občutili. Ne gre pa zanemariti niti vpliva na simbolno raven, saj je kriza vplivala tudi na organizacijsko in upravno kulturo v sistemu javnih uslužbencev.

Sindikati javnega sektorja in vlada RS so v letu 2013 podpisali Dogovor o dodatnih ukrepih na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1. junija 2013 do 31. decembra 2014. »Dogovor vsebuje ukrepe trajne narave in ukrepe, ki so časovno omejeni«. Ukrepi so uveljavljeni z nekaterimi zakoni, med drugim z Zakonom o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač javnih uslužbencev (v nadaljevanju ZSPJS-R) in določenimi uredbami. Z ZSPJS-R je postavljena nova plačna lestvica, ki bo veljala do konca leta 2014 in je linearno znižala vrednost osnovnih plač za 0,5 %. ZSPJS-R prav tako določa, da javni uslužbenci vse do 31. decembra 2014 niso upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovna uspešnost iz naslova povečanega dela pa se lahko izplačuje v omejenem obsegu. V tem času je tudi zamrznjena možnost napredovanja na delovnem mestu oziroma v nazivu. Izjema so le »javni uslužbenci, ki v letu 2014 pridobijo naziv ali višji naziv, ker je ta pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega se premeščajo oziroma za katerega sklepajo pogodbo o zaposlitvi«. Trajno je zmanjšana višina dodatka za specializacijo, magisterij ali doktorat in sicer v višini 50 % dosedanje vrednosti. Do regresa za leto 2014 pa so upravičeni le tisti javni uslužbenci, ki so uvrščeni v 50. ali nižji plačni razred (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2013).

V boju proti posledicam krize so bili sprejeti številni ukrepi, ki še dodatno otežujejo delovanje kariernega sistema. Javni uslužbenci zaradi teh ukrepov niso motivirani za kakovostno in učinkovito delo, z leti pa se je varnost njihove zaposlitve tudi zmanjšala. Pri tem je težko zadržati odhod najbolj sposobnih kadrov, medtem ko novih kadrov pravzaprav ni mogoče pridobiti, istočasno pa so »standardi za vstop v uslužbensko razmerje uničeni. Sistemi ocenjevanja, napredovanja, usposabljanja in nagrajevanja javnih uslužbencev ne zagotavljajo večje strokovnosti uprave«. Bistveno vlogo pri stabilnosti slovenskega upravno-političnega sistema bi morala imeti uslužbenska elita, ki pa se ni vzpostavila zaradi mnogih menjav in sprememb (Haček in Bačlija 2012, 208–209).

Ukrepi za konsolidacijo javnih financ so usmerjeni predvsem v znižanje izdatkov. Želi se doseči racionalizacija delovanja javnega sektorja, pri tem se posega v plače in socialne transferje ter omejuje zaposlovanje. Sprejeti varčevalni ukrepi so kratkoročno nujen korak za znižanje primanjkljaja pod dovoljeno mejo treh odstotkov BDP, srednjeročno pa lahko na

določenih segmentih pripeljejo do poslabšanja kakovosti javnih storitev. Omejevanje novega zaposlovanja javnih uslužbencev lahko ob omejevalni plačni politiki in predvidenem tempu upokojevanja srednjeročno pripelje do poslabšanja storitev javnega sektorja (Pevcin in Setnikar Cankar 2012, 52–53).

Posledice gospodarske krize se v Sloveniji odražajo tako v zasebnem kot javnem sektorju, vendar pa politična oblast vse od začetka krize ni imela vizije, s katero bi, ob sprejemanju ukrepov pri soočanju s krizo, ravnala na način, ki bi omogočal nemoteno delovanje samega sistema javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2012, 223).

### **5.3 Vpliv svetovne gospodarske krize na motivacijo za delo in vlogo vodje v motivacijskem procesu**

Kriza pri ljudeh zmanjšuje zaupanje vase in v podjetje, povzroča tako padec koncentracije pri delu kot tudi negativno razpoloženje ter vzbuja strah. Vse skupaj pa pri zaposlenih zmanjšuje motivacijo za delo. V krizi je komuniciranje z zaposlenimi ključnega pomena, vodja mora dajati vtis, da je situacija pod nadzorom, in vlivati upanje vsem zaposlenim, v odnosu do njih pa mora biti empatičen in iskren. Zaposlenim mora vodja predstaviti spremembe, ki jih bo podjetje uvedlo, in trenutno stanje, strateške cilje ter njihovo vlogo pri uresničevanju teh ciljev. Kriza je vedno obdobje, ko postane mogoče tisto, kar je v običajnih okoliščinah nemogoče. Je čas za refleksijo preteklih dejanj in načrtovanje prihodnjih dejanj z namenom povečati blaginjo ljudi v družbah. Le z mobilizacijo energije in motivacijo vseh zaposlenih je možen izhod iz krize (Mihelič 2009, 97–100).

Na drugi strani pa se vodje najhitreje oblikujejo v neugodnem okolju (Sang 2001, 152). V času krize je namreč zelo pomembna dvosmerna komunikacija med vodjo in zaposlenimi ter predvsem vodenje z zgledom. Bolj kot kdajkoli prej mora vodja delati tako, kot pričakuje, da bodo delali drugi. V kolikor pričakuje od podrejenih, da bodo zaradi krize delali 150 %, mora sam delati 200 %. Pri tem je pomembno, da pokaže svoje vrednote, moralno-etična načela in integriteto. Transparentna komunikacija o realnem stanju organizacije in seznanjanje zaposlenih z njihovo vlogo v organizaciji deluje motivacijsko ter zmanjša hromeč občutek negotovosti (Dnevnik, 2010).



Priporočila vodjem za obvladovanje kriznih razmer v organizacijah so naslednja (Argenti v Mihelič 2009, 100–101):

- **vodje morajo biti vidni v kriznih razmerah**, na ta način pokažejo zaposlenim, da so dovzetni za njihov občutek strahu in stresa. Vodje morajo ohranjati ali povečevati stopnjo svoje prisotnosti v organizaciji;
- v obdobju krize je potrebno previdno izbrati komunikacijske kanale z zaposlenimi, saj so le-ti dovzetni za informacije, ki jih interpretirajo in podrobno analizirajo na svoj način;
- organizacija v času krize ne sme izgubiti svojega fokusa. Osredotočenost na delo, vodenje z zgledom in komuniciranje o pomenu dela ima večplastni vpliv na zaposlene. Delo zaposlenim daje občutek, da pomagajo organizaciji in na ta način povečuje pripadnost organizaciji;
- v času ugodnih razmer je potrebno pripraviti krizni načrt, ki lahko zmanjša izgubo ob nastopu krize, saj bi ga lahko nemudoma začeli uporabljati, pri čemer mora sprejemanje odločitev ostati v rokah najvišjega vodstva;
- organizacija mora imeti močne temelje, torej jasno poslanstvo in organizacijsko kulturo, ki ima opredeljeno hierarhijo vrednot. Predhodno oblikovan krizni načrt močno olajša delovanje v krizi, kljub temu je v času krize potrebno improvizirati. So pa močni temelji pogoj, da ljudje vedo, kaj in kako morajo delati, saj so tekom opravljanja dela sprejeli vrednote podjetja za svoje.

Kriza je organizacije postavila pred nov izziv. Predvsem je razgalila tiste združbe, ki so organizacijsko šibke in je v njih prisotno pomanjkanje pravih vrednot. Še bolj pa je prišlo do izraza dejstvo, da so zaposleni največje premoženje organizacije. Zaposleni, ki so svojemu delu predani in ga z veseljem opravljajo, so tisti dejavnik, ki omogoča organizacijam uspešno prebroditi krizo (Grilanc 2013).

#### **5.4 Vpliv svetovne gospodarske krize na motivacijo javnih uslužbencev**

Svetovna gospodarska kriza je v ljudeh naselila strah, nemoč in negotovost (Dnevnik 2010). Javni uslužbenci pri tem niso nobena izjema. Varčevalni ukrepi v zvezi z javnimi uslužbenci, ki smo jih predstavili v sklopu tega poglavja, nam nazorno kažejo spremembe, ki so se zgodile v sistemu javnih uslužbencev.

Upravljanje človeških virov v javni upravi je ena izmed prioritet v strateških in programskih dokumentih RS. Ustrezne normativne podlage in sistemske rešitve, ki bodo omogočale pravno korektno in učinkovito izvajanje delovnopравnih postopkov pri organizacijskih, javnofinančnih in vsebinskih spremembah v javni upravi, so tiste komponente, ki jih bo morala RS zagotavljati pri realizaciji prioritet (Korade Purg 2011, 144–145). Sistem javnih uslužbencev v času svetovne gospodarske krize sledi spremembam, ki pomenijo nazadovanje, saj posegajo v položaj uslužbencev na način, »ki vpliva na strokovnost in učinkovitost izvajanja nalog tako posameznih javnih uslužbencev kot uprave kot celote«. Samo stabilen sistem javnih uslužbencev je lahko podlaga za zagotavljanje storitev uporabnikom, za uspešno izvajanje nalog in za doseganje ciljev, ki si jih država oziroma uprava postavlja (Korade Purg 2011, 145).

V nadaljevanju smo povzeli vpliv sprememb, ki so nastale v času svetovne gospodarske krize, na motivacijo javnih uslužbencev za delo.

### **Plačni sistem javnih uslužbencev**

Plačni sistem in nagrajevanje »ne more biti zgolj izpolnjevanje določenega pravilnika. Postati mora učinkovito orodje v rokah vodilnega osebja, s katerim vplivajo na povečevanje zmožnosti in učinkovitosti zaposlenih«. Posledično bo to vplivalo tudi na učinkovitost javne uprave. Sistem plač mora služiti svojemu namenu, zato se mora prilagajati novim okoliščinam in po potrebi preoblikovati. V nasprotnem primeru je lahko izvor nezadovoljstva zaposlenih (Zupan 2001, 269). Nesporno dejstvo je, da se je plačni sistem prilagodil okoliščinam, saj je RS v boju s krizo sprejela ukrepe, s katerimi je korenito posegla v plačni sistem javnih uslužbencev. S tem je znižala osnovno plačo javnih uslužbencev in precej omejila del plače za delovno uspešnost. Zmanjšala se je tudi večina drugih prejemkov, med drugim tudi nekateri dodatki. Mesečni prihodek javnega uslužbenca se je zmanjšal, saj so se vsi trije sestavni deli plače (osnovna plača, del plače za delovno uspešnost in dodatki) bodisi znižali bodisi začasno omejili oziroma ukinili, medtem ko se je obseg dela kvečjemu povečal. Kljub temu pa se od javnega uslužbenca pričakuje, da dela vsaj enako dobro kot pred krizo, če ne bolje.

Po Herzbergovi motivacijski teoriji spada plača med higienike, se pravi med dejavnike, ki odpravljajo nezadovoljstvo in ne motivirajo. Hkrati so higieniki osnovni pogoji, ki jih zaposleni potrebujejo, da lahko učinkovito delajo (Ivanko in stare 2007, 78). Posameznik zaradi večje plače ne bo delal več in bolj temeljito. Če pa ima majhno plačo, obstaja velika možnost, da ne bo delal. Delavec si lahko z zasluženim denarjem kupi marsikatero dobrino in

tako zadovolji nek motiv. Denar je tako posredno sredstvo pri zadovoljevanju motivov (Lipičnik in Možina 1993, 47–48). Odsotnost ustreznega plačila oziroma njegovo znižanje povzroči pri javnih uslužbencih nezadovoljstvo, kar lahko dolgoročno vpliva na slabšo učinkovitost in uspešnost pri delu.

Kot že rečeno, je plača za večino ljudi najpomembnejši vir sredstev za preživetje in izboljševanje kakovosti življenja. Večina zaposlenih jo doživlja kot nadomestilo za vloženi trud (Zupan 2001, 119). Prejeta plača simbolično predstavlja posameznikove dosežke, priznanje za njegovo delo (Miglič in Vučković 2006, 82). Učinek plače je najbolj viden takrat, ko se plače znižajo ali zamrznejo, saj s tem pade motivacija za delo (Mihalič v Krek 2013, 17).

Glede na to, da imajo sedaj javni uslužbenci nižjo plačo kot pred svetovno gospodarsko krizo, lahko sklepamo, da sprememba negativno vpliva na motivacijo za delo, saj javni uslužbenci prejmejo za enako količino dela nižje mesečno nakazilo. Nekaj, kar bi prvotno moralo stimulirati, sedaj deluje destimulacijsko.

Za upravljanje javnega sektorja je plačni sistem eno najpomembnejših orodij, saj je pomemben tako za razvoj javne uprave, se pravi v smeri večje strokovnosti in učinkovitosti, kot tudi za razvoj upravljanja kadrov (Apohal Vučković 2011, 150). Javni sektor bo dolgoročno uspešen le, če bo vodenje plačne politike v javnem sektorju stabilno. Stabilnost je odvisna od obvladovanja obsega sredstev za plače. Plačni sistem mora zagotoviti sistemske elemente gibljivega dela plače in pogoje za njegovo uporabo (Klinar 2006, 23–25). Plačni sistem mora motivirati javne uslužbence za doseganje individualnih in skupnih rezultatov ter tako pritegniti strokoven in primerno usposobljen kader. Hkrati mora postaviti plačilne pogoje dovolj visoko, in sicer tako, da javni uslužbenci ne zapuščajo javne uprave. Poleg tega mora vsem zaposlenim zagotavljati primerno plačilo (Lipičnik in Mežnar v Haček in Bačlija 2007, 130). Plačni sistem bi moral biti zasnovan tako, da zagotavlja gmotno podlago za življenje javnih uslužbencev in da motivira ljudi za zaposlovanje v javni upravi (Haček in Bačlija 2007, 131); tudi v času svetovne gospodarske krize.

### **Sistem napredovanja javnih uslužbencev**

Z vidika motivacije je zelo pomembna jasna ureditev sistema napredovanja za javne uslužbence. V kolikor ima javni uslužbenec podrobno opredeljen način, preko katerega lahko napreduje, bo skušal pri delu dokazati svoje sposobnosti. »Prav tako se z napredovanjem zagotavlja varnost javnega uslužbenca, s trajanjem delovne dobe se namreč položaj javnega

uslužbenca znotraj organa javne uprave spreminja na bolje. Ko javni uslužbenec napreduje, se pomika na zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne možnosti« (Haček in Bačlija 2012, 161).

ZSPJS-R določa, da javni uslužbenci vse do 31. decembra 2014 ne morejo napredovati na delovnem mestu oziroma v nazivu. Izjema so le »javni uslužbenci, ki v letu 2014 pridobijo naziv ali višji naziv, ker je ta pogoj za opravljanje dela na delovnem mestu, na katerega se premeščajo oziroma za katerega sklepajo pogodbo o zaposlitvi« (Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije 2013). Možnost napredovanja in vpeljevanja svojih sposobnosti v delo je nematerialni motivacijski dejavnik (Uhan v Černetič 2007, 239). V času svetovne gospodarske krize javni uslužbenci nimajo možnosti napredovanja, iz česar lahko sklepamo, da to negativno vpliva na motivacijo za delo, kar lahko dolgoročno pomeni slabšo učinkovitost in uspešnost pri njihovem delu.

### **Sistem usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev**

Temelji uspešnega dela javnih uslužbencev so njihova strokovna usposobljenost, motiviranost, odgovornost in zanesljivost, učinkovitost ter neodvisnost od politike. Za uspešno delo je tako pomembno »zaposlovanje novih, ustrezno izobraženih in usposobljenih kadrov in tudi zagotavljanje možnosti prilagajanja novim okoliščinam že obstoječim kadrom« (Miglič 2005, 13). Povečanje učinkovitosti delovanja javne uprave, prilagajanja »znanja zaposlenih novim postopkom in tehnologijam dela, zagotavljanje horizontalne in vertikalne mobilnosti javnih uslužbencev ter povečanje njihove motivacije« so poglobitni cilji usposabljanja javnih uslužbencev (Dujic v Miglič 2005, 14).

V letu 2008 je **Upravna akademija** doživela programsko in kadrovske krčenje, ukinjeni so bili »tečajji tujih jezikov, strokovni izpit za imenovanje v naziv pa je nadomestilo obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv. Leta 2009 je bil poudarek na izvajanju modularnih programov za specifične ciljne skupine in na ponudbi različnih brezplačnih oblik usposabljanja«. Zaradi ukinitve strokovnega izpita za imenovanje v naziv se je v tem letu povečal obisk na seminarjih in zmanjšala obiskanost na strokovnih izpitih. Svetovna gospodarska kriza je zaznamovala delovanje Upravne akademije v letu 2010, ko je javnim uslužbencem želela ponuditi stroškovno učinkovit in racionalen način usposabljanja. To je skušala doseči z brezplačnimi internimi usposabljanji in znižanjem cen v okviru plačljivih oblik usposabljanja. Trend se je nadaljeval tudi v letu 2011, ko je Upravna akademija izvajala »interna usposabljanja v okviru lastnega ministrstva in ponujala brezplačne seminarje«. ZUJF

je v letu 2012 vplival tudi na delovanje Upravne akademije, saj ji je ponovno zmanjšal razpoložljiva finančna sredstva. Akademija je tako nadaljevala s ponujanjem brezplačnih oblik usposabljanja tako v obliki seminarjev brez kotizacije iz rednega programa usposabljanja, kot tudi v obliki brezplačnih seminarjev izven rednega usposabljanja. Prav tako je Upravna akademija usmerila ponudbo izobraževalnih dogodkov na celotni javni sektor in tudi na področje lokalne samouprave, kar je pomenilo, da se je predstavitev zakonskih novosti udeležilo veliko udeležencev s področja šolstva, znanosti, zdravstva, kulture, sociale, javnih agencij in skladov ter občin. V letu 2012 je bil poudarek tudi na izobraževanju na daljavo oziroma na tako imenovanih e-učilnicah, kjer so izvedli tri vsebine. Tovrstno usposabljanje je za javne uslužbence zelo primerno, saj ga lahko izvajajo na svojem delovnem mestu. Pomemben ukrep Upravne akademije v letu 2012 je bil tudi celovitejše obveščanje organov o ponudbi Upravne akademije in tako približati usposabljanje javnim uslužbencem na način, da se ustrezno prilagodijo vsebine usposabljanj njihovim potrebam in željam. V ta namen so prenovili spletno stran Upravne akademije in objavili katalog seminarjev ter izpitov v elektronski obliki. Z vsemi omenjenimi ukrepi je Upravna akademija dosegla, da se število udeležencev seminarjev in strokovnih izpitov v letih 2009–2012 ni zmanjšalo. Na ta način je ohranila enak obseg in kakovost izvajanja programa usposabljanja kot v letih pred začetkom svetovne gospodarske krize (Ministrstvo za notranje zadeve 2012, 6–8)<sup>22</sup>. Z vidika usposabljanja in izobraževanja javnih uslužbencev lahko zaključimo, da svetovna gospodarska kriza ni negativno vplivala na sistem usposabljanja in izobraževanja. Niti ne moremo trditi, da je vplivala pozitivno. Jasno je le, da se je v času svetovne gospodarske krize sistem izobraževanja in usposabljanja (uspešno) prilagodil obstoječim okoliščinam in skušal obdržati nivo kakovosti in obsega izvajanja programa usposabljanj kot v letih pred krizo. Kakšen pa je bil vpliv sprememb, ki jih je Upravna akademija naredila v letih 2009–2012 na motivacijo javnih uslužbencev za delo, bi bilo potrebno ugotoviti z empirično raziskavo. Le-ta bi morala zajeti javne uslužbence, ki so se udeležili programov Upravne akademije v letih od njenega nastanka do danes.

---

<sup>22</sup> V času nastajanja diplomskega dela Poročilo o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju za leto 2013, ki ga pripravi Upravna akademija, še ni bilo na voljo.

## **5.5 Vpliv svetovne gospodarske krize na vlogo vodij pri motiviranju javnih uslužbencev**

Zakonska opredeljenost javne uprave ima »velik vpliv na področje vodenja v javni upravi. Zakonska določila omejujejo ustvarjalnost in možnost spodbujanja fleksibilnosti pri delu v upravi. Naloge in notranja razmerja so oblikovana na osnovi predpisov, njihovo izvajanje pa narekujejo ustavne določbe« (Stare in Seljak 2006, 112). Kljub temu je vodenje za uspešnost javne uprave temeljnega pomena. Vodilno osebje ima največ odgovornosti in pristojnosti ter tudi moč, da sproži procese spreminjanja. V kolikor vodja pri opravljanju svojega dela nima vizije in se prepočasi odziva na spremembe, so posledice lahko usodne. Pri tem pa je potrebno upoštevati, da je pri večjem številu sprememb večja tudi vloga vodje (Brejc 2004, 255).

Model CAF, ki smo ga predstavili v tretjem poglavju, opredeljuje vodenje kot način, kako vodje omogočajo in razvijajo doseganja vizije ter poslanstva organizacije v javnem sektorju. Dalje definira vodenje kot način, kako vodje razvijajo vrednote, ki so potrebne za dolgoročni uspeh ter jih z ustreznim vedenjem izvajajo, in način, kako se vodje osebno zavzemajo za razvoj in uvajanje sistema upravljanja organizacije. Model CAF med drugim narekuje vodjem način motiviranja in podpiranja zaposlenih ter dajanje zgleda, kot je na primer »vodenje z lastnim zgledom, izkazovanje lastne pripravljenosti za spremembe s sprejemanjem konstruktivnih povratnih informacij in tudi predlogov za izboljšanje osebnega načina vodenja« (Ministrstvo za Zunanje zadeve in Seljak in Stare 2006, 122–123). Model je bil izoblikovan še pred začetkom svetovne gospodarske krize, a velja tudi danes.

Poudariti moramo, da je v upravi materialno nagrajevanje vnaprej določeno in omejeno. Vodje javnih uslužbencev imajo na voljo predvsem nematerialne oblike stimulacij oziroma spodbude delovne motivacije (Stare in Seljak 2006, 102). V času svetovne gospodarske krize so obstoječi materialni viri za motivacijo omejeni, pri tem se morajo vodje javnih uslužbencev zavedati, da vzdušje v državi ni pozitivno. Iz vseh strani nas obveščajo o tem, v kako slabem gospodarskem stanju je Slovenija, večinoma je prisoten pesimističen pogled na prihodnost. Zaradi tega imajo vodje še toliko bolj pomembno vlogo.

S svojim zgledom lahko vplivajo na vzdušje v javnih organizacijah oziroma na oblikovanje organizacijske klime. Osebni zgled je najučinkovitejši način, da vodje prikažejo želeni način ravnanja (Stare in Seljak 2006, 98).

Za produktivnejše in kakovostnejše delo zaposlenih mora vodja poskrbeti z osebnim zgledom (Ivanko in Stare 2007, 86). Vodja mora biti pri delu vedno viden in prisoten med sodelavci,

saj s svojim zgledom vzpostavlja kriterije, pri tem mora sprejeti odgovornost za vse svoje podrejene (Tracy 2000, 118). Oblikovanje poti je ena izmed nalog vodje, kjer mora dajati zgled na način, da so njegova dejanja skladna z besedami in izoblikovana na osnovi lastnih vrednot ter prepričanj (Kouzes in Posner v Stare in Seljak 2006, 39). Vodje morajo biti sposobni prepoznati nezadovoljstvo zaposlenih s svojim delom. Le tako bodo lahko spodbudili motivacijo. V samem procesu motiviranja je ključna sestavina namreč ukvarjanje z razlogi za slabo storilnost zaposlenih, pri čemer si morajo vodje prizadevati, da bi odpravili odklonilen odnos zaposlenih do dela. Slabo vodstvo oziroma nepravilno vodenje lahko povzroči padec motivacije (Ivanko in Stare 2007, 77–78).

V času svetovne gospodarske krize je še toliko bolj pomembno, da se vodje zavedajo svoje vloge v procesu motiviranja. Javni uslužbenci so že tako obremenjeni z nižjo plačo in v kolikor je na položaju vodje posameznik, ki opravlja svoje delo po liniji najmanjšega odpora in se pri tem ne ozira na svoje podrejene, deluje to na javne uslužbence demotivacijsko. Vse skupaj lahko vpliva na kakovost dela celotnega oddelka. V času krize je namreč zelo pomembno vodenje z zgledom. Bolj kot kdajkoli prej mora vodja delati tako, kot pričakuje, da bodo delali drugi. V kolikor pričakuje od podrejenih, da bodo zaradi krize delali 150 %, mora sam delati 200 %. Pri tem pa je pomembno, da pokaže svoje vrednote, moralno-etična načela in integriteto. Transparentna komunikacija o realnem stanju organizacije in seznanjanje zaposlenih z njihovo vlogo v organizaciji deluje motivacijsko ter zmanjša hromeč občutek negotovosti (Dnevnik, 2010). Vodje morajo biti vidni v kriznih razmerah, saj na ta način pokažejo zaposlenim, da so dovzetni za njihov občutek strahu in stresa. Vodje morajo torej ohranjati ali povečevati stopnjo svoje prisotnosti v organizaciji (Argenti v Mihelič 2009, 100).

## 6. SKLEP

Javni uslužbenci morajo biti za učinkovito in uspešno opravljanje svojega dela ustrezno motivirani, še posebej v času svetovne gospodarske krize. Država je tako svojim državljanom dolžna zagotavljati kvalitetne javne storitve tudi v času, ko so finančna sredstva omejena. Prvo hipotezo lahko torej potrdimo. RS je pri soočanju s krizo sprejela vrsto ukrepov, ki negativno vplivajo na motivacijo javnih uslužbencev, kar (lahko) vodi v manjšo učinkovitost in uspešnost pri njihovem delu; svetovna gospodarska kriza ima tako negativen vpliv na motivacijo javnih uslužbencev. Nižja osnovna plača, neizplačevanje dela plače za delovno uspešnost, nižji dodatki ter omejeno napredovanje negativno vplivajo na motivacijo javnih uslužbencev. Stres, ki med krizo spremlja zaposlene v javnem sektorju, je velik demotivacijski dejavnik, saj povzroča slabšo učinkovitost na delovnem mestu. Večje število napak pa vodi v nezadovoljstvo pri delu. Posledično so na delovnih mestih javnih uslužbencev posamezniki, ki so neprijazni, brezvoljni, počasni in pri svojem delu neučinkoviti, kar pa je v nasprotju z glavnimi cilji javne uprave.

V času gospodarske krize, ko so finančni oziroma materialni viri omejeni, je potrebno najti predvsem nematerialne načine motiviranja javnih uslužbencev. Tu lahko vodje odigrajo pomembno vlogo. Vodja, ki s svojimi podrejenimi veliko komunicira in z njimi deli mnenja, lahko pri zaposlenih poveča občutek pripadnosti organizaciji. Pri tem je ključno vodenje z zgledom, saj zaposleni ravna po načelih vodje in marsikatero navado ter način obnašanja povzamejo po vodji. Pomembne so torej vrednote vodij, ki vplivajo na delovanje vseh zaposlenih. Vodja pri opravljanju svojega dela (ne)zavedno postavlja standarde dela. V kolikor je vodja neprofesionalen, nedelaven, neorganiziran, nepravičen in nehuman, se to odraža pri delu njegovih podrejenih. Takšno vodenje lahko negativno vpliva na produktivnost celotnega kadra v organizaciji. V času velike negotovosti in stresa so vodje tisti, ki lahko sodelavce motivirajo predvsem z zgledom. Znotraj zakonsko opredeljenih okvirjev morajo vodje najti načine, s katerimi bodo motivirali javne uslužbence. Tu pride do izraza sposobnost vodij, da v obdobju svetovne gospodarske krize prepoznajo potrebe svojih podrejenih. Tako lahko potrdimo tudi drugo hipotezo, saj ima v času svetovne gospodarske krize javni uslužbenec na položaju vodje pri motiviranju podrejenih še pomembnejšo vlogo, motivirati jih mora tudi s svojim zgledom.



Nematerialni motivacijski dejavniki bodo učinkovali, ko bodo zaposleni zadovoljni s plačo (Černetič 2007, 239). RS bo morala kmalu stabilizirati plačni sistem javnih uslužbencev na način, da bo zagotavljal gmotno podlago za življenje javnih uslužbencev in da bo motiviral ljudi za zaposlovanje v javni upravi (Haček in Bačlija 2007, 131).

Po našem mnenju v RS primanjkuje čuta za odgovornost. Pomanjkanje odgovornosti lahko zasledimo na vseh ravneh družbe. Javni uslužbenci pri tem niso nobena izjema. Vse dokler bo v naši družbi veljalo prepričanje, da lahko določeni posamezniki delajo, kar želijo in pri tem niso deležni nobenih posledic, bo zaupanje tako v politične predstavnike (funkcionarje) kot v druge predstavnike države (torej tudi za javne uslužbence) omajano. Tisti, ki pri opravljanju svojih funkcij oziroma pri opravljanju dela naredijo napake, morajo za storjene napake tudi odgovarjati. Ravno zaradi tega morajo vodilni javni uslužbenci sprejeti odgovornost, ki jo imajo pri delovanju in razvoju javnega sektorja. Uslužbenci na položajih vodje so odgovorni vladajoči politiki in svojim podrejenim. Odgovorni pa so predvsem uporabnikom javnega sektorja, kamor spadamo vsi; se pravi tudi oni sami, vladajoča politika in »navadni« državljan.

Potrebno je poudariti, da nam v diplomskem delu manjkajo empirični podatki, zato se moramo zadovoljiti s predvidevanji na osnovi teoretičnih konstruktov. Zastavljene hipoteze bi bilo potrebno preveriti še v praksi.

Menimo, da je za nadaljnji razvoj javne uprave ključno vlaganje v razvoj oziroma dodatno izobraževanje javnih uslužbencev, kar je med drugim tudi dobra investicija v prihodnost. Ravno zaradi specifičnosti dela v javnem sektorju, kjer se delovno okolje hitro spreminja, je dodatno izobraževanje in usposabljanje motivacijski dejavnik, ki lahko tudi v času svetovne gospodarske krize deluje spodbudno. Z znanjem podkovan javni uslužbenec je pri delu suveren in samozavesten ter posledično zaradi tega bolj učinkovit in uspešen.

Kriza je priložnost za pregled obstoječega sistema javnih uslužbencev in ugotavljanje tistega, kar je v sistemu odvečno oziroma slabo. Na podlagi pridobljenih spoznanj se lahko izoblikujejo predlogi za izboljšavo. Ključno je vprašanje, kako bo Slovenija prilagoditve oziroma ukrepe, ki jih tekom krize v zadnjih letih uvaja, unovčila po koncu krize. Trenutna kriza se bo nekega dne, v bolj ali manj bližnji prihodnosti, tudi končala. Po izhodu iz krize bodo te prilagoditve in izkušnje bistvenega pomena za nadaljnji razvoj Slovenije, torej tudi celotnega javnega sektorja.

Krizam se namreč tudi v prihodnosti ne bo moč izogniti (Mihm in Roubini 2010, 4).

## 7 LITERATURA

1. Brewster, Chris in Henrik Holt Larsen. 2000. *Human Resource Managment in Northern Europe: Trends, Dilemmas and Strategy*. Oxford: Blacwell Publishers Ltd.
2. Brejc, Miha. 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
3. Bučar, France. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
4. Černetič, Metod. 2007. *Management in sociologija organizacij*. Kranj: Moderna organizacija.
5. Dnevnik. 2010. Motiviranje zaposlenih in kaj je na tem področju spremenila kriza, 27. marec. Dostopno prek: <http://www.dnevnik.si/poslovni/zaposl/1042347989> (28. november 2013).
6. Grilanc, Mojca. 2013. *Motivacija-ključ do potenciala zaposlenih*, 31. maj. Dostopno prek: <http://blog.zav-mb.si/2013/05/31/motivacija-kljuc-do-potenciala-zaposlenih/> (30. januar 2014).
7. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
8. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. --- 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
10. Ivanko, Štefan. 2007. *Sodobne teorije organizacije*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
11. Ivanko, Štefan in Janez Stare. 2007. *Organizacijsko vedenje*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
12. Klinar, Igor. 2006. *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: GV Založba.
13. Kobal Grum, Darja in Janek Musek. 2009. *Perspektive motivacije*. Ljubljana: Znanstvena založba Filozofske fakultete.
14. Kovač, Jure, Janez Mayer in Manca Jesenko. 2004. *Stili in značilnosti uspešnega vodenja*. Kranj: Moderna organizacija.
15. Kovač, Polonca, ur., Gregor Virant, ur., Lidija Apohal Vučković, Boštjan Brezovnik, Božo Grafenauer, Štefka Korade Purg, Nataša Pirc Musar, Rajko Pirnat, Igor Šoltes in Gorazd Trpin. 2011. *Razvoj slovenske javne uprave 1991-2011*. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
16. Krek, Manca. 2013. *Motivacija zaposlenih v občinski upravi*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.

17. Lipičnik, Bogdan. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu (Human Resources Management)*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
18. Lipičnik, Bogdan in Stane Možina. 1993. *Psihologija v podjetjih*. Ljubljana: Državna založba Slovenije.
19. Mazzini, Miha. 2010. *Hierarhija potreb po Maslowu*. Dostopno prek: [http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha\\_mazzini/2011/09/kaj\\_slovencu\\_pomeni\\_nepremicnina.aspx](http://www.siol.net/priloge/kolumne/miha_mazzini/2011/09/kaj_slovencu_pomeni_nepremicnina.aspx) (31. januar 2014).
20. Miglič, Gozdana. 2005. *Načrtovanje usposabljanja v državni upravi: analiza potreb po usposabljanju in evalvacija učinkov usposabljanja*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Direktorat za javno upravo, Upravna akademija.
21. --- in Goran Vukovič. 2006. *Spretnost vodenja in razumevanja*. Ljubljana: Ministrstvo za javno upravo, Direktorat za organizacijo in kadre, Upravna akademija.
22. Mihm, Stephen in Nouriel Roubini. 2010. *Gospodarska kriza: napoved prihodnjih finančnih zlomov*. Ljubljana: Soleco.
23. Ministrstvo za notranje zadeve Republike Slovenije. 2013. *Dodatni ukrepi na področju plač in drugih stroškov dela v javnem sektorju za uravnoteženje javnih financ v obdobju od 1.6.2013-31.12.2014*. Dostopno prek: [http://www.mnz.gov.si/si/javni\\_sektor\\_in\\_lokalna\\_samouprava/place\\_v\\_javnem\\_sektorju/aktualno\\_v\\_zvezi\\_splacnim\\_sistemom/](http://www.mnz.gov.si/si/javni_sektor_in_lokalna_samouprava/place_v_javnem_sektorju/aktualno_v_zvezi_splacnim_sistemom/) (1. februar 2014).
24. --- in javno upravo Republike Slovenije. 2012. *Poročilo o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev v letu 2012*. Dostopno prek: [http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA\\_UPRAVA/Upravna\\_akademija/UA/Porocila/Porocilo\\_UA\\_2012.pdf](http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/JAVNA_UPRAVA/Upravna_akademija/UA/Porocila/Porocilo_UA_2012.pdf) (12. februar 2014).
25. Musek, Janek in Vid Pečjak. 1995. *Psihologija*. Ljubljana: Educy.
26. Plut, Helena in Tadeja Plut. 1995. *Podjetnik in podjetništvo*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
27. Pevcin, Primož in Stanka Setnikar Cankar. 2012. Primerjava protikriznih ukrepov Slovenije in izbranih evropskih držav. V *Razumen in razumljen javni sektor v Sloveniji*, ur. Primož Pevcin in Stanka Setnikar Cankar, 31–56. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
28. Rusjan, Borut, ur., Jure Kovač, ur., Rudi Rozman, ur., Ana Arzenšek, Cene Bavec, Milan Jelovčan, Milena Kramar Zupan, Zlatka Meško Štok, Miran Mihelčič, Katarina Katja Mihelič, Vesna Vodopivec in Mitja Tavčar. 2009. *10. znanstveno posvetovanje o organizaciji: Organizacija podjetij in drugih združb v kriznih razmera: zbornik*

- referatov. Ljubljana: Društvo Slovenska Akademija za Management, Ekonomska Fakulteta; Kranj: Fakulteta za organizacijske vede.
29. Sagadin Leskovar, Danica. 2006. *Ljudem prijazna javna uprava: priročnik za primeren osebni stik*. Maribor: Inštitut za lokalno samoupravo in javna naročila Maribor.
  30. Sang, H.Kim. 2001. *1001 način, kako motivirati sebe in druge, da dobite, kar si želite imeti*. Ljubljana: Založba Tuma.
  31. Služba vlade Republike Slovenije za razvoj in evropske zadeve. 2008. *Ukrepi vlade Republike Slovenije proti finančni in gospodarski krizi*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.svez.gov.si/si/teme\\_in\\_projekti/izhod\\_iz\\_krize/aktivno\\_proti\\_financni\\_in\\_gospodarski\\_krizi/ukrepi\\_vlade\\_republike\\_slovenije\\_proti\\_financni\\_in\\_gospodarski\\_krizi/index.html](http://www.arhiv.svez.gov.si/si/teme_in_projekti/izhod_iz_krize/aktivno_proti_financni_in_gospodarski_krizi/ukrepi_vlade_republike_slovenije_proti_financni_in_gospodarski_krizi/index.html) (28. januar 2014).
  32. --- 2010. *Slovenska izhodna strategija 2010-2013*. Dostopno prek: [http://www.arhiv.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/izhodna\\_strategija/IZHODNA\\_STRATEGIJA\\_SLO.pdf](http://www.arhiv.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/izhodna_strategija/IZHODNA_STRATEGIJA_SLO.pdf) (28. januar 2014).
  33. Stare, Janez in Janko Seljak. 2006. *Vodenje ljudi v upravi: Povezanost osebnostnega potenciala za vodenje z uspešnostjo vodenja*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
  34. Stanonik, Miha. 2007. *Motivacija javnih uslužbencev v državni upravi in lokalni samoupravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  35. Svetlik, Ivan, ur., Branko Ilič, ur., Nevenka Černigoj Sadar, Miroljub Ignjatović, Aleksandra Kanjuo Mrčela, Andrej Kohont, Anja Kopač, Anton Kramberger, Matej Makarovič, Dana Mesner Andolšek, Jana Nadoh, Klement Podnar, Miroslav Stanojevič, Janez Štebe, Martina Trbanc in Petra Vladimirov. 2004. *Razpoke v zgodbi o uspehu: Primerjalna analiza upravljanja človeških virov v Sloveniji*. Ljubljana: Sophia.
  36. Svetlik, Ivan, ur., Nada Zupan, ur., Miroslav Stanojevič, Stane Možina, Andrej Kohont in Robert Kaše. 2009. *Menedžment človeških virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
  37. Tracy, Brian. 2000. *Vrhunsko vodenje: ključ za uspešno in učinkovito vodenje v 21. stoletju*. Bled: Vernar consulting.
  38. Treven, Sonja. 1998. *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
  39. Vila, Antun in Jure Kovač. 1997. *Osnove organizacije in managementa: skripta*. Kranj: Moderna organizacija.

40. Vlada Republike Slovenije. 2008. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Ur. l. RS 98/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200898&stevilka=4177> (6. januar 2014).
41. --- 2009. *Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu*. Ur. l. RS 97/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200997&stevilka=4255> (6. januar 2014).
42. Vlaj, Stane. 2006. *Teorija javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
43. *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> (17. december 2013).
44. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-UPB13). Ur. l. RS 108/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2009108&stevilka=4891> (6. januar 2014).
45. *Zakon o spremembi in dopolnitvah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju* (ZSPJS-R). Ur. l. RS 46/2013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201346&stevilka=1753> (6. januar 2014).
46. Zupan, Nada. 2001. *Nagradite uspešne: spodbujanje uspešnosti in sistemi nagrajevanja v slovenskih podjetjih*. Ljubljana: GV Založba.
47. Zgroženi ekonomisti. 2012. *Manifest: 20 let slepote*. Ljubljana: Založba /\*cf., Rdeča zbirka.
48. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.