

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Kavčič

**Upravljanje človeških virov v okviru novega sistema javnih
uslužbencev: primer Ministrstva za zunanje zadeve**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Eva Kavčič

Mentor: doc. dr. Miro Haček

**Upravljanje človeških virov v okviru novega sistema javnih
uslužbencev: primer Ministrstva za zunanje zadeve**

Diplomsko delo

Ljubljana, 2009

ZAHVALA

Hvala mentorju, doc. dr. Miru Hačku, za strokovno pomoč in usmeritve pri pisanju diplomske naloge.

Hvala tudi vsem domačim in prijateljem, ki ste mi na študijski poti stali ob strani.

UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V OKVIRU NOVEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV: PRIMER MINISTRSTVA ZA ZUNANJE ZADEVE

Slovenija je v preteklih letih doživela korenito reformo javne uprave s ciljem postati evropsko primerljiva sodobna javna uprava, ki bo zagotavljala predvsem učinkovitost, uspešnost, strokovnost, fleksibilnost in hitre javne storitve. Eno izmed strateških področij preobrazbe javne uprave je bilo prav področje upravljanja človeških virov. Tudi v javni upravi so se začeli zavedati pomena človeških virov in dejstva, da bodo le s kakovostno politiko upravljanja človeških virov doseženi uspehi javne uprave in zadovoljstvo zaposlenih. V diplomski nalogi sem ugotavljala, ali aktualni sistem javnih uslužbencev dejansko izhaja iz sodobnih načel upravljanja človeških virov ali so še vedno prisotni tradicionalni elementi. Poleg tega sem na primeru Ministrstva za zunanje zadeve preučevala tudi fleksibilnost zaposlovanja. Ugotovila sem, da aktualni sistem izhaja iz načel sodobnega upravljanja človeških virov, saj je bilo z novo zakonodajo vzpostavljenih vrsto institutov, ukrepov in postopkov, ki vzpodbujajo sistem sodobnega upravljanja človeških virov. Pokazala pa so se razhajanja med teorijo in prakso, saj sem na primeru Ministrstva za zunanje zadeve ugotovila, da je zaposlovanje še vedno preveč nefleksibilno in počasno.

KLJUČNE BESEDE: javna uprava, sistem javnih uslužbencev, upravljanje človeških virov, zaposlovanje

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT IN THE FRAME OF A NEW SYSTEM OF PUBLIC SERVANTS: CASE OF MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS

Slovenia has witnessed a radical reform of public administration, with the aim of becoming European comparable modern public administration, which will assure efficiency, success, expertise, flexibility and fast public service. One of the strategic fields of transformation of public administration was the field of human resource management. The public administration also started to realize the significance of human resources and the fact, that success of public administration and the satisfaction of employees will be achieved only with quality politics of human resources management. In my diploma dissertation I tried to find out, if the current system of public servants actually originates in modern principles of human resource management and if there are still traditional elements present. Furthermore, I studied the flexibility of employment in the case of Ministry of Foreign Affairs. I have ascertained that current system results from a modern human resource management, as the new legislation established a rank of institutions, measures and procedures, which encourage the system of a modern human resource management. Distinctions in theory and practice were also shown, as I ascertained in the case of Ministry of Foreign Affairs, that employment is still inflexible and slow.

KEY WORDS: public administration, system of public servants, human resources management, employment

KAZALO VSEBINE

1 UVOD.....	8
2 OPREDELITEV PODROČJA RAZISKOVANJA.....	10
2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE.....	10
2.2 HIPOTEZE.....	10
2.3 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE.....	11
2.4 METODE IN TEHNIKE RAZISKOVANJA.....	12
3 TEORETIČNA IZHODIŠČA.....	13
3.1 SISTEM, UPRAVLJANJE IN UPRAVA.....	13
3.2 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA.....	15
3.3 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV.....	17
3.3.1 Javni uslužbenec.....	17
3.3.2 Sistem javnih uslužbencev.....	18
3.4 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV.....	19
3.5 NOVI JAVNI MENEDŽMENT.....	22
3.6 TRADICIONALNO IN SODOBNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI.....	24
3.7 STRATEŠKI POMEN UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV.....	29
4 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI.....	31
4.1 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV PRED REFORMO.....	31
4.1.1 Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev.....	32
4.1.2 Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja.....	33
4.1.3 Sistem ocenjevanja in napredovanja.....	34
4.1.4 Sistem izobraževanja in usposabljanja.....	36
4.1.5 Plačni sistem.....	36
4.2 REFORMA SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV.....	37
4.3 VPLIV NOVE ZAKONODAJE NA PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV.....	41
4.3.1 Sistematizacija delovnih mest.....	42
4.3.2 Kadrovski načrt.....	43
4.3.3 Kadrovske evidence.....	44
4.3.4 Sistem zaposlovanja.....	45

4.3.5 Mobilnost kadrov v upravi	50
4.3.6 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev	51
4.3.7 Sistem ocenjevanja in napredovanja	52
4.3.8 Sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja	57
4.3.9 Plačni sistem	59
5 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE	64
5.1 MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE	64
5.2 SISTEM ZAPOSLOVANJA NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE	66
5.3 FLEKSIBILNOST ZAPOSLOVANJA	68
5.4 ANALIZA PODROČJA UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE	68
6 ZAKLJUČEK	74
7 LITERATURA	78
8 PRILOGA	83

KAZALO TABEL IN GRAFOV

Tabela 3.1: Sistem javnih uslužbencev	18
Tabela 3.2: Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja človeških virov v javni upravi	26
Tabela 3.3: Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju človeških virov s poudarkom na javnem sektorju	28
Graf 5.1: Zaposleni na MZZ za nedoločen in določen čas v letih 2003 in 2008	69
Tabela 5.2: Zaposleni na MZZ za polni in krajši delovni čas v letih 2003 in 2008	70
Graf 5.3: Študenti na MZZ od leta 2004 do leta 2008	71
Graf 5.4: Ocene diplomatov na MZZ v letu 2007	72

SEZNAM KRATIC

MZZ – Ministrstvo za zunanje zadeve

ZDDO – Zakon o delavcih v državnih organih

ZDR – Zakon o delovnih razmerjih

ZJU – Zakon o javnih uslužbencih

ZRPJZ – Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti

ZSPJS – Zakon o sistemu plač v javnem sektorju

ZTPDR - Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja

1 UVOD

Včasih je javna uprava delovala v stabilnem in predvidljivem okolju, v katerem so bile učinkovite tradicionalne birokratske strukture, danes pa deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se okolju, ki zahteva preobrazbo tradicionalne javne uprave. Za današnje okolje so značilne predvsem zahteve po večji učinkovitosti in uspešnosti delovanja javne uprave, večji demokratičnosti s participacijo zaposlenih in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja, zmanjševanju javne porabe in večji kakovosti ter hitrosti storitev. Ti razlogi so v večini sodobnih družb pripeljali do preobrazb javnih uprav, ki potekajo v smeri odprte in decentralizirane uprave.

Približevanje sodobni javni upravi je bil temeljni cilj sprememb slovenske javne uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Reforma je potekala na zelo različnih področjih, eno izmed ključnih področij reforme je bilo prav gotovo področje upravljanja človeških virov. Med najpomembnejšimi cilji reforme je bilo uvajanje sistema javnih uslužbencev, ki bi poleg zakonitosti zagotavljal predvsem učinkovitost, politično nevtralnost, strokovnost, nepristranskost in hitre javne storitve. Sistem javnih uslužbencev je namreč eden najpomembnejših delov javne uprave. Temelj tega sistema pa so javni uslužbenci, saj je delovanje javne uprave odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in opravljajo upravne naloge. Poleg tega pa so prav zaposleni v javni upravi glavni nosilci sprememb (Haček 2001, 141).

Pred reformo sistem javnih uslužbencev ni poznal upravljanja človeških virov v pomenu, kot ga poznamo danes. Upravljanje človeških virov je bilo tradicionalno, pogosto administrativno in nadzorno. Nato pa so se tudi v javni upravi začeli zavedati, da so človeški viri zelo pomembno premoženje, ki ga ima vsaka organizacija, in da bodo le s kakovostno politiko upravljanja človeških virov doseženi zastavljeni cilji javne uprave ter hkrati zadovoljstvo zaposlenih. Reformirani sistem javnih uslužbencev naj bi tako, med drugim, izhajal iz učinkovitega in sodobnega upravljanja s človeškimi viri. Pomembnost tega področja nakazuje tudi sprejem dveh najpomembnejših zakonov v okviru reforme slovenske javne uprave; in sicer Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ki sta prinesla vrsto novosti na področju upravljanja človeških virov.

Uspeh javne uprave je odvisen od zavedanja, da so javni uslužbenci najpomembnejši člen njenega delovanja. Tu gre predvsem za drugačen odnos do zaposlenih in do njihovega razvoja. Zaposlene bi morali razumeti kot investicijo in potencial, ne pa kot strošek. Za človeške vire namreč velja, da so še dokaj neizkoriščeni in prav njihova možnost izrabe je ključnega pomena za uspeh organizacije. V današnjem času so razlike v razvoju tehnologije vse manjše, medtem ko ostajajo velike razlike v kadrih oziroma v ravnanju s človeškimi viri. Človek je s svojim znanjem, sposobnostmi in motiviranostjo postal najpomembnejši proizvodni ustvarjalec. Uspešnost in učinkovitost organizacije je bolj kot kdaj koli prej odvisna predvsem od uspešnosti in učinkovitosti upravljanja človeških virov v vsaki organizaciji, tako v zasebnem kot javnem sektorju.

2 OPREDELITEV PODROČJA RAZISKOVANJA

2.1 NAMEN IN CILJ DIPLOMSKE NALOGE

Za to temo diplomske naloge sem se odločila, ker bom kmalu postala iskalka prve zaposlitve, najverjetneje v javni upravi, zato sem želela to področje bolj podrobno raziskati. Reforma sistema javnih uslužbencev je korenito posegla v star sistem in prinesla vrsto novosti na področju upravljanja človeških virov. Namen diplomske naloge je predvsem ugotoviti ali aktualni sistem javnih uslužbencev dejansko izhaja iz sodobnih načel upravljanja človeških virov ali pa so še vedno prisotni tradicionalni elementi.

Ker pa za dosego zastavljenih ciljev ni dovolj le sprejetje zakonodaje, temveč tudi njeno dejansko izvajanje, bom področje upravljanja človeških virov raziskovala na konkretnem primeru, in sicer na Ministrstvu za zunanje zadeve. Osredotočila se bom predvsem na analizo zaposlovanja v javni upravi, saj je prav zaposlitev ena izmed najpomembnejših nalog vsakega posameznika. Že od nekdaj je veljalo, da je služba v javni upravi varnejša kot v zasebnem sektorju, saj so ljudi v javnem sektorju večinoma zaposlovali za nedoločen čas, medtem ko so bile za zasebni sektor značilne bolj fleksibilne oblike dela. Eden izmed ciljev reforme slovenske javne uprave pa je bil, med drugim, tudi povečati fleksibilnost zaposlovanja, zato je namen diplomske naloge preučiti ali je do tega dejansko tudi prišlo.

Cilj diplomske naloge je torej opredeliti področje upravljanja človeških virov v državni upravi, predstaviti tradicionalno upravljanje človeških virov in sodobne pristope, ki so prinesli novosti na to področje, raziskati področje upravljanja človeških virov v sedanjem sistemu javnih uslužbencev v Sloveniji in preučiti sistem zaposlovanja na Ministrstvu za zunanje zadeve.

2.2 HIPOTEZE

Vodilo diplomskega dela bosta spodaj zapisani delovni hipotezi, s pomočjo katerih bo, preko teoretičnih postavk in empiričnih ugotovitev, mogoče priti do konkretnih zaključkov vezanih na cilje, namen in predmet preučevanja diplomskega dela.

H1: Aktualen sistem javnih uslužbencev izhaja iz načel sodobnega upravljanja človeških virov.

Hipotezo bom preučevala tako, da bom najprej opredelila temeljna načela tradicionalnega in sodobnega upravljanja človeških virov v javni upravi, nato pa bom z analizo Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju preučevala novosti, ki sta jih prinesla na področje upravljanja človeških virov. Na koncu bom skušala ugotoviti ali se je sistem javnih uslužbencev s temi spremembami približal sodobnemu načinu upravljanja človeških virov ali so še vedno prisotni tradicionalni elementi.

H2: Aktualen sistem javnih uslužbencev je na Ministrstvu za zunanje zadeve omogočil večjo fleksibilnost zaposlovanja.

Pri drugi hipotezi pa bom preučevala ali aktualen sistem javnih uslužbencev prinaša manjšo togost zakonodaje, večjo uporabo fleksibilnih oblik dela in večjo mobilnost javnih uslužbencev. Na primeru Ministrstva za zunanje zadeve bom skušala ugotoviti ali sprejeta zakonodaja tudi v praksi omogoča večjo fleksibilnost zaposlovanja ali je zaposlovanje v javni upravi še vedno počasno, togo in nefleksibilno.

2.3 STRUKTURA DIPLOMSKE NALOGE

Struktura diplomske naloge bo prilagojena namenu in cilju diplomske naloge ter bo tako razdeljena na štiri osnovne sklope. V okviru teoretičnih izhodišč bom predstavila osnovne pojme, ki so ključnega pomena za razumevanje tematike. Najprej bom podala definicijo sistema, uprave, upravljanja, javne in državne uprave ter sistema javnih uslužbencev in javnega uslužbenca. Nato pa bom opredelila področje upravljanja človeških virov, tradicionalno upravljanje človeških virov, spremembe, ki so prinesle novosti na to področje, ter elemente sodobnega upravljanja človeških virov.

V drugem delu se bom osredotočila na področje upravljanja človeških virov v slovenski državni upravi. Najprej bom predstavila področje upravljanja človeških virov pred reformo, nato bom razložila, zakaj je sploh prišlo do reforme sistema javnih uslužbencev, ter na koncu še predstavila področje upravljanja človeških virov v

sedanjem sistemu javnih uslužbencev. Poseben poudarek bom namenila Zakonu o javnih uslužbencih in Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju, ki imata največji vpliv na področje upravljanja človeških virov.

V tretjem delu bom analizirala področje upravljanja človeških virov na Ministrstvu za zunanje zadeve, predvsem pa se bom osredotočila na sistem zaposlovanja. Predstavila bom proces zaposlovanja, opredelila pojem fleksibilnosti zaposlovanja in analizirala konkretne podatke o zaposlovanju na Ministrstvu za zunanje zadeve.

V samem zaključku diplomske naloge pa bom podala celovit pogled na sam problem, ga analizirala in zastavljene hipoteze potrdila ali ovrgla. Pri oceni zastavljenih hipotez pa mi bodo v pomoč različne metode raziskovanja, ki jih bom uporabila skozi celotno diplomsko nalogo.

2.4 METODE IN TEHNIKE RAZISKOVANJA

Temeljna metoda raziskovanja v diplomski nalogi bo analiza primarnih in sekundarnih virov. V prvem delu diplomske naloge, ki vsebuje opredelitve ključnih pojmov, mi bo v veliko pomoč zlasti analiza sekundarnih virov (knjige, strokovni in časopisni članki, internetni viri), v manjši meri pa primarni viri. Z analizo teh virov bom prikazala različne vidike avtorjev o obravnavani tematiki.

V drugem delu, kjer se osredotočam na področje upravljanja človeških virov v slovenski državni upravi, pa si bom pomagala predvsem z analizo primarnih virov (zakoni, podzakonski akti, interni pravilniki), nekaj pa tudi z analizo sekundarnih virov.

Za preučevanje področja upravljanja človeških virov na Ministrstvu za zunanje zadeve pa bom uporabila študijo primera, s katero bom pridobila konkretne podatke o zaposlovanju. Poleg tega bom opravila še družboslovni intervju, ki ga bom naredila z vodjo oddelka za notranjo službo in izobraževanje v Kadrovski službi na Ministrstvu za zunanje zadeve go. Jano Kvaternik.

3 TEORETIČNA IZHODIŠČA

3.1 SISTEM, UPRAVLJANJE IN UPRAVA

Pojem **sistem** je pogosto uporabljen tako v naravoslovni kot družboslovni znanosti, zato tudi obstaja veliko definicij glede na kontekst, v katerem je pojem uporabljen. Najpogosteje pa se sistem opredeljuje kot celoto, sestavljeno iz njenih delov, ki se razlikuje od okolice in je obenem tudi s to okolico v nekem odnosu. Sistem vključuje medsebojno povezanost njegovih delov in pa tudi povezanost sistema z okolico prek meja samega sistema (Pusić 1985, 11-12).

Glede na to, da se bom v diplomski nalogi ukvarjala z upravnimi sistemi, je potrebno razložiti tudi ta pojem. **Upravni sistem** je sistem sodelovanja ljudi, katerega elementi so upravne organizacije. Ima splošne značilnosti sistema in ga lahko uvrstimo med družbeno kooperativne sisteme. Upravne organizacije so organizacije oziroma skupine ljudi, ki so med seboj povezani za doseganje skupnih ciljev. Upravne sisteme Pusić deli na teritorialne, funkcionalne in asociativne. Taka delitev je rezultat zgodovinskega razvoja upravljanja družbenih nalog. Najprej so se razvili asociativni, nato teritorialni, na koncu pa še funkcionalni upravni sistemi. Z razvojem novih vrst upravnih sistemov, prejšnji ne izginejo, temveč ostanejo in se diferencirajo. Zato obstajajo danes v razvitih državah vse tri vrste upravnih sistemov. Teritorialni upravni sistemi, ki so težišče upravljanja, vključujejo državno upravo v ožjem smislu (centralno, regionalno, lokalno), torej organizacije, ki so temelj politične oblasti. Funkcionalni upravni sistemi vključujejo podjetja in ustanove v tolikšni meri, kolikor se njihova dejavnost v posamezni državi šteje za družbeno dejavnost. Asociativni upravni sistemi pa vključujejo združenja in organizacije, ki so namenjeni povezovanju zasebne ponudbe posameznikov zaradi lažjega uresničevanja skupnih interesov, ki se v posamezni državi štejejo tudi za družbene interese (Pusić 1985, 63-67).

Pojma upravljanje in uprava sta neločljivo povezana in ju srečamo povsod, kjer imamo opravka z organizacijami. Seveda pa obstaja več razumevanj pojma upravljanja. **Upravljanje** najsplošnejše pomeni usmerjanje, dajanje smeri, odločanje o vsebini neke akcije in poteh za doseg ciljev, vodenje. Lahko gre za lastno dejavnost oziroma upravljanje posameznika (osebno upravljanje) ali dejavnost v kaki organizaciji

(družbeno upravljanje). Kadar pa gre za upravljanje z namenom splošnih družbenih ciljev, t.j. izvajanja oblasti ali uresničevanja javnih interesov, pa govorimo o javnem upravljanju. Le-to poteka v javnopravnih skupnostih. Pojem uprave je ožji od upravljanja in predstavlja le en del procesa upravljanja (Grafenauer in Brezovnik 2006, 36).

Upravljanje definiramo tudi kot proces odločanja o potrebah in načinu zadovoljitve teh potreb. Sleherno človeško delovanje je usmerjeno v to, da zadovolji neko potrebo, pri tem pa se je potrebno odločiti ali potreba sploh obstaja in kako ter s kakšnimi sredstvi tem potrebam zadostiti.

Upravljanje lahko razumemo tudi po sistemski teoriji, katere izhodišče je sistem. Upravljanje je tako zavestno človekovo usmerjanje sistemskih interakcij znotraj družbenih sistemov in med njimi, da bi dosegel določene cilje (Grafenauer in Brezovnik 2006, 37).

Lahko pa upravljanje razlagamo tudi po kibernetiko-informacijski teoriji. Kibernetika je veda o upravljanju kompleksnih sestavljenih sistemov in temelji na ideji samoregulacije. Govori o ideji o upravljanju kot akciji, ki uravnava sama sebe tako, da vodi sistem po najboljši poti proti cilju. Kibernetiko–informacijska teorija temelji na treh pojmih sistemske teorije, in sicer na pojmu sistem, informacijski input in feedback. Akcija upravljanja se napaja iz informacijskega toka – inputa, ki priteka v sistem od zunaj in obvešča o odločilnih informacijah, in iz drugega toka informacij – feedbacka, ki seznanja s posledicami same akcije. Cilje, ki so ključno izhodišče za akcijo upravljanja, postavljamo na podlagi informacijskega inputa in feedbacka (Haček in Bačilja 2007, 18). Upravljanje organizacije je torej krožni informacijski proces. Kibernetika akcija poteka na treh ravneh, in sicer se na prvi institucionalni ravni določajo cilji, na instrumentalni ravni se najvišje in najbolj splošne odločitve operacionalizirajo (izvršilno-upravna raven), na tretji ravni (tehnični ravni) pa se vrši neposredno izvrševanje in dejavnosti. Nato pa sledi še feedback v obratni smeri. Potek kibernetike akcije služi kot način razumevanja medsebojne povezanosti raznih nosilcev posameznih aktivnosti v državi (Grafenauer in Brezovnik 2006, 42-43).

V literaturi obstaja zelo veliko opredelitev pojmov **uprave**, zato je težko najti eno pravo

opredelitev, ki bi v popolnosti opisovala pojem uprave. Lahko pa opredelimo bistvene elemente uprave:

- Uprava je dejavnost, ki v povezavi in medsebojni odvisnosti z drugimi uresničuje postavljene cilje določene organizacije. Uprava torej ne sme biti sama sebi namen.
- Uprava vključuje dejavnosti povezovanja, usklajevanja, usmerjanja, načrtovanja in organiziranja drugih dejavnosti v organizaciji z namenom, da se dosežejo določeni cilji. V upravno dejavnost sodi tudi informacijska dejavnost.
- Uprava je le del celotne dejavnosti upravljanja, saj pri upravljanju nastopajo tudi drugi, predvsem nosilci odločanja, ki so upravi nadrejeni in ki jim je uprava za svoje delo odgovorna.
- Dejavnosti uprave so strokovne dejavnosti, ki se morajo ravnati po zakonih, njeni zaposleni pa morajo imeti za opravljanje upravne dejavnosti ustrezna znanja (Rakočević in Bekeš 1994, 26-27).

3.2 JAVNA IN DRŽAVNA UPRAVA

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Je celota vseh dejavnosti upravljanja, ki sodijo v izvršilne funkcije javnega upravljanja ter administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja ne glede na to ali jih opravljajo državni upravni organi, drugi državni organi ali organizacije zunaj državne uprave. Javno upravo tvori poseben sistem organov, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti.

Sistem javne uprave je po Šmidovniku sestavljen iz štirih področij:

- državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi se na pravni način ureja odnose v družbi;
- lokalna samouprava, ki je način upravljanja o družbenih zadevah, ki temelji na lokalni skupnosti in predstavlja lokalni teritorialni upravni sistem;
- javne službe, ki so tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in jih ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave;
- javni sektor, kamor sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju deluje (Šmidovnik 1985).

Vodilo javne uprave je javni interes. Ugotavljanje in zadovoljevanje javnega interesa je primarna naloga države (Haček in Bačlija 2007, 29). Javna uprava tako obsega vse fizične in pravne osebe, ki kjerkoli in na katerikoli način odločajo o tem, kaj so družbene koristi, katerim je treba zadostiti ter kako, in ki so sposobne svoje odločitve tudi uveljaviti.

Pojem **državne uprave** je ožji od pojma javne uprave, saj javna uprava zajema tudi lokalno samoupravo, nosilce javnih pooblastil in izvajalce javnih služb. Državna uprava je zgodovinsko gledano najstarejši segment javne uprave in še danes predstavlja jedro javne uprave. To je tisti aparat, preko katerega deluje država oziroma aparat, ki izvršuje politične odločitve. Državna uprava je organizacijsko gledano skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja politik. Funkcionalno gledano pa je državna uprava dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. Upravne naloge se lahko opravljajo v t.i. imenovani neposredni državni upravi, ki jo izvajajo ministrstva, njihovi organi v sestavi in upravne enote, ter posredni državni upravi, kjer naloge izvajajo javne agencije in drugi nosilci javnih pooblastil (Virant 2004, 61-62).

Naloga državne uprave je, da udejanji zastavljene politične cilje, da zagotavlja uresničevanje javnega interesa, ki je izražen v aktih zakonodajnega telesa in vlade. Za učinkovito izvrševanje politike pa je potrebno strokovno znanje iz posameznih upravnih področij. Država lahko deluje dobro le, če je njena uprava strokovno usposobljena za izvajanje svojih funkcij. Najbolj splošno bi lahko rekli, da ima državna uprava dve funkciji, in sicer izvrševanje zakonov, državnega proračuna in drugih političnih odločitev Državnega zbora in Vlade ter pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje Vlade in Državnega zbora. Znotraj teh dveh temeljnih funkcij pa lahko nadaljnje ločimo več vrst nalog državne uprave (Virant 2004, 63-67). Tako tudi Zakon o državni upravi kot upravne naloge določa sodelovanje pri oblikovanju politik, izvršilne naloge, inšpekcijski nadzor, spremljanje stanja, razvojne naloge in zagotavljanje javnih služb.

3.3 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

3.3.1 Javni uslužbenec

Javni uslužbenec je temelj sistema javne uprave, saj je delovanje uprave odvisno predvsem od ljudi, ki so v njej zaposleni in opravljajo upravne naloge. Profesionalizacija uprave je ena izmed značilnosti sodobne države in pomeni začetek vzpostavljanja sodobnih razmerij, v katera vstopa posameznik pri izvajanju upravne dejavnosti kot svojega poklica. Pri tem govorimo o poklicnem uradniku oziroma državnem uslužbencu. Ob upoštevanju širšega pojma javne uprave, ki poleg sistema državne uprave vključuje še lokalno samoupravo in javne službe, pa je za skupno poimenovanje te kategorije delavcev ustrežnejši izraz javni uslužbenci (Haček in Bačlija 2007, 38).

Bistveni element, ki opredeljuje poklicnega uradnika je, da opravlja delo v upravni organizaciji kot svoj redni in osnovni poklic. Najsplošnejša definicija opredeljuje javnega uslužbenca kot tistega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu. Druge definicije opredeljujejo javnega uslužbenca v funkcionalnem in organskem smislu. V organskem pomenu kot javne uslužbenice imenujemo tiste osebe, ki delujejo za nek organ, tako da se njihova dejavnost šteje kot dejavnost državnega organa. V funkcionalnem pomenu pa je javni uslužbenec vsak, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo. Naslednja delitev javnih uslužbencev je na profesionalne in priložnostne uslužbenice. Profesionalni uslužbenci so tisti, ki jim je javna služba osnovni vir eksistence, priložnostni pa tisti, za katere je opravljanje javne službe le vzporedna dejavnost (Haček in Bačlija 2007, 39-40).

Že v 50. letih so se začela pojavljati opažanja o posebnem vedenju javnih uslužbencev. Javni uslužbenci so bili tisti ljudje, ki so imeli birokratsko osebnost, torej so bili togo misleči, nefleksibilni, vpeti v natančno določeno hierarhično lestvico, konservativni in neosebni. Z modernizacijo javne uprave pa se je spremenil tudi javni uslužbenec, ki ni več nefleksibilen, konzervativen, alieniran in neoseben, temveč se spreminja v aktivnega, dovetnega, ambicioznega in učinkovitega posameznika (Haček in Bačlija 2007, 36).

Slovenska zakonodaja pa kot javnega uslužbenca pojmuje vse zaposlene v javnem sektorju. Javni sektor pa sestavljajo državni organi, uprave lokalnih skupnosti, javne agencije, javni skladi, javni zavodi in druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna in proračuna lokalne skupnosti (ZJU, 1. čl.).

3.3.2 Sistem javnih uslužbencev

Javni uslužbenci delujejo znotraj sistema javnih uslužbencev, ki je eden najpomembnejših delov javne uprave. Sistem javnih uslužbencev lahko opredelimo kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci. Uslužbenski sistem obsega centralno in lokalno raven oblasti. Uslužbenski sistem, ki je v osnovah že spominjal na današnje uslužbenske sisteme, se je prvič pojavil leta 1883 s t.i. Pendletonovo listino, ki je vzpostavila temelje in omogočila širitev sistema, katerega izhodišče sta bili strokovnost in primerna usposobljenost vseh zaposlenih. Temeljna cilja sta bila odstranitev političnega vpliva iz administracije in zagotovitev kompetentnejših in strokovno usposobljenih javnih uslužbencev. Pendletonova lista je dosegla ukinitve do tedaj uveljavljenega spoil sistema, ki je pomenil zaposlovanje javnih uslužbencev v skladu s političnimi merili (Haček in Bačlija 2007, 40).

Upravljanje v uslužbenskih sistemih po kibernetiko-informacijski teoriji poteka predvsem na treh ravneh, in sicer na institucionalni, operativni in simbolni ravni (glej Tabela 3.1). Tiste ravni, ki vsebujejo veliko informacij so na vrhu hierarhije (gre za t.i. odločevalske ravni), na spodnjem delu pa so ravni, ki vsebujejo pretežno energetski potencial.

Tabela 3.1: Sistem javnih uslužbencev

SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV		
INSTITUCIONALNA RAVEN (pravila vladanja)	OPERATIVNA RAVEN (personalni oz. kadrovski sistem)	SIMBOLNA RAVEN (simbolni sistem)
<ul style="list-style-type: none"> - pravice in dolžnosti JU¹ - sistem odgovornosti - javno mnenje 	<ul style="list-style-type: none"> - klasifikacijski sistem JU - upravljanje človeških virov - sistem zaposlovanja JU 	<ul style="list-style-type: none"> - etika v sistemu JU - upravna kultura

¹ Javni uslužbenci.

Proces upravljanja se začne na najvišji, institucionalni ravni z določitvijo ciljev. Ta raven temelji na zunanjih virih birokratske moči in predstavlja zgornji del organizacijske strukture. Njena glavna naloga je, da posreduje med uslužbenskim sistemom na eni strani in političnim okoljem na drugi strani. Uslužbeni sistem namreč iz političnega okolja črpa potrebno podporo, ki jo javni uslužbenci kot izvrševalci in tudi ustvarjalci politik za delovanje nujno potrebujejo. Znotraj institucionalne ravni so ključna pravila vladanja, kjer gre predvsem za postavljanje ciljev in izhodišč celotnemu uslužbenskemu sistemu in vlogi javnih uslužbencev v tem procesu (Haček in Bačlija 2007, 41).

Na operativni ravni gre za prehod iz prve ravni upravljanja v sistemu javnih uslužbencev na nižjo raven, kjer se načelna politika operacionalizira. Operativna raven temelji na notranjih virih birokratske moči in predstavlja spodnji del organizacijske piramide. Gre za močno razvejano strokovno raven upravljanja. Na tej ravni gre za proces upravljanja po posameznih področjih, kjer se posamezna vprašanja konkretizirajo, strokovno obdelujejo in pripravijo na neposredno izvajanje (Haček in Bačlija 2001, 42). Gre za najobsežnejši podsistem v sistemu javnih uslužbencev in za mojo diplomsko nalogo najbolj pomembno raven, na kateri se ureja podočje upravljanja človeških virov. Za učinkovito in uspešno izvajanje nalog na tej ravni je nujno potrebno vzpostaviti celoten kadrovski sistem, ki bo mogel naštete naloge tudi operacionalizirati.

Simbolna raven pa je postala pomembnejši podsistem upravnega delovanja šele v zadnjih desetletjih in je manj vidna ter otipljiva od ostalih dveh. Z opredeljevanjem, kaj je dobro in kaj slabo v sistemu javnih uslužbencev, lahko ta raven dejansko spodbuja določeno delovanje in prepoveduje drugo (Haček in Bačlija 2001,42).

3.4 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV

V slovenski strokovni literaturi najdemo veliko prevodov angleške besede »human resource management«, in sicer upravljanje s človeškimi viri, upravljanje kadrovskih virov, menedžment kadrovskih virov, ravnanje s kadrovsкими viri, menedžment

človeških resursov, upravljanje človeških potencialov itd., ki zajemajo razmeroma podobne vsebine. Pri nas so se ti pojmi začeli pojavljati v glavnem od leta 1990 dalje. Sama bom v diplomski nalogi uporabljala izraz upravljanje človeških virov.

Področje upravljanja človeških virov je preučevalo zelo veliko teoretikov. Nekateri zagovarjajo, da je upravljanje človeških virov le novo ime za ravnanje z ljudmi, medtem ko drugi menijo, da je to nova faza v razvoju ravnanja z ljudmi, ki poudarja celostni pristop k strateškemu managementu vseh človeških virov v organizaciji.

S človeškimi viri opredeljujemo zaposlene, njihove sposobnosti, znanje, motiviranost, vrednote ter tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo ter pripravljenost za sodelovanje itd. O človeških ali kadrovskih virih namesto o kadrih govorimo zato, ker razumemo zaposlene kot potenciale, kot investicijo in ne strošek (Možina 2002, 7).

Možina pravi, da upravljanje človeških virov splet različnih programov in dejavnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s človeškimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi (Možina 2002, 8).

Upravljanje človeških virov je področje, ki obravnava ravnanje in obnašanje kadrov, njihove sposobnosti, znanja in veščine ter načine ravnanja in vplivanja na kadre. Delo poteka s ciljem, da bi kadri ob večjem zadovoljstvu hitreje in bolje opravljalo svoje delo. Upravljanje s človeškimi viri poteka z namenom, da bi po eni strani zagotavljali večjo domiselnost, motiviranost, kreativnost, uspešnost in učinkovitost posameznika pri delu, po drugi strani pa na tak način zviševali uspešnost, učinkovitost in konkurenčno prednost organizacije ter sočasno s tem povečevali zadovoljstvo zaposlenih z delom (Stare v Abrahamsberg 1997, 246).

Gre za proces, v katerem organizacija sistematično in integrirano s svojo poslovno strategijo načrtuje potrebe po človeških virih, jih pridobiva, razvija, usposablja, vrednoti, nagrajuje in vzdržuje z njimi učinkovite odnose. Upravljanje s človeškimi viri se ukvarja s tem, kako naj se posamezniki integrirajo v strategijo in cilje organizacije, kako je treba z njimi delati in kako se posamezni deli procesa upravljanja s človeškimi viri (pridobivanje, izvor, usposabljanje in nagrajevanje) vključujejo v strateška in operativna poslovna dogajanja v organizaciji (Merkač Skok 2005, 14).

Farnham in Horton utemeljujeta naslednje dejavnosti upravljanja človeških virov v javnem sektorju:

- pridobivanje kadrov,
- strukturiranje dela,
- nagrajevanje kadrov,
- nadzor kadrov, usposabljanje in izobraževanje,
- sodelovanje kadrov,
- prenehanje dela.

Javne organizacije imajo v nasprotju z zasebnimi organizacijami, ki pretežno zaposlujejo ljudi kot vire, tudi širše socialne naloge do zaposlenih. Le-ti niso samo viri, temveč tudi tisti, ki zagotavljajo državno blaginjo in osnove storitve za skupnost, ter nato šele državljani, ki predstavljajo državo. Država kot delodajalec mora biti na področju upravljanja človeških virov zgled zasebnim organizacijam (Farnham in Horton 1996, 32).

Liebel in Oechsler menita, da je glavna naloga ravnanja s človeškimi viri v smiselni povezavi štirih področij, in sicer sodelovanja sodelavcev, sprememb pri ravnanju s človeškimi viri, plačnega sistema in organiziranja dela (Liebel in Oechsler 1994, 288).

Sonja Treven govori o naslednjih temeljnih aktivnostih managementa človeških virov: upravljanje zunanjega in notranjega okolja, ocenjevanje dela in rezultatov, načrtovanje in izbira kadrov, razvoj in izobraževanje ter nagrajevanje zaposlenih (Treven 1998, 26-29).

Upravljanje človeških virov tako pomeni cel sklop najrazličnejših dejavnosti v smislu zadovoljitve interesov organizacije in posameznika. Sem spada vse od načrtovanja kadrovske politike (priprava aktov o sistemizaciji in organizaciji delovnih mest, načrti zaposlovanja, načrti izobraževanja in usposabljanja), štipendiranja, zaposlovanja, imenovanj, sklepanja pogodb, razporejanja ter motiviranja do plačne politike, ugotavljanja in ocenjevanja delovne uspešnosti, nagrajevanja in sankcioniranja itd (Haček in Bačlija 2007, 119-120).

3.5 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Preobrazba javne uprave je proces, ki poteka v deželah razvitega sveta in v državah tranzicije. Ta proces je del globalnih sprememb v sodobnih družbah, ki jih označujemo s pojmom družbene in politične modernizacije. Javna uprava deluje v kompleksnem in stalno spreminjajočem se okolju, ki ga ustvarjajo predvsem zahteve po večji učinkovitosti in uspešnosti dela ter večji demokratičnosti uprave s participacijo zaposlenih in uporabnikov javnih storitev v procesih odločanja. Toge tradicionalne birokratske strukture so bile učinkovite v enostavnem in stabilnem okolju, danes pa ne morejo več zadovoljivo reagirati na stalno spreminjajoče se okolje. Kompleksnejše in nestabilno okolje tako ustvarja potrebe po zmanjševanju javne porabe oziroma ekonomičnem ravnanju s proračunskimi sredstvi in po večji kakovosti javnih storitev (Kovač 2000, 279). Pojavljati so se začela vse večja pričakovanja in zahteve ljudi po kakovostnih storitvah, saj javna uprava za svoje delovanje potrebuje sredstva iz davkoplačevalskega denarja. Konkurenca v javni upravi sploh ni obstajala in zaradi tega monopolnega položaja je bila ponudba storitev v javni upravi manj usmerjena k uporabnikom kot pa storitve v zasebnem sektorju. Kakovost storitev je bila manj pomembna kot pa vhodni podatki, postopki in formalnost. Zaradi vsega tega so ljudje upravo dojemali kot nekaj negativnega v smislu zapravljanja denarja, neučinkovitega delovanja, togega in neodgovornega ravnanja (Brezovšek 2000, 265). Poleg tega so se spremenile tudi zahteve javnih uslužbencev, saj je kompleksnost dela zahtevala čedalje večjo strokovno usposobljenost, s tem pa so se zaposleni čutili upravičene do večje stopnje avtonomije na delu (Kovač 2000, 279-281).

V delovanje javne uprave se je tako začel uveljavljati tržni pristop, imenovan novi javni menedžment („New Public Management“) ali novo upravljanje javnega sektorja (Brezovšek in Haček 2002, 696). Novi javni management (v nadaljevanju NJM) je skupek načel, ukrepov in metod, prevzetih iz zasebnega v javni sektor. Govorimo o novem upravljanju javnega sektorja s poudarkom usmerjenosti k uporabniku in učinkovitosti z uvajanjem aplikativnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov. Obstaja več definicij novega javnega managementa, eno ključnih del za prenovo vladnega sektorja pa je povzetek dobrih praks iz ZDA avtorjev Osborna in

Geablerja, ki sta NJM opredelila v desetih načelih² (Kovač v Brezovšek in Haček 2004, 177-179).

NJM v javno sfero prinaša elemente upravljanja in vodenja privatnega sektorja, ki se nanašajo na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, metodologije upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, podjetniški način razmišljanja in delovanja, usmerjenost k ljudem, tako k uporabnikom kot zaposlenim, poslanstvo in strategijo organizacije, graditev nove kulture, opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje avtonomije organizacije in posameznika (Kovač 2000, 281).

Elementi NJM po Žurgi so: usmerjenost k rezultatom, usmerjenost k strankam, prenova delovnih procesov, nova organiziranost in novi načini vodenja, uvajanje novih delovnih metod in preoblikovanje delovnega mesta, povečanje učinkovitosti in uspešnosti, delegiranje in povečevanje avtonomije, prenos izvajanja posameznih nalog zunanjim izvajalcem, opredelitev in razmejitev odgovornosti ter vzpostavitev konkurenčnosti. Uvajanje teh elementov naj bi prineslo premik miselnosti od delovanja v zaledju zakonitosti k učinkovitemu delovanju za doseganje zastavljenih ciljev organizacije (Žurga 2001, 49-50).

NJM predstavlja nekakšno kritiko Webrovemu birokratskemu modelu, saj so klasične birokracije preveč centralizirane, toge in preveč hierarhično organizirane, brez modernih sredstev za ocenitev in upravljanje stroškov ter zaradi nefleksibilnega, preživetega sistema javnih uslužbencev nesposobne motivirati svoje zaposlene (Brezovšek 2000, 270). Glavno vodilo vseh reform je predvsem prizadevanje za odprt in decentraliziran upravljalni model, ki naj bi nadomestil klasično hierarhijo.

Reforme javnih uprav potekajo na zelo različnih področjih, ključno področje reform pa je gotovo upravljanje človeških virov, pri čemer so zaposleni v javni upravi glavni nosilci sprememb. Vzrokov za spremembe na področju upravljanja človeških virov v javni upravi je več, predvsem pa so te spremembe posledica ekonomskih, socialnih in tehnoloških pritiskov v zunanjem okolju organizacije. Le učinkovito upravljanje

2 Načela NJM so: usmerjenost k uporabniku, konkurenčnost, usmerjanje namesto izvajanja, poslanstvo in strateški management, naravnost k rezultatom, ekonomičnost, avtonomnost in delegiranje, decentralizacija, preventivno in proaktivno delovanje, tržni mehanizmi.

človeških virov bo omogočilo modernizacijo in izboljšanje delovne izvedbe v javnem sektorju (Flynn in Strehl 1996, 2).

Temeljna predpostavka prehoda v odprto javno upravo so prav uslužbenci v javni upravi s svojo kulturo in z ustreznim sistemom upravljanja s človeškimi viri. Velike spremembe v javni upravi na področju normativnega urejanja, e-poslovanja, izobraževanja, uslužbenskega sistema in vzpostavljanja kakovosti predstavljajo pomembno vsebino modernizacije javne uprave. V zadnjem času pa se vedno bolj kot pogoj za uspešnost in učinkovitost prehoda v odprto javno upravo poudarja organizacijsko kulturo. Ravno reforma uslužbenskega sistema pomeni odločujočo priložnost nadaljnje transformacije države s profesionalno državno upravo. Celoten sistem javne uprave se vedno bolj odmika od Webrovih splošnih načel delovanja, zaposleni pa s prepoznavanjem pomena organizacijske kulture, sposobnostjo njenega spreminjanja in preoblikovanja predstavljajo glavnega mobilizatorja nadaljnjih sprememb v javni upravi. Odprta, transparentna in učinkovita javna uprava je torej rezultat usmerjenega součinkovanja organizacijske kulture, klime in upravljanja s človeškimi viri. Procesi upravljanja človeških virov so tisti, ki pomembno določajo odnose in vrednote, notranje in zunanje komuniciranje, saj so motivirani, lojalni, zadovoljni zaposleni temeljna predpostavka vsake dobre storitve in proizvoda (Brezovšek in Haček 2004, 136-141).

3.6 TRADICIONALNO IN SODOBNO UPRAVLJANJE ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNI UPRAVI

V začetku dvajsetega stoletja so si vlogo zaposlenih zamišljali kot nekakšno strežbo stroju, organizacijo pa kot piramido s cilji na vrhu. Uveljavljeno je bilo prepričanje, da je uresničevanje ciljev mogoče doseči le z načrtnim oblikovanjem delovnih mest in določitvijo pogojev za njihovo zasedbo ter z ljudmi, ki bodo ustrezali opisanim pogojem. Menili so, da je dovolj, če vsak vestno opravi svojo nalogo, ne ozirajoč se na druge (Možina 2002, 10).

Tradicionalno upravljanje človeških virov je temeljilo na administrativni funkciji zaposlenih, paternalističnem stilu managementa, standardiziranem zaposlovanju, kolektivnih vzorcih industrijskih odnosov, državi kot modelu in dobri praksi zaposlenih

(Farnham in Horton 1996, 80). V tradicionalni upravi je imela politika oziroma politična strategija odločilen oziroma prevladujoč vpliv, saj se je na osnovi začrtane politike oblikovala organizacijska struktura in področje človeških virov (Stare v Kocjančič 1998, 227).

Dejavnosti tradicionalnega upravljanja človeških virov so bile najpogosteje skoncentrirane v t.i. personalnih (kadrovskih) službah, ki pa v organizacijski shemi niso bile visoko uvrščene. Zaposleni v teh službah niso imeli visoke izobrazbe in so se v glavnem ukvarjali s personalno evidenco, sprejemom, nameščanjem in odpuščanjem delavcev, prehrano, boleznimi, nezgodami pri delu in podobnimi dejavnostmi, ki jih managerji oziroma druge službe niso želele opravljati (Možina 2002, 16).

Začetki načrtnega ukvarjanja s človeškimi viri segajo na konec 60-ih oziroma začetek 70-ih let v ZDA, ko so številne organizacije zaradi ekonomske krize pričele iskati možnosti za razvoj in preživetje. Skrite rezerve so iskali v tehnologiji in materialu, ki pa sta bila že optimalno izkoriščena, neizkoriščene rezerve pa so našli v človeških virih (Stare v Grad 2001, 151).

Pomen človeških virov se je povečal predvsem, ko so se začele v okolju organizacij dogajati dinamične spremembe. Vodstva organizacij so spoznala, da se je potrebno opreti na vse ljudi v organizaciji, če želijo doseči nove rezultate. Togo obnašanje ljudi, ki so jim bile naložene le ozko določene naloge, ni več ustrezalo spremembam okolja. Pokazala se je potreba po inovativnem in timskem delu za uresničevanje vnaprej postavljenih ciljev. Potreba po novi zasnovi organizacije je pripeljala do pomembnih ugotovitev o vlogi človeka v organizaciji. Spremenjena vloga človeka in njegov pomen v organizacijskem procesu sta privedla do spoznanja, da je človek s svojim znanjem, sposobnostmi ter motiviranostjo najpomembnejši proizvodni ustvarjalec (Možina 2002, 11).

Znanje je postalo najbolj iskano tržno blago, investiranje v človeški kapital in v znanje pa najpomembnejša naložba. Poleg tega je znanje ključni sodobni kapital in najmočnejše orožje v boju za konkurenčno prednost, predvsem pa odlika najboljših, tako posameznikov kot organizacij. V dobi na znanju temelječega gospodarstva se konkurenca seli na področje človeških virov, odličnost človeškega kapitala in odličnost

upravljanja s človeških kapitalom pa sta postali ključnega pomena za ohranjanje konkurenčne prednosti, zagotavljanja permanentne rasti in razvoja organizacij. Raziskave so dokazale, da je učinkovitost in uspešnost organizacije danes veliko bolj ko kdaj koli prej odvisna od uspešnosti in učinkovitosti managementa človeškega kapitala. V družbi znanja je področje managementa človeškega kapitala pridobilo strateški pomen, zaznamovan predvsem s preходом iz klasičnih konceptov upravljanja s človeškimi viri na sodobne celostne koncepte upravljanja človeških virov (Mihalič 2006, 20-22).

Pri preučevanju področja človeških virov so se izoblikovali različni modeli. Med prve in najpomembnejše spadajo Likertova ekonomsko usmerjena obravnava s človeškimi viri ter michiganski in harvardski model ravnanja s človeškimi viri. Kljub številnim teoretičnim obravnavam pa je pri oblikovanju konkretnega praktičnega modela ravnanja s človeškimi viri v organizaciji treba upoštevati enkratnost organizacije, saj noben model ne ustreza vsem organizacijam. Organizacijo pogojujejo ljudi in prav zaradi tega se način reševanja problematike upravljanja s človeškimi viri razlikuje od organizacije do organizacije (Stare v Grad 2001, 152). So pa teoretiki v vseh modelih prišli do spoznanja, da so razlike v razvoju tehnologije med organizacijami vse manjše, medtem ko ostajajo velike razlike v kadrih oziroma v ravnanju s človeškimi viri.

Avtorja Farnham in Horton v okviru prehajanja od tradicionalnega k sodobnemu upravljanju človeških virov opredeljujeta naslednje trende upravljanja človeških virov (glej Tabelo 3.2): kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne; stil vodenja se spreminja od paternalističnega v racionalističnega; večja fleksibilnost pri zaposlovanju; odnosi med delodajalci in delojemalci so bolj enakovredni kot prej; država kot delodajalec prevzema uspešne pristope zasebnega sektorja (Farnham in Horton 1996, 323).

Tabela 3.2: Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja človeških virov v javni upravi

	Tradicionalno upravljanje s človeškimi viri	Novo upravljanje s človeškimi viri
Kadrovska funkcija	administrativna	strateška
Stil vodenja	paternalistični	racionalistični

Zaposlitvene prakse	standardizirane	fleksibilne
Industrijski odnosi	kolektivistični	dualistični
Vloga delodajalca	vzor	nova vloga

Vir: Farnham in Horton (1996, 323).

Koncept in vsebina sodobnega upravljanja človeških virov temelji na dveh temeljnih načelih:

- Kadrovske viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, njihovo učinkovito upravljanje pa je ključ do njenega uspeha. Ta uspeh je najlažje doseči, če so kadrovska politika in poslovni postopki tesno povezani ter so glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev.
- Človeški viri v organizaciji lahko odigrajo svojo strateško vlogo samo v določenih pogojih. V ta namen mora biti upravljanje z njimi prilagojeno njihovem razvoju, organizacije pa morajo izvajati ustrezno filozofijo vodenja ljudi (Armstrong v Merkač Skok 2005, 53).

Sodobno upravljanje človeških virov daje poudarek na celovit prispevek zaposlenega v organizaciji k delu, na sodelovanje zaposlenih pri načrtovanju in izvedbi dela ter na inovativnosti in motiviranju. Vse to pa zmanjšuje pomen tradicionalnega upravljanja s človeškimi viri, ki temelji na avtoriteti, hierarhiji in moči.

Prehod na bolj sodobno upravljanje človeških virov je vplival tudi na samo kadrovske funkcije. Klasično zasnovana kadrovska funkcija ni mogla več zadovoljiti potreb, ki so jih pred managerje in kadrovske strokovnjake postavile hitre spremembe v okolju. Prav tako se je pokazalo, da ljudi ni mogoče obravnavati samo v kadrovske službi, brez pravih povezav z globalnimi poslovnimi cilji. Namen klasične kadrovske funkcije je bil, da je v podporo poslovanju zagotavljala storitve, ki so pomagale pri zaposlovanju ljudi, ki jih je organizacija potrebovala. Nove zasnove ravnanja s kadrovske viri pa izhajajo iz sodobnih pogledov na organizacijo kot odprt sistem, ki se okolju prilagaja, spreminja, zmanjšuje negotovosti v sistemu in s povratnimi dejavnostmi skrbi za svoj razvoj. Nova funkcija v smislu ravnanja s kadrovske viri, ki naj jo opravlja specializiran posameznik ali strokovna služba, mora tako dejansko prinašati korist pri poslovnem odločanju in ne le zastopati svoje funkcije (Možina 2002, 17-18). Vidimo, da je klasična kadrovska dejavnost bolj statična in izolirana, namenjena sama sebi, medtem ko jo

novejša bolj strateška, povezana s celotnim procesom v organizaciji in njenim okoljem.

Polona Kovač pa je razlike med tradicionalnim in sodobnejšimi pristopi v upravljanju človeških virov ponazorila z naslednjo tabelo:

Tabela 3.3: Pregled tradicionalnih in modernejših pristopov v upravljanju človeških virov s poudarkom na javnem sektorju

<i>Kategorija</i>	<i>Tradicionalno delo z ljudmi</i>	<i>Sodobno upravljanje človeških virov</i>
<i>osnovno pojmovanje</i>	ljudje delajo zaradi preživetja	ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja, samouresničevanja
<i>vloga politike</i>	podfunkcija poslovnih procesov	najpomembnejši del strateškega managementa
<i>cilji organizacije</i>	določeni	nepredvidljivo spremenljivi
<i>opredelitev človeških zmožnosti</i>	glede za zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka	pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost, odpuščanja
<i>načrtovanje človeških virov</i>	reaktivnost – sprotna reakcija na ponavljajoče se potrebe	proaktivnost – identifikacija bodočih potreb in skladno s tem štipendiranje in usposabljanje
<i>usmerjanje, motivacija</i>	ukazovanje in nadzor, uradniška etika, zavest dolžnosti	spodbude, samousmerjanje, naravnost k učinkovitosti, avtonomija odločanja
<i>opredelitev delovnih mest</i>	stroga, delo je operacionalizirano	široka, uveljavlja se skupinsko delo, delo se pogosto usmerja kot projektno
<i>uspešnost pri delu</i>	neupoštevana	merjena in nagrajena
<i>ustvarjalnost</i>	nezaželena	spodbujana
<i>plače</i>	fiksne glede na delovno mesto v funkciji socialnega preživetja	(del) v odvisnosti od uspešnosti, vloga plače je socialna in motivacijska
<i>nagrajevanje</i>	finančno	tudi nefinančne stimulacije, javna pohvala
<i>napredovanje</i>	po sistemu kariere, načelo senioritete	sistem delovnega mesta, mimo lestvic, horizontalno napredovanje z oblikami rotacije, razširitve in obogatitve pristojnosti
<i>usposabljanje</i>	strogo namensko, redko, individualno	široko, spodbujana samoiniciativa, na ravni organizacije, vseživljenjsko izobraževanje in usposabljanje
<i>obveščanje in sodelovanje zaposlenih</i>	odsotno ali omejeno	spodbujano
<i>odpuščanje</i>	le v omejenih primerih, še posebej oteženo v javnem sektorju	glede na (ne)uspešnost pri delu

Vir: Ferfila in Kovač (2000, 244).

Sodobne teorije o upravljanju človeških virov tako poudarjajo predvsem popolno uporabo kadrovskih virov, pomoč zaposlenim pri sporočanju njihovih zmožnosti in zagotavljanje možnosti za udeležbo zaposlenih pri skupnih ciljih, samousmerjanju in nadzoru (Haček in Bačlija 2007, 121). Bistvena pri vseh pa je strateška vloga človeških virov, ki organizaciji omogoča proaktivno delovanje. Pristop sodobnih teorij izpostavlja večjo konkurenčnost organizacije. Cilj je torej pospeševanje uspešnosti in učinkovitosti organizacije, ki naj bi bil rezultat pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih. Sodobno upravljanje človeških virov tako v tradicionalno kadrovske politike vnaša elemente fleksibilnega zaposlovanja, stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost (Kovač 2000, 289).

Sodobno upravljanje človeških virov med drugim daje velik pomen tudi nenehnemu razvoju človeških virov, saj celovit pristop k področju razvoja človeških virov odlojučno vpliva na sodelavca in na njegovo orientiranost k ciljem, uspehom, pripadnosti, identifikacijo, motiviranost, profesionalnost, odgovornost, ekonomičnost, mobilnost, fleksibilnost itd. Zaradi navedenega mora biti razvoj človeških virov oblikovan tako v interesu organizacije kot sodelavcev. Ukrepi razvoja človeških virov so naravnani za izboljšanje sodelovanja zaposlenih (Stare v Kocjančič 1998, 228-232).

3.7 STRATEŠKI POMEN UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV

Zaradi dejstva, da je človek najpomembnejši vir in da so zaposleni najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, človeškim virom pripisujejo strateški pomen. Upravljanje človeških virov je torej strateški način pridobivanja, motiviranja, razvoja in upravljanja človeških virov v organizaciji. Njegovi programi morajo ustrezati okoliščinam organizacije: njenemu namenu, tehnologiji, delovnim metodam, okolju, v katerem deluje, njeni dinamiki, vrsti ljudi, ki jih zaposluje, in njenim organizacijskim odnosom (Cuming 1994, 10).

Bistvo uspešnega ravnanja s človeškimi viri je združevanje ciljev organizacije in potreb zaposlenih kot vzajemnih in medsebojno odvisnih. Povezanost strategije organizacije s človeškimi viri je obojestranska. Organizacija mora vplesti v svoj razvoj kadre, kakovost kadrovske ukrepe pa se mora kazati v uspešnosti organizacije (Možina 2002, 22).

Strateško planiranje človeških virov Možina definira kot proces postavljanja ciljev glede človeških virov, razvijanja strategij za doseg ciljev in določitve politike za pridobivanje, nameščanje, razvoj in ohranitev človeških virov. Pogoj za uspešno strateško planiranje človeških virov je udeležba in podpora managementa, ki je odgovorno za vse vire, vključno kadre. Planiranje človeških virov mora biti sestavni del celotnega planiranja v organizaciji in ne more biti učinkovito kot ločena aktivnost ali kot dodatek k strateškemu planu. Ne more biti samo aktivnost kadrovskega sektorja, ampak morajo pri tem sodelovati tudi vodje drugih področij, da bi uspešno vključevali kadrovske vire v predlagane poslovne strategije. Ključni element za doseg strateškega in učinkovitejšega ravnanja s človeškimi viri je sprememba v načinu mišljenja, obnašanja in odločanja ljudi znotraj organizacije. S pomočjo organizacijske kulture lahko zagotovimo prežetost vseh s strateškim mišljenjem in dosežemo, da planiranje in vodenje kadrov dobi pomembno vlogo v celotnem delovanju organizacije (Možina 2002, 46-47).

Možina tako opredeljuje štiri osnovne strategije upravljanja s človeškimi viri, ki se oblikujejo na podlagi problemov, s katerimi se organizacija srečuje:

- razvojna strategija, ki poudarja usposabljanje, dolgoročno planiranje, notranje razmeščanje delavcev;
- kontrolna strategija, ki daje prednost ocenjevanju uspešnosti in njenemu nagrajevanju;
- administrativna strategija, ki je znana po kratkoročnem načrtovanju človeških virov, zunanjemu pridobivanju človeških virov, nerazvitosti postopkov upravljanja človeških virov;
- preiskovalna strategija, ki izhaja iz raziskovanja trga delovne sile, ocen vedenja, finančnih spodbud in podobno (Možina 2002).

Pomembno je torej povezati dejavnosti upravljanja s človeškimi viri z vizijo, poslovno strategijo organizacije in organizacijsko strukturo ter tako oblikovati učinkovit sistem uresničevanja organizacijskih ciljev s pomočjo zagotavljanja dobro usposobljenih, motiviranih zaposlenih.

4 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV V SLOVENSKI DRŽAVNI UPRAVI

4.1 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV PRED REFORMO

Sistem javnih uslužbencev pred reformo ni poznal upravljanja človeških virov v pomenu kot ga poznamo danes. Funkcija upravljanja človeških virov je bila pogosto administrativna in nadzorna. Potreba po prehodu iz klasičnega v sodobno upravljanje človeških virov se je pojavila predvsem zaradi večje konkurence na trgu in cilja pospeševati organizacijsko učinkovitost.

V Sloveniji do reforme javne uprave in tako tudi sistema javnih uslužbencev, ni bilo enotnega sistema urejanja delovnih razmerij in plač ter drugih prejemkov, ki se izplačujejo iz javnih sredstev. Ravno tako je bila vsebina zakonodaje o javni upravi urejena različno in v različnih zakonih. Najpomembnejši med predpisi je bil Zakon o delavcih v državnih organih (v nadaljevanju ZDDO), ki je urejal zaposlovanje, sklenitev delovnega razmerja, imenovanje in razrešitev, napredovanje, razporejanje, opravljanje dela ter nekatere pravice in dolžnosti delavcev v državnih organih in organih lokalnih skupnosti. Plačni sistem je urejal Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti (v nadaljevanju ZRPJZ). ZRPJZ je veljal za zaposlene v državnih organih in občinskih upravah kot tudi za zaposlene v javnih zavodih. Pomembna predpisa, ki sta še urejala področje človeških virov v javnem sektorju pa sta Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi in Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v organih državne uprave.

Poleg splošnega zakona, ki je urejal položaj zaposlenih v državnih organih in organih lokalnih skupnosti (ZDDO), so bili še posamezni področni zakoni (Zakon o notranjih zadevah, Zakon o obrambi, Zakon o zunanjih zadevah), ki so urejali nekatere elemente položaja določenih javnih uslužbencev (policisti, vojaki, diplomati). Glede vprašanj, ki jih ZDDO ni urejal, pa je za javne uslužbence veljalo splošno delovno pravo – zvezni Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja (v nadaljevanju ZTPDR) in Zakon o delovnih razmerjih (v nadaljevanju ZDR).

Področje upravljanja človeških virov pred reformo bom predstavila po najpomembnejših sklopih, in sicer klasifikacijski sistem, sistem zaposlovanja in odpuščanja, sistem ocenjevanja in napredovanja, sistem izobraževanja in usposabljanja ter plačni sistem.

4.1.1 Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, potrebnih za uspešno opravljanje delovnih nalog (Haček 2001, 74). Smisel klasifikacije je v zagotavljanju organizacijske preglednosti in nepristranskosti znotraj sistema delovnih mest.

Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev lahko temelji na:

- klasifikaciji delovnih mest (položaj uslužbenca je odvisen od delovnega mesta, kar pomeni, da lahko uslužbenec tudi nazaduje, če delo opravlja neuspešno),
- klasifikaciji javnih uslužbencev po stopnji izobrazbe, delovni dobi in drugih okoliščinah, ki so vezane na uslužbenca in ne na delo, ki ga opravlja.

V Sloveniji je veljala tako pred reformo kot po njej klasifikacija sistema javnih uslužbencev glede na klasifikacijo delovnih mest. Pred reformo so področje klasifikacije delovnih mest urejali ZDDO, Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v organih državne uprave in Uredba o postopku sklenitve delovnega razmerja za nedoločen čas v organih državne uprave.

ZDDO je razvrščal javne uslužbence v tri kategorije:

- višji upravni delavci: za pomoč pri vodenju dela v upravnih organih in za opravljanje najzahtevnejših del;
- upravni delavci: v naziv za ustrezno delovno mesto predpisano v sistemizaciji delovnih mest, jih imenuje predstojnik upravnega organa;
- strokovno – tehnični delavci: opravljajo delo, s katerimi se zagotavljajo splošni, tehnični in drugi pogoji za delo (spremljajoča dejavnost) (ZDDO, 14. čl.).

Za prejšnji sistem je bila značilna velika razdrobljenost znotraj posameznih ministrstev

in večje število vladnih služb. To je pomenilo manjšo preglednost same organizacije in s tem povezan neučinkovit nadzor nad opravljanjem javnih nalog, po drugi strani pa je s povečevanjem razdrobljenosti nastala tudi navidezna potreba po novem kadru, kar je privedlo do ogromnega birokratskega aparata. Obstoječi predpisi niso bili namenjeni takšni organizacijski strukturi državne uprave, kot se je razvila (Čater 2004, 90).

4.1.2 Sistem zaposlovanja in prenehanja delovnega razmerja

Znana sta dva načina izbire javnih uslužbencev, in sicer objava in javni natečaj. Ustava v 122. členu določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča le na objavi javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon. ZDDO pa tako kot ZTPDR in ZDR določa zgolj sistem javne objave, ki pa ne ustreza ustavni zahtevi po javnem natečaju. ZDDO je sicer poznal institut javnega natečaja, ki pa ni bil ustrezno definiran, saj neizbranim kandidatom niso bila zagotovljena ustrezna pravna sredstva, zaposlovanje mimo javnega natečaja pa ni bilo podvrženo nobenim sankcijam (Virant 1998, 199). Kandidat, ki se je v prejšnjem uslužbenskem sistemu prijavil na javni natečaj, je moral ob izpolnjevanju formalnih pogojev in drugih razpisnih pogojev izpolnjevati tudi posebne pogoje, ki jih je določal 4. člen ZDDO. Ta navaja, da lahko sklene delovno razmerje samo tisti, ki poleg splošnih pogojev, izpolnjuje tudi posebne pogoje, in sicer državljanstvo RS, dopolnjena polnoletnost, neobsojenost za kaznivo dejanje, aktivno znanje slovenskega jezika (Haček 2001, 79).

Za uslužbence v državnih organih oziroma v organih lokalnih skupnosti je bila značilna zaposlitev za nedoločen čas. Le izjemoma je bila mogoča zaposlitev za določen čas. Te izjeme pa je določal 8. člen ZDDO, in sicer za začasno povečanje obsega dela organa, nadomestitev začasno odsotnega delavca, projektno organizirana dela itd. Tudi v teh primerih je bila zaposlitev mogoča le, če opravljanje nalog državnega organa ni bilo smotno zagotoviti s spremembami akta o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, s prerazporeditvijo ali odreditvijo dela delavcem na drugih delovnih mestih v istem ali drugem organu. Leta 1997 je bila sprejeta novela ZDDO, ki je prinesla novost zaposlitve za določen čas, vezan na čas trajanja mandata ministra. Namen novele je bil v tem, da se omogoči ministru, da se v njegovem ministrstvu na najzahtevnejša in najodgovornejša delovna mesta zaposlijo osebe, ki jim zaupa. S prenehanjem funkcije ministra pa je prenehalo tudi delovno razmerje teh oseb, namesto

da bi jih bilo potrebno prerazporejati na druga delovna mesta, kot je to veljalo pred novelo (Virant 1998, 201).

Zaposlovanje v posameznih državnih organih, je bilo določeno z aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest, ki ga je izdal pristojni minister s soglasjem Vlade. Pred odločitvijo o zasedbi prostega delovnega mesta z novimi uslužbenci je moral predstojnik ugotoviti, ali je mogoče na tako delovno mesto razporediti uslužbenca iz drugega državnega organa. ZDDO je v 10. členu tudi določal, da so morali uslužbenci, ki so se prvič zaposlili v državnih organih, opraviti predhodni preizkus. ZDDO je določal tudi razporejanje uslužbencev v državnih organih, ki se je izvajalo na podlagi ugotovljenih delovnih potreb. Uslužbenca je bilo mogoče razporediti iz enega v drug državni organ, če je bilo to potrebno zaradi nemotenega opravljanja nalog državnega organa.

Pomanjkljivost ZDDO je bila tudi v tem, da za vstop v javno upravo ni zagotavljal primerne sistema strokovnih izpitov. Opravljen izpit je bil tako obvezen le za tiste, ki so v upravi opravljali pripravništvo, za tiste, ki so se prvič zaposlili, pa ne.

Javnemu uslužbencu je lahko *prenehalo delovno razmerje* iz naslednjih razlogov:

- po pisnem sporazumu z delodajalcem, če uslužbenec pisno izjavi, da želi, da mu preneha delovno razmerje;
- če je bil zaposleni neupravičeno odsoten z dela nekaj delovnih dni zapored;
- če je ob sklenitvi delovnega razmerja navajal neresnične podatke;
- če je bil uslužbencu izrečen disciplinski ukrep prenehanja delovnega razmerja;
- če se spremenijo pristojnosti organa javne uprave;
- zaradi trajnega zmanjšanja obsega dela zaradi tehnoloških, organizacijskih ali drugih operativnih razlogov (Haček 2001, 80).

4.1.3 Sistem ocenjevanja in napredovanja

V prejšnjem sistemu je sistem ocenjevanja in napredovanja urejal ZDDO, ZRPJZ in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi. *Ocenjevanje* se je opravljal

vsaka tri leta, in sicer so se ocenjevali vsi zaposleni v neki organizaciji po tretjinah³. Sistemi ocenjevanja so se med različnimi kategorijami zaposlenih v javnem sektorju razlikovali. Javni uslužbenci so se ocenjevali po vseh petih pogojih napredovanja na delovnem mestu, in sicer z ocenami podpovprečno delovno uspešen, povprečno delovno uspešen in nadpovprečno delovno uspešen. Ocenjevalni list vsakega javnega uslužbenca je izpolnil neposredni nadrejeni, ki je tudi predlagal oceno. Ocena delovne uspešnosti je bila podlaga za ugotavljanje izpolnjevanja pogojev za napredovanje iz kriterija delovne uspešnosti. Določeni pa so bili tudi kriteriji dodatnih funkcionalnih znanj, strokovne usposobljenosti in funkcionalna znanja, ki so omogočala boljše in hitrejše opravljanje delovnih nalog, vendar niso bila predpisana kot pogoj za opravljanje delovnih nalog. Na podlagi tega so javni uslužbenci dobili določeno število točk, ki so pripomogle k hitrejšemu napredovanju (Haček 2001, 85-86).

V prejšnjem sistemu so poznali tri glavne skupine *napredovanja*:

- napredovanje v višji plačni razred istega naziva, ki je potekal avtomatično po letih službe;
- napredovanje v višji naziv istega razreda, ki je bilo vezano na izpraznjeno delovno mesto;
- napredovanje v višji razred (Haček 2001, 84).

ZDDO je urejal sistem napredovanja na višja delovna mesta (vertikalno napredovanje). Javni uslužbenec je lahko napredoval na zahtevnejša delovna mesta glede na potrebe dela v upravnih organih po treh letih, če je izpolnjeval pogoje glede strokovne izobrazbe in delovnih izkušenj ter druge pogoje določene v sistematizaciji delovnih mest, se odlikoval po svoji strokovnosti, sposobnosti, po rezultatih dela in prizadevnosti pri delu. Problem takih napredovanj je bil v tem, da so se ustvarjala delovna mesta. Zaposleni so tako formalno napredovali na višje delovno mesto, čeprav so dejansko še naprej opravljali iste naloge kot pred napredovanjem. Pri t.i. horizontalnem napredovanju, pa je šlo za ocenjevanje delovne uspešnosti na istem delovnem mestu v višji plačni razred. Napredovanje v višji plačni razred istega naziva je pomenilo možnost, da javni uslužbenec ostane na istem delovnem mestu, plača pa se mu poveča. Zaposleni v vseh devetih tarifnih razredih so lahko v enem ocenjevalnem obdobju napredovali za en

³ Zaposlene se je ocenjevalo 1. januarja, 1. maja in 1. septembra glede na to, kdaj so zaposleni dopolnili dobo najmanj treh let od zadnjega preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje.

plačni razred. Na delovnem mestu v javnem sektorju so tako lahko zaposleni napredovali največ za tri plačne razrede (prva skupina tarifnih razredov), štiri plačne razrede (druga skupina tarifnih razredov) ali pet plačnih razredov (tretja skupina tarifnih razredov). V tej ureditvi je šlo torej za kombinacijo avtomatičnega in odprtega sistema napredovanja.

4.1.4 Sistem izobraževanja in usposabljanja

V prejšnjem sistemu področju izobraževanja in usposabljanja ni bilo namenjene posebne pozornosti, izjema je bil le 26. člen ZDDO, ki je določal, da se morajo delavci v državnem organu med trajanjem delovnega razmerja strokovno izpopolnjevati. Ni pa bilo predvidenega horizontalnega programa izobraževanja in usposabljanja, s katerim bi lahko vlada vodila enovito politiko izobraževanja in usposabljanja kot del politike upravljanja s človeškimi viri. Sistem izobraževanja in usposabljanja je bil decentraliziran, razpršen po upravnih organih, osrednja institucija na tem področju (Upravna akademija) pa je bila zgolj ponudnica storitev, namesto da bi opravljala funkcijo pripravljavca in izvajalca vladne politike za celotno upravo.

4.1.5 Plačni sistem

V prejšnjem sistemu sta plačni sistem urejala ZDDO in ZRPJZ, ki je veljal tudi za funkcionarje. Plača je bila sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Osnovna plača je bila odvisna od zahtevnosti dela in strokovne izobrazbe zaposlenega. Del plače za delovno uspešnost je pripadal zaposlenemu, ki je bistveno presegel pričakovane delovne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Ta del plače je lahko znašal največ 20% osnovne plače. Skupen znesek namenjen za plačilo delovne uspešnosti pa mesečno ni smel presegati 3% celotnega zneska, ki je bil namenjen za plače v javnem sektorju (ZRPJZ, 17. čl.). Sestavni del plače so bili tudi dodatki za delovno dobo, manj ugodne delovne pogoje, manj ugoden delovni čas itd.

Razlike med plačnimi razredi so bile majhne, poleg tega pa niso bile v vseh tarifnih skupinah odstotkovno enake. Zaradi majhnih razlik med plačnimi razredi (predvsem v tarifnih razredih I-V), napredovanje ni moglo doseči zelenega učinka. Tak plačni sistem ni zagotavljal stimulacije za uspešno delo in ni ustvarjal zadovoljstva pri zaposlenih.

4.2 REFORMA SLOVENSKEGA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Tudi v Sloveniji so se začeli zavedati pomembnosti upravljanja človeških virov, saj je le-to ključnega pomena pri spreminjanju in posodabljanju državne uprave. Pomembna razloga za reformo slovenskega sistema javnih uslužbencev sta bila spremenjena državna ureditev, ki je terjala jasno identifikacijo javnega sektorja in njegovega delovanja ter vključevanje Slovenije v Evropsko unijo. Pred vključitvijo v EU je morala Slovenija razviti in prilagoditi upravne sisteme do te mere, da so postali sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. Države so lahko oblikovale svojo upravo tako kot so želele, vendar pa je morala ta delovati na način, da so se naloge skupnosti izpolnjevale učinkovito ter dosegale rezultate politike, ki jih je zastavila EU. Približevanje sodobni javni upravi je bil ključni cilj reforme slovenske uprave in njene preobrazbe v evropsko primerljiv sistem. Reforma je postavila v ospredje potrebo po strokovnosti in učinkovitosti delovanja javne uprave, kar naj bi omogočilo proces racionalizacije javne uprave (Brezovšek in Haček 2002, 691-693).

Ključna področja preobrazbe slovenske javne uprave so bila:

- prenos pristojnosti in omogočanje večje fleksibilnosti upravnega sistema,
- zagotovitev boljšega izvajanja nalog, vzpostavitev ustreznih nadzornih mehanizmov ter boljše uveljavljanje odgovornosti,
- konkurenčnost in možnost izbire pri izvajanju upravnih funkcij,
- k uporabnikom usmerjene javne službe,
- izboljšanje položaja javnih uslužbencev,
- boljša izraba moderne informacijske tehnologije,
- izboljšanje kakovosti pravne regulative,
- okrepitev usmerjevalne in spremljevalne funkcije centra upravnega sistema (Trpin 1997, 3).

Med najpomembnejšimi cilji reforme je bilo tako uvajanje sistema javnih uslužbencev, ki bi poleg zakonitosti zagotavljal predvsem učinkovitost, politično nevtralnost, strokovnost in nepristranskost pri opravljanju javnih nalog ter hitre javne storitve. Pomemben del reforme je zajemal personalni vidik, ki je ključnega pomena za doseganje ciljev vsake organizacije, med drugim tudi javne uprave. Reformirani sistem javnih uslužbencev naj bi izhajal iz sodobnih načinov organiziranja in vodenja dela,

učinkovitega in sodobnega upravljanja človeških virov, konkurence med zaposlenimi, jasnih pravic in obveznosti ter odgovornosti zaposlenih, profesionalizacije personalnega odločanja, njegova nadgradnja pa naj bi bil jasen in pregleden sistem določanja in izplačevanja plač in drugih prejemkov, ki se za opravljanje javne funkcije in za uresničevanje delovnega razmerja izplačujejo iz javnih sredstev (Haček 2001, 141).

Upravljanje s človeškimi viri je postalo eno izmed strateških področij nadaljnega razvoja slovenske javne uprave, s ciljem narediti zaposlene zavzete, motivirane, delovno uspešne ter hkrati omogočiti njihov osebni razvoj in zadovoljstvo (Ramšak Pešec v Setnikar Cankar 2007, 2).

Reformni ukrepi naj bi prinesli vrsto vsebinskih ukrepov na področju upravljanja človeških virov, med drugim:

- ločitev upravljanja javnih nalog od spremljajočih dejavnosti,
- približanje pravic in dolžnosti javnih uslužbencev ureditvi delovno-pravnih predpisov z upoštevanjem posebnosti, ki jih narekuje javni interes,
- decentralizacijo in poenostavitev postopkov odločanja o kadrovskih zadevah ter centralizacijo in okrepitev nadzora ter vzpostavitev odgovornosti in sankcij za kršitve,
- uvedba elementov kariernega sistema, ki bo motiviral sposobne posameznike za vstop v uradniško službo in preprečeval odliv sposobnih kadrov,
- zagotovitev pogojev za oblikovanje upravne elite – kroga vrhunskih upravnih strokovnjakov in upravnih menedžerjev,
- ločitev političnih položajev od upravnih položajev,
- zagotovitev večje strokovnosti uprave prek sistema izbire, usposabljanja, napredovanja in nagrajevanja,
- sistem izbire uradnikov, ki bo temeljil na čim objektivnejših merilih strokovne usposobljenosti,
- enotnost sistema načrtovanja zaposlovanja v javni upravi s ciljem načrtne in gospodarne posabe proračunskih sredstev,
- pregleden sistem nazivov, delovnih mest in položajev,
- poostritev standardov za vstop v uradniško kariero (javni natečaj, strokovni izpit),
- vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja v javni

- upravi,
- večja fleksibilnost pri upravljanju človeških virov ter večja stopnja pretoka delovne sile med organi javne uprave,
 - sodelovanje reprezentativnih sindikatov pri organizacijskih odločitvah in odločitvah na področju upravljanja človeških virov, ki vplivajo na pravice in obveznosti oziroma položaj javnih uslužbencev (Haček 2001, 142-143).

Eden glavnih projektov v okviru reforme javne uprave in hkrati bistven zakon za področje upravljanja človeških virov je bil *Zakon o javnih uslužbencih* (v nadaljevanju ZJU), ki je sistemsko uredil vsa uslužbenska razmerja in tako nadomestil dosedanje razpršeno in nepopolno zakonodajo na tem področju. ZJU je pripravljalo Ministrstvo za notranje zadeve skupaj s skupino strokovnjakov in sindikati. Sprejet je bil leta 2002, vendar je bil kasneje mnogokrat spremenjen in dopolnjen. Ne glede na nastale spremembe pa so ostali osnovni cilji in koncept sistema javnih uslužbencev, ki so bili vzpostavljeni s sprejemom in uveljavitvijo ZJU, nespremenjeni. Vedno bolj pa postajajo aktualna načela sodobne uprave, ki težijo k večji učinkovitosti in uspešnosti delovanja celotnega javnega sektorja, ob hkratnem upoštevanju sprememb v notranjem in zunanjem okolju (Korade Purg in drugi 2006, 17-18). Zakon je razdeljen na dva dela, pri čemer prvi del zakon velja za celoten javni sektor, drugi del pa za javne uslužbence v državnih organih in upravah lokalne skupnosti.

Glavni poudarki ZJU so: prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacija upravljanja kadrovskega virov, povečanje interne mobilnosti, optimalna izraba kadrovskega virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacija in stabilnost uprave, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja, vzpostavitev politike horizontalnega izpopolnjevanja in usposabljanja, mehanizmi za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja, socialno partnerstvo itd (Kovač v Brezovšek in Haček 2004, 187).

Drug pomemben zakon pa je *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju* (v nadaljevanju ZSPJS), ki v javnem sektorju vzpostavlja enotni plačni sistem. Zakon je bil sprejet zaradi prejšnjega nepreglednega in neprimerljivega sistema plač, ki je vodil k neobvladljivosti samega sistema. Nov plačni sistem ukinja količnike, izhodiščno plačo za negospodarstvo in poslansko osnovo ter namesto tega uvaja nominalno mesečno

osnovno plačo. Cilji zakona so: vzpostaviti skupni plačni sistem za javne uslužbence in funkcionarje, določiti ustrezna razmerja med plačami javnih uslužbencev in funkcionarjev, vzpostaviti gibki plačni sistem, ki bo višino plač bolj povezal z učinkovitostjo in rezultati dela ter narediti plačni sistem bolj pregleden in obvladljiv z vidika javnih financ (Klinar in Korade Purg 2002, 14-15).

ZSPJS je bil sprejet leta 2002 in bi se moral začeti uporabljati s 1.7.2004, vendar se je do pred kratkim uporabljal samo delno. Zakon je bil spremenjen in dopolnjen v letih 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 in 2008. Doslej se je na njegovi podlagi plačni sistem uvedel za direktorje v javnem sektorju (plačna skupina B), s 1. januarjem 2008 pa tudi za vse funkcionarje (plačna skupina A). Do ključnega dejanja za vzpostavitev novega plačnega sistema za vse javne uslužbence je prišlo 5. junija 2008 s podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor med vlado in reprezentativnimi sindikati. Kolektivno pogodbo je podpisalo 21 od 27 sindikatov.

Uvajanja sodobnih rešitev na področju človeških virov v javni upravi so se lotili sistematično in načrtovano, saj je vlada Republike Slovenije leta 2001 ustanovila *Delovno skupino za uvedbo upravljanja človeških virov v javno upravo*, katere naloga je bila pripraviti strokovne, vsebinske in postopkovne podlage ter predloge organizacijskih ukrepov za vpeljavo enotnega sistema upravljanja človeških virov v državni upravi. Leta 2003 je oblikovala model upravljanja človeških virov v upravi, ki je bil predstavljen v zbirnem gradivu z naslovom *Uvajanje upravljanja s človeškimi viri v upravo*. Osnovna misel, ki je vodila to skupino pri oblikovanju modela upravljanja človeških virov, je bila povečati učinkovitost javne uprave s povečanjem učinkovitosti uradnikov, in sicer z vzpostavitvijo drugačnega odnosa do zaposlenih. Vsebine so bile razdeljene na štiri področja:

- kadrovsko načrtovanje, kadrovanje, izbor in uvajanje novega sodelavca,
- razvoj človeških virov v upravi,
- letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti,
- organizacija upravljanja človeških virov v upravi in profil kadrovskega specialista.

Uspešno uresničevanje tega modela je zahtevalo spremembe, predvsem v načinu razmišljanja oziroma v pristopu na področju organizacijske kulture, in široko podporo, predvsem upravnega menedžmenta (Stare v Kocjančič 2003, 395-399).

4.3 VPLIV NOVE ZAKONODAJE NA PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV

V nadaljevanju diplomske naloge se bom osredotočila na vpliv dveh najbolj pomembnih zakonov, in sicer ZJU in ZSPJS, na področje upravljanja človeških virov. Preučevala bom predvsem novosti, ki sta ju zakona prinesla na področje upravljanja človeških virov. Vpliv nove zakonodaje bom predstavila sistematično po najbolj pomembnih sklopih, in sicer na področje načrtovanja kadrovske politike (sistematizacija delovnih mest, kadrovski načrt, kadrovske evidence), zaposlovanja in odpuščanja, sistema ocenjevanja in napredovanja, sistema izobraževanja in usposabljanja ter plačnega sistema. Za lažje razumevanje diplomske naloge pa bom najprej definirala osnovne pojme, ki jih je uvedel ZJU, kot so uradniki, strokovno-tehnični delavci, nazivi in položaji.

ZJU je postavil temelje nekakšnemu uradniškemu sistemu, saj loči med uradniškimi in strokovno-tehničnimi delovnimi mesti, ki se razvrščajo glede na zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in pogojih za opravljanje dela ter drugih okoliščinah delovnih razmer. *Uradniška delovna mesta* so delovna mesta, na katerih se opravljajo javne oziroma temeljne naloge organa ter najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih. *Strokovno-tehnični javni uslužbenci* pa opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog organa. Strokovno-tehnični uslužbenec lahko opravlja tudi enostavna upravna opravila, ki jih določi minister, pristojen za upravo (ZJU, 23. čl.).

Posebnost v uradniškem sistemu so *nazivi*, saj zakon določa, da uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, ki je vezan na posameznika. Praviloma se delo na posameznih uradniških delovnih mestih opravlja v treh nazivih, kar posamezniku omogoča spodbudo na njegovi karierni poti brez menjave delovnega mesta. Nazivi so razporejeni v 16 stopenj in se delijo v pet kariernih razredov. Naziv se pridobi z imenovanjem po izbiri uradnika na javnem natečaju ali z napredovanjem v višji naziv. Pogoji za imenovanje v naziv pa so najmanj predpisana izobrazba, strokovni izpit in znanje uradnega jezika. Poleg tega pa se lahko določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom (ZJU, 84.-86. čl.).

Novost sistema so tudi *položaji* kot uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela. Gre za neke upravne menedžerje, ki vodijo in skrbijo za nemoteno delovanje organov ter za uradnike, ki vodijo notranje organizacijske enote. Položaji po zakonu so generalni direktor, generalni sekretar in vodje organizacijskih enot v ministrstvih, direktor in vodje organizacijskih enot v organih v sestavi ministrstva, načelnik in vodje organizacijskih enot v upravnih enotah, direktor in vodje organizacijskih enot v vladnih službah ter direktor in vodje organizacijskih enot v upravah lokalnih skupnosti.

Natančneje so položaji določeni v katalogu položajev, ki poleg položajev vsebuje tudi nazive, v katerih je posamezne položaje možno opravljati. Za nekatere najzahtevnejše položaje pa so poleg pogojev za zasedbo uradniškega delovnega mesta določena še funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja človeških virov. Ta znanja morajo pridobiti uradniki na položaju generalnega sekretarja, generalnega direktorja, direktorja organa v sestavi, direktorja vladne službe in načelnika upravne enote v roku 15 mesecih po imenovanju na položaj. Program, ki vsebuje znanja s področja upravnega vodenja in upravljanja človeških virov, izvaja Upravna akademija (Korade Purg v Kocjančič 2003, 187). Na ta način je torej poudarjena menedžerska vloga uradnikov na položaju, ki je zelo pomembna za področje vodenja in upravljanja človeških virov.

4.3.1 Sistematizacija delovnih mest

Načrtovanje človeških virov je izjemnega pomena za uspešnost in učinkovitost vsake organizacije. Temeljni akt načrtovanja človeških virov v javni upravi pa je prav sistematizacija delovnih mest. ZJU tako v 21. členu pravi, da mora imeti vsak državni organ, uprava lokalne skupnosti in oseba javnega prava akt o sistematizaciji delovnih mest, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog. Pri vsakem delovnem mestu se v sistematizaciji določijo najmanj opis nalog in pogoji za zasedbo delovnega mesta. Skupna izhodišča za sistematizacijo v organih državne uprave in v upravah lokalnih skupnosti določi vlada z Uredbo o notranji organizaciji, sistematizaciji in nazivih v organih javne uprave in pravosodnih organih (v nadaljevanju uredba). Ta izhodišča se vežejo na določitev organizacijskih enot in uradniških delovnih mest ter tudi najmanjše število delovnih mest v posameznih organizacijskih enotah in najvišji možni naziv, v katerem je mogoče opravljati naloge

na določenem položaju.

Razvrstitev delovnih mest je narejena tako, da so tipična uradniška delovna mesta razvrščena v katalogu uradniških delovnih mest, ki vsebuje poimenovanje uradniškega delovnega mesta, naloge, ki se opravljajo na posameznem uradniškem delovnem mestu, nazive, v katerih se lahko opravlja delo ter zahtevano funkcionalno in specialno znanje oziroma posebne sposobnosti. Na posameznem delovnem mestu lahko delo opravlja le en javni uslužbenec s polnim delovnim časom.

Razlika med prejšnjo ureditvijo in sedanjo je prav v razmerju med številom delovnih mest in številom zaposlenih javnih uslužbencev. V prejšnjem pravilniku o notranji organizaciji in sistematizaciji delovnih mest je bilo običajno število sistematiziranih delovnih mest višje od števila zaposlenih v kadrovskem načrtu. V sistematizaciji je bilo tako najprej določeno delovno mesto in nato šele število izvajalcev za vsako posamezno delovno mesto. To je omogočalo notranje razporejanje zaposlenih in njihovo napredovanje tudi na zahtevnejša delovna mesta. Sedanja ureditev te možnosti ne pozna več, saj zahteva, da je sistematizacija delovnih mest usklajena z zakonom, uredbo in drugimi predpisi, pa tudi z obsegom sredstev za plače, ki so predvidena v finančnem načrtu, in s kadrovskim načrtom (Korade Purg v Kocjančič 2003, 189-190).

Zakon natančno ureja pristojnost za določitev sistematizacije delovnih mest, in sicer jo v organih državne uprave in upravah lokalne skupnosti določi predstojnik, v organu v sestavi ministrstva določi minister na predlog predstojnika organa v sestavi, v drugih državnih organih pa jo določi predstojnik, če zakon ali splošni akt državnega organa ne določa drugače (ZJU, 40. čl.).

4.3.2 Kadrovski načrt

Načrtovanje človeških virov v javni upravi je proces, ki poteka sočasno s sprejemanjem proračuna. ZJU v 42. členu določa, da organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s človeškimi viri v skladu s kadrovskimi načrti, s katerimi se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje dveh let. Pri pripravi kadrovskega načrta je potrebno upoštevati proračunske možnosti, predviden obseg dela nalog in program dela.

Predlog kadrovskega načrta poda predstojnik ob pripravi proračuna in mora biti z njim usklajen. Za upravne enote poda predlog minister, pristojen za upravo, na predlog načelnikov upravnih enot; za organ v sestavi minister; za organe državne uprave, sodišča, državna tožilstva in državna pravobranilstva pa se na podlagi predlogov predstojnikov pripravijo predlogi skupnih kadrovskih načrtov. Predlog skupnega kadrovskega načrta pripravi za organe državne uprave ministrstvo, pristojno za upravo, za sodišča Vrhovno sodišče RS in za državnopravobranilstva Državno pravobranilstvo RS. Organ sprejme kadrovski načrt, usklajen s sprejetim proračunom, najkasneje v 60 dneh po uveljavitvi proračuna. Kadrovski načrt sprejme v državnih organih in organih lokalne skupnosti predstojnik, razen za organe, za katere se sprejme skupni kadrovski načrt. Skupni načrt za organe državne uprave sprejme vlada. Skupni načrt je sestavljen iz zbirnih podatkov (skupnih kvot) in iz načrtov posameznih organov (ZJU, 43.-44. čl.).

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

4.3.3 Kadrovske evidence

ZJU določa, da se za izvajanje politike upravljanja človeških virov v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznosti iz delovnih razmerij vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave. Centralna kadrovska evidenca se vodi kot informatizirana baza podatkov, katere upravljalec je ministrstvo, pristojno za upravo. To zbirko dokumentov pa se lahko vodi tudi v organu, kjer javni uslužbenec dela (ZJU, 46.-47. čl.).

Ministrstvo, pristojno za upravo, vodi evidenco internega trga dela v državni upravi, v kateri se vodijo podatki o prostih delovnih mestih, potrebah po delu v projektnih skupinah in podobnih kadrovskih zadevah. V večjih organih se vodi tudi evidenca internega trga dela v organu. Predstojnik mora posredovati podatke za vpis v centralno kadrovsko evidenco in evidenco internega trga dela najkasneje v osmih dneh od nastopa okoliščin, o katerih se vpisujejo podatki. Vse te podatke lahko za zakonsko določene namene pridobijo predstojniki, vodje kadrovskega poslovanja, druge osebe, ki odločajo

o pravicah in obveznostih javnih uslužbencev, ter inšpektorji. Poleg teh pa lahko vsak javni uslužbenec pridobi podatke, ki se nanašajo nanj oziroma če gre za podatke o kadrovskih potrebah iz evidence internega trga dela (ZJU, 48.-50. čl.).

4.3.4 Sistem zaposlovanja

Ključ do boljše uprave je v ljudeh. Uslužbenki zakon mora zagotoviti razmere za to, da bodo vrhunsko usposobljeni ljudje motivirani za zaposlitev v javni upravi in da v njej tudi ostanejo.

Izbira novega sodelavca je eno ključnih vprašanj oblikovanja sistema človeških virov v vsaki organizaciji. Marketing človeških virov se uveljavi predvsem, ko organizacija pridobiva kandidate za dopolnjevanje sestave iz zunanjega okolja. Pripomogel naj bi k temu, da postane zaposlitev v določeni organizaciji privlačna. Če želi organizacija zagotoviti veliko ustreznih kandidatov, ki se bodo potegovali za razpisano delovno mesto, ali širšo izbiro, je treba oblikovati pozitivne in privlačne lastne podobe o organizaciji (Stare v Virant 2000, 290).

Aktualen sistem javnih uslužbencev med drugim vsebuje tudi *načelo enakopravne dostopnosti*, ki zagotavlja enakopravno dostopnost delovnih mest za zainteresirane kandidate pod enakimi pogoji, pri čemer je zagotovljena izbira kandidata, ki je strokovno najboljše usposobljen za opravljanje nalog. Tak način izbire prinaša strokovnost, konkurenco in profesionalnost, preprečuje pa zaposlovanje na podlagi drugih, predvsem subjektivnih okoliščin.

V sodobnih upravnih sistemih obstajata dva temeljna *sistema izbire javnih uslužbencev* pri zaposlovanju, in sicer merit in spoil sistem. Merit sistem temelji na zaposlovanju v skladu s strokovnimi merili, spoil sistem pa v skladu s političnimi kriteriji. V slovenskem sistemu javnih uslužbencev je ključen kriterij strokovnosti, saj ne poznamo tako imenovanih političnih uradnikov. Politični kriteriji pridejo bolj do izraza v glavnem pri zasedanju funkcionarskih mest, pri čemer velja obratno sorazmerno načelo, da višji kot je funkcionarski položaj, bolj so poudarjeni politični kriteriji. Dosledna uporaba spoil sistema lahko pripelje do zmanjšanja strokovnosti upravnega dela in nestabilnosti znotraj upravnih organov. Merit sistem je tako veliko bolj primeren za

sodobne države, saj zagotavlja izbiro strokovno usposobljenih oseb, trajnost zaposlitve ter neprekinjeno delovanje upravnega sistema tudi ob večjih političnih spremembah (Haček 2001, 77-78).

O *zaposlitvah* odloča predstojnik na podlagi naslednjih izpolnjenih pogojev:

- da se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev, oziroma se ob nespremenjenem obsegu dela izprazni delovno mesto;
- da ima organ zagotovljena finančna sredstva za zaposlitev;
- da je delovno mesto določeno v sistematizaciji, razen za primere delovnega razmerja za določen čas, pripravništva in druge oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- da je delovno mesto prosto;
- da je nova zaposlitev v skladu s kadrovskim načrtom (ZJU, 56. čl.).

ZJU v 57. členu določa, da mora predstojnik, preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, preveriti, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega organa ali iz drugega organa. V ta namen se nato izvede *interni natečaj*, ki zajame tudi druge državne organe in organe in uprave lokalnih skupnosti, če se državni organi in lokalne skupnosti tako dogovorijo. Tako ravnanje omogoča zaposlenim, da si načrtujejo kariero znotraj organizacije, hkrati pa prisilijo vodstvo organizacije, da razmišlja o razvoju človeških virov v lastni organizaciji (Brejc 2004, 40).

Če se na prosto delovno mesto ne premesti javni uslužbenec iz istega oziroma drugega organa, se začne postopek za novo zaposlitev. Postopek za novo zaposlitev uradnika se izvaja kot javni natečaj, za strokovno-tehničnega delavca pa po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in kolektivno pogodbo.

Javni natečaj je vsekakor novost ZJU, njegovi temeljni merili pa sta usposobljenost za področje in objektivnosti pri izbiri uradnika za določeno delovno mesto. Za postopek javnega natečaja se smiselno uporabljajo določbe zakona, ki ureja splošni upravni postopek. Za vodenje izbirnega postopka predstojnik lahko pooblasti javnega uslužbenca ali imenuje komisijo (ZJU, 60. čl.). Javni natečaj se za organe državne

uprave objavi na spletni strani ministrstva, pristojnega za upravo, drugi državni organi in lokalne skupnosti pa objavijo javni natečaj na svojih spletnih straneh. Poleg tega se lahko javni natečaj objavi tudi v Uradnem listu RS ali v dnevnem časopisu. Rok za vlaganje prijav ne sme biti krajši od osmih dni od dneva objave javnega natečaja (ZJU, 58. čl.).

Za uradniška delovna mesta se kot pogoj za opravljanje dela poleg splošnih pogojev, ki jih urejajo predpisi s področja delovnega prava, določi še naziv, smer izobrazbe, funkcionalna in specialna znanja ter posebne sposobnosti, lahko pa tudi drugi pogoji, če tako določa zakon (ZJU, 79. čl.).

Vsaka objava javnega natečaja pa mora po 57. členu ZJU vsebovati najmanj naslednje podatke o prostem delovnem mestu:

- osnovne podatke o organizaciji,
- naziv in kratek opis razpisanega delovnega mesta,
- lokacijo delovnega mesta,
- zahtevane kvalifikacije, izkušnje in dokazila,
- okvirne podatke o plači in ugodnostih,
- način in rok prijave,
- obvestilo, kdaj bodo kandidati obveščeni o izidu razpisa,
- podatke o osebi, ki daje podrobnejše informacije z zvezi z razpisom.

Izbira kandidata se nato opravi v *izbirnem postopku*, v katerem se preizkusi usposobljenost kandidata za opravljanje nalog na uradniškem delovnem mestu. Izbirni postopek se lahko opravi v več fazah, tako da se kandidati postopno izločajo. Opravi se v obliki presojanja strokovne usposobljenosti iz dokumentacije, ki jo je predložil kandidat, pisnega preizkusa usposobljenosti, ustnega razgovora ali v drugi obliki. S kandidati, ki ne izpolnjujejo natečajnih pogojev, izbirnega postopka ni treba opraviti. Na koncu se izbere kandidat, ki se je v izbirnem postopku izkazal kot najbolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto. Če nihče od prijavljenih kandidatov po merilih izbirnega postopka ni dovolj strokovno usposobljen za uradniško delovno mesto, se lahko javni natečaj ponovi, prijavljenim kandidatom pa se vroči obvestilo o neuspelem javnem natečaju (ZJU, 61.-62. čl.).

O izbiri oziroma neizbiri uradnika se vsakemu kandidatu, ki je sodeloval v izbirnem postopku, po 65. členu ZJU izda in vroči sklep. Vsak kandidat lahko pod nadzorom uradne osebe organa vpogleda v vse podatke. Kandidat, ki se je prijavil na javni natečaj, pa ni bil izbran, ima zoper sklep ne glede na določbo zakona o upravnem postopku v osmih dneh od vročitve sklepa pravico do pritožbe na pristojno komisijo za pritožbe, če meni da je bil izbran kandidat, ki ne izpolnjuje natečajnih pogojev, da mu ni bila dana možnost sodelovanja v izbirnem postopku oziroma je bil izbran kandidat, ki po merilih izbirnega postopka ni dosegel najboljšega rezultata, ali pa je prišlo do bistvenih kršitev postopka javnega natečaja ali izbirnega postopka. Pravice do pritožbe pa nima kandidat, ki se posameznih dejanj v izbirnem postopku ni udeležil niti ni opravičil svoje odsotnosti, čeprav je bil pravilno vabljen. Zoper sklep komisije za pritožbe je dovoljen upravni spor. Če upravno sodišče ugotovi, da je tožba utemeljena, lahko prisodi prizadetemu odškodnino v višini najmanj ene in največ treh najnižjih mesečnih bruto plač za delovno mesto, za katero se je potegoval, oziroma odločbo o izbiri razveljavi.

Za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot pa se izvaja posebna natečajna komisija, ki jo za vsak primer posebej imenuje uradniški svet. Natečajna komisija po 64. členu ZJU ugotovi, kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj in kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni. Med kandidati, ki jih je predlagala natečajna komisija, funkcionar, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, izbere tistega, ki je po njegovi presoji najprimernejši. Funkcionarju odločitve ni potrebno posebej obrazložiti, poleg tega se tudi ne izda odločba, temveč se izbranega in neizbrane kandidate le obvesti. Zoper sklep posebne natečajne komisije ni pritožbe, dovoljen pa je upravni spor.

Ko je javni uslužbenec enkrat izbran, sklene delovno razmerje s *pogodbo o zaposlitvi*, kar poudarja izenačevanje statusa javnega uslužbenca z zaposlenim v zasebnem sektorju. Za sestavine pogodbe o zaposlitvi ne uporabljajo določbe splošnih predpisov o delovnih razmerjih, ampak jih določa ZJU v 53. členu. Na druge predpise se sklicuje le pri določilu o letnem dopustu, delovnem času in odpovednem roku. O pravicah in obveznostih javnega uslužbenca delodajalec izda sklep v skladu z zakonom, podzakonskimi predpisi, kolektivno pogodbo in pogodbo o zaposlitvi. Ob imenovanju v drug naziv, ob napredovanju v višji plačni razred in ob premestitvi na drugo delovno

mesto se sklene aneks k pogodbi o zaposlitvi. V primeru, da javni uslužbenec ne soglaša z vsebino aneksa, se mu izda sklep.

Javni uslužbenci v državnih organih praviloma sklenejo *delovno razmerje za nedoločen čas*, in sicer za delovno mesto, ki je določeno v sistemizaciji, zunaj sistemizacije pa se lahko sklene delovno razmerje za določen čas in za opravljanje pripravnštva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja (ZJU, 55. čl.). Predvsem zaposlitve za določen čas so novost pri realizaciji načela ločitve politike od stroke ter omogočanju večje fleksibilnosti zaposlovanja v javni upravi.

Pogodba o zaposlitvi se lahko sklene tudi za *določen čas* za:

- delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja (delovna mesta v kabinetu);
- za nadomeščanje začasno odsotnega javnega uslužbenca;
- za strokovna dela, ki se organizirajo kot projekti z omejenim časom trajanja, in za izvrševanje javnih nalog v primeru začasno povečanega obsega dela, ki traja za določen čas in ga ni mogoče izvrševati z obstoječim številom javnih uslužbencev;
- za opravljanje pripravnštva ali druge podobne oblike teoretičnega in praktičnega usposabljanja;
- za položaj generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi, predstojnika vladne službe, načelnika upravne enote in direktorja občinske uprave oziroma tajnika občine;
- v primerih, ko je v organu pričakovati spremembo obsega javnih nalog, ki lahko vpliva na zmanjšanje potrebnega števila javnih uslužbencev (ZJU, 68. čl.).

V drugih primerih se ne glede na določbe zakona, ki ureja delovna razmerja, pogodba o zaposlitvi ne more skleniti za določen čas. Pač pa se glede omejitve sklepanja zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas in glede posledic kršitve določb o primerih dopustne sklenitve delovnega razmerja za določen čas uporabljajo določbe zakona, ki ureja delovna razmerja.

4.3.5 Mobilnost kadrov v upravi

Slovenska javna uprava je relativno majhen sistem, v katerem bi bilo treba zagotoviti pretok kadrov v smislu zagotavljanja njihovega razvoja na strokovnem in vodilnem področju. Gibanje zaposlenih v državni upravi in med njo ter njenim okoljem je bistvenega pomena za razvoj sposobnosti in pridobivanje izkušenj, ki jih sodobna državna uprava potrebuje. To pa zahteva prožnejše razporejanje, prehode med delovnimi mesti v organu in med organi (Sitar in Bagon v Bagon 2002, 22). Za posameznika je pomembna zato, ker ga opozarja na stalno razvijanje njegovih zmožnosti, ki jih bo potreboval za izpolnjevanje upravnih in drugih nalog v stalno spreminjajočem se notranjem in zunanjem okolju na isti ali različnih lokacijah. Za državno upravo pa je mobilnost zaposlenih nujnost, saj omogoča večjo učinkovitost in odzivnost uprave. Družbeno okolje pa hkrati pričakuje, da bo uprava učinkovita in da bo gospodarno ravnala s proračunskimi sredstvi. Z ustrezno mobilnostjo javnih uslužbencev namreč prispevamo k temu, da je delovanje javnih služb in torej tudi državne uprave skladno s pričakovanji javnosti (Brejc v Grad 2001, 107).

O mobilnosti človeških virov v javni upravi govori dvajseto poglavje ZJU, ki se nanaša na premeščanje javnih uslužbencev znotraj organov javne uprave. Po 147. členu ZJU se javnega uslužbenca lahko premesti na drugo delovno mesto brez soglasja zaradi delovnih potreb (če izpolnjuje predpisane pogoje in je sposoben opravljati to delo, vendar ne v časučasne nezmožnosti za delo zaradi bolezni, med nosečnostjo in med starševskim dopustom) ali s soglasjem oziroma na lastno željo. Zaradi delovnih potreb se javnega uslužbenca premesti, če so podani poslovni razlogi, če je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, če predstojnik oceni, da je mogoče na ta način zagotoviti učinkovitejše oziroma smotrnejše delo organa, če se trajno spremeni obseg dela ali racionalizirajo delovni postopki in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve ter v drugih primerih, ki jih določa zakon (ZJU, 149. čl.). Premestitev je lahko trajna ali začasna, ki pa lahko traja največ dve leti. Uradnika je mogoče trajno premestiti le na uradniško delovno mesto, ki se lahko opravlja v nazivu iste stopnje, razen če je premestitev izvedena iz razloga nesposobnosti za uradniško delovno mesto ali iz poslovnega razloga. Če pa se uradnik soglašča, pa ga je mogoče premestiti tudi na strokovno-tehnično delovno mesto.

4.3.6 Prenehanje delovnega razmerja javnih uslužbencev

Tudi na tem področju se položaj javnih uslužbencev približuje zaposlenim v zasebnem sektorju, saj ZJU govori o prenehanju delovnega razmerja oziroma o prenehanju veljavnosti pogodbe o zaposlitvi. V 74. členu tako določa, da se pogodba o zaposlitvi razveljavi, če javni uslužbenec ne izpolnjuje pogojev za delovno mesto, za katero je bila pogodba sklenjena, oziroma če pred sklenitvijo pogodbe ni bil izveden predpisan postopek javnega natečaja, čeprav bi moral biti izveden.

Pogodba o zaposlitvi javnega uslužbenca preneha veljati na načine, ki jih določa zakon o delovnih razmerjih, in sicer:

- s potekom časa, za katerega je bila sklenjena,
- s pisnim sporazumom o razveljavitvi pogodbe o zaposlitvi,
- z odpovedjo pogodbe o zaposlitvi s strani javnega uslužbenca ali delodajalca,
- s smrtjo delavca ali delodajalca,
- v drugih primerih, ki jih določa ta zakon.

Prenehanje veljavnosti pogodbe pa lahko nastopi tudi po samem ZJU, in sicer to področje ureja enaindvajseto poglavje. Do prenehanja zaposlitve pride tudi v naslednjih primerih:

- ko uradnik ne opravi ustreznega strokovnega izpita, ki je bil kot pogoj določen v pogodbi o zaposlitvi,
- če je uradnik s pravnomočno sodbo obsojen na naklepno kaznivo dejanje, ki se preganja po uradni dolžnosti,
- zaradi redne odpovedi iz poslovnih razlogov (Javnemu uslužbencu v tem primeru delovno razmerje preneha ali pa je premeščen na delovno mesto, ki ne ustreza njegovemu nazivu, zaradi zmanjšanja obsega javnih nalog, privatizacije javnih nalog, iz organizacijskih, strukturnih, javno finančnih ali podobnih razlogov.)
- zaradi redne odpovedi iz razloga nesposobnosti (Javni uslužbenec je nesposoben za svoje uradniško delovno mesto oziroma strokovno-tehnično mesto, če ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, torej če ne opravlja dela v določenih ali dogovorjenih rokih oziroma naloženega dela ne opravlja strokovno in kakovostno. Uradnik je nesposoben za položaj, če organ ali organizacijska enota, ki jo vodi, ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov, ki bi zagotavljali kakovostno in učinkovito

delovanje organa ter če prihaja do ponavljajočih napak pri poslovanju oziroma če pride do težje napake),

- v primeru nezmožnosti premestitve,
- v primeru, da javni uslužbenec ne izpolnjuje več pogojev za delovno mesto,
- ter na drug način, če tako določa zakon oziroma področni zakon, ki ureja delovna razmerja javnih uslužbencih v organih. Z dnem prenehanja veljavnosti pogodbe o zaposlitvi uradniku ugasneta naziv in položaj.

4.3.7 Sistem ocenjevanja in napredovanja

Ocenjevanje uspešnosti, možnost vplivanja na napredovanje in karierni razvoj posegajo na najboljčutljivejša področja, v človeško osebnost in njegovo dostojanstvo. Uradniki se ocenjujejo zaradi spodbujanja kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju, in sicer glede na prispevek posameznega uradnika k delovanju organa in medsebojno primerjavo delovnih in strokovnih kvalitiet uradnikov. Ocenjevanje mora biti izpeljano tako, da bo zagotovljeno plačilo za opravljene dosežke, na drugi strani pa bosta omogočena razvoj in napredovanje uradnikov, odvisno od delovnih dosežkov in uradnikovih delovnih zmožnosti.

Do uveljavitve novega plačnega sistema sta se za področje ocenjevanja in napredovanja še vedno uporabljala ZRPJZ in Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi, od prvega izplačila plač na podlagi ZSPJS, to je od septembra 2008, pa to področje urejata ZSPJS in Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (v nadaljevanju uredba). Kljub prehodnemu obdobju in začetnim težavam bom v nadaljevanju sistem ocenjevanja in napredovanja preučevala na podlagi ZSPJS in Uredbe.

Iz ZJU in ZSPJS sta razvidna dva namena *ocenjevanja*. 22. člen ZSPJS nagradi javnega uslužbenca, ki je pri delu v tekočem letu dosegel nadpovprečne rezultate ali je bil nadpovprečno delovno obremenjen. Drugi namen ocenjevanja delovne uspešnost pa je napredovanje bodisi na delovnem mestu (ZSPJS 17. čl.) ali napredovanje v nazivu ali karierni poti (ZJU, 111. čl.).

ZJU uvaja enoten sistem ocenjevanja uradnikov, ki se izvaja na podlagi zakona, ki ureja

sistem plač v javnem sektorju, in se uporablja tudi za spodbujanje kariere in pravilno odločanje o njihovem napredovanju. Postopek in pogoje napredovanja v višji naziv za organe državne uprave, pravosodne organe in uprave lokalnih skupnosti določi vlada z uredbo. Poleg tega pa se lahko javnim uslužbencem za izjemne uspehe, ki prispevajo k uspešnosti in učinkovitosti poslovanja ter ugledu organa, zmanjšanju stroškov poslovanja in skrajšanju delovnih postopkov, podeljuje priznanja (ZJU, 111.-112. čl.).

Ocenjevanje delovne uspešnosti je pomemben del procesa vodenja za učinkovito uporabo človeških virov. Vodje v procesu ocenjevanja med drugim pretvarjajo cilje organizacije v individualne cilje oziroma naloge, posredujejo svoja pričakovanja uslužbencem ob spremljanju njihovega dela, dajejo povratne informacije, vodijo in usmerjajo zaposlene, da dosegajo delovne cilje, prepoznajo prednosti in slabosti podrejenih ter opredelijo, katere vrste razvojnih dejavnosti bi lahko pomagale zaposlenemu bolje uporabiti sposobnosti in izboljšati delovne rezultate (Stare v Kocjančič 2003, 401). Ocenjevanje delovne uspešnosti mora biti pravilno izvedeno, sicer ima zgolj negativne posledice. Da bi to dosegli morajo biti jasne posameznikove pristojnosti in naloge ter dogovor o tem, kaj se bo ocenjevalo in merilo.

ZSPJS tako v 17. členu določa, da se delovna uspešnost ocenjuje glede na rezultate dela, samostojnost, ustvarjalnost in natančnost ter zanesljivost pri opravljanju dela, kvaliteto sodelovanja in organizacijo dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Ocene delovne uspešnosti so lahko odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. Pri postopku ocenjevanja se ocenijo javni uslužbenci, ki so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj šest mesecev. Ocenijo pa se tudi tisti javni uslužbenci, ki so zaradi napotitve delodajalca odsotni več kot šest mesecev, in ki so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva. Postopek ocenjevanja se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. Do takrat mora odgovorna oseba ali nadrejeni javnega uslužbenca izpolniti Ocenjevalni list za oceno delovne uspešnosti javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju ter javnega uslužbenca seznaniti s pisno oceno in utemeljitvijo. Ocene javnih uslužbencev se točkujejo, in sicer ocena odlično s 5 točkami, ocena zelo dobro s 4 točkami, ocena dobro s 3 točkami in ocena zadovoljivo z 2 točkami, ocena nezadovoljivo se ne točkuye. Zbirni podatki o ocenah v napredovalnem obdobju se vpisujejo v Evidenčni list

napredovanja javnega uslužbenca v napredovalnem obdobju. Ocenjevalni list in evidenčni listi se hranijo v personalni mapi javnega uslužbenca (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 3.-5. čl.).

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni premikanje na zahtevnejša in odgovornejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo ugodnejše gmotne možnosti in druge pogoje dela. Jasna ureditev napredovanja je zlasti pomembna z vidika motivacije javnega uslužbenca, saj le-ta posledično pri svojem delu dokazuje svoje sposobnosti, ter z vidika zagotavljanja varnosti, da se s trajanjem delovne dobe položaj javnega uslužbenca spreminja na bolje. Zapolnjevanje delovnih mest z napredovanjem pa poleg tega prinaša zmanjševanje stroškov za usposabljanje, saj se predpostavlja, da ima že zaposleni javni uslužbenec neko strokovno in praktično znanje, ki ga novinec ne more imeti (Haček 2001, 83-84).

ZJU v 29. členu določa, da je uradniku omogočena kariera z napredovanjem, ki pa je odvisna od njegove strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitiet ter od rezultatov dela. *Karierni razvoj* je veliko več kot zgolj napredovanje, saj gre za strokovni, delovni in osebni razvoj na nekem delovnem področju, ki je praviloma usmerjan z načinom dela, ki posameznika privlači. Pri upravljanju človeških virov se vse bolj pogosto pojavlja izraz kompetence. To so vse sposobnosti in zmožnosti, ki so potrebne, da nekdo uspešno in učinkovito opravi neki delo ali nalogo. Najbližji izraz, ki ga uporablja ZJU, je strokovna usposobljenost, ki je opredeljena kot strokovno znanje in usposobljenost za uporabo tega znanja (Bagon v Bagon 2003, 12).

Javni uslužbenec lahko na podlagi 16. člena ZSPJS na delovnem mestu oziroma v nazivu napreduje v višji plačni razred. O tem odloča pristojni organ oziroma predstojnik. Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv, lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer ni mogoče napredovati v naziv, pa lahko na delovnem mestu napredujejo največ za deset plačnih razredov. Napreduje lahko vsaka tri leta za en plačni razred, če izpolnjuje predpisane pogoje. Javni uslužbenec, ki izpolnjuje predpisane pogoje, lahko ob svojem prvem in drugem napredovanju napreduje za največ dva plačna razreda. Kot napredovalno obdobje se šteje čas od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju, v katerem javni uslužbenec

pridobi tri letne ocene, ki mu omogočajo napredovanje. Pogoj za napredovanje v višji plačni razred je delovna uspešnost, izkazana v napredovalnem obdobju.

Z napredovanjem na delovnem mestu oziroma v nazivu se lahko javni uslužbenec uvrsti v plačni razred, ki je uvrščen v višji tarifni razred kot plačni razred za določitev osnovne plače delovnega mesta oziroma naziva, na katerem napreduje, vendar ne višje kot je določen najvišji plačni razred plačne podskupine. Ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma ob imenovanju v naziv ali višji naziv pa se javni uslužbenec uvrsti v plačni razred, v katerega je uvrščeno delovno mesto, za katerega je javni uslužbenec sklenil delovno razmerje, oziroma na katerega je bil premeščen, oziroma v plačni razred, v katerega je uvrščen naziv, v katerega je bil imenovan. Če obstajajo utemeljeni razlogi, se lahko javnega uslužbenca ob zaposlitvi, premestitvi na drugo delovno mesto oziroma ob imenovanju v naziv, uvrsti v plačni razred, ki je za enega ali dva plačna razreda višji od plačnega razreda delovnega mesta ali naziva. Če pa bi bil javni uslužbenec zaradi napredovanja na bolj zahtevno delovno mesto v višjem tarifnem razredu uvrščen v nižji plačni razred, obdrži plačni razred, ki ga je dosegel pred tem imenovanjem. Javni uslužbenec, ki je bil premeščen na drugo delovno mesto oziroma je sklenil pogodbo o zaposlitvi o delu na drugem delovnem mestu v nižjem ali istem tarifnem razredu, obdrži število plačnih razredov napredovanja, ki ga je dosegel na prejšnjem delovnem mestu, razen če pristojni organ ugotovi, da na prejšnjem delovnem mestu ni dosegal pričakovanih delovnih rezultatov ali da plačni razredi za napredovanje na prejšnjem delovnem mestu niso bili doseženi v skladu z zakonom. Ohranitev plačnih razredov napredovanja je možna pri istem ali drugem delodajalcu v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih podskupinah. Javni uslužbenec, ki napreduje v naziv ali v višji naziv, prenese že dosežena napredovanja v plačne razrede na delovnem mestu ali v nižjem nazivu v nov naziv tako, da se doseženi plačni razred pred napredovanjem v naziv ali višji naziv poveča za največ tri plačne razrede (ZSPJS, 18.-20. čl.).

Postopek in način preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oziroma v nazivu v višji plačni razred v organih državne uprave, upravah lokalnih skupnosti, pravosodnih organih, javnih zavodih in drugih uporabnikih proračuna bolj podrobno ureja Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede po tej

uredbi ne izključuje hkratnega napredovanja javnih uslužbencev v višji naziv, če javni uslužbenec izpolnjuje predpisane pogoje za napredovanje v višji naziv v skladu z določbami področnih predpisov, ki urejajo pogoje in postopke napredovanja oziroma pridobitve nazivov. Preverjanje izpolnjevanja pogojev se izvede na osnovi treh letnih ocen delovne uspešnosti.

Za en plačni razred lahko napredujejo tisti javni uslužbenci, ki v napredovalnem obdobju dosežejo ob prvem in drugem napredovanju najmanj 11 točk, ob tretjem in četrtem najmanj 12 točk, ob petem najmanj 13 točk in ob nadaljnjih napredovanjih najmanj 14 točk. Javni uslužbenci, ki izpolnjujejo predpisane pogoje, pa lahko napredujejo za največ dva plačna razreda, če ob prvem napredovanju dosežejo najmanj 14 točk, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk. Javnemu uslužbencu, ki pa na podlagi seštevka treh letnih ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se ponovno preveri izpolnjevanje pogojev za napredovanje naslednje leto ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za napredovanje. Pri tem se upoštevajo tri najugodnejše ocene v obdobju od zadnjega napredovanja. Ne glede na prej zapisane določbe pa lahko javni uslužbenec napreduje za en plačni razred, če je v času od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve minilo najmanj šest let in je v tem obdobju dosegel povprečno oceno najmanj tri (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 5. čl.).

Ob izpolnitvi pogojev za napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede se javnega uslužbenca obvesti s pisnim obvestilom o napredovanju, o številu plačnih razredov napredovanja in o plačnem razredu osnovne plače. Hkrati s tem obvestilom delodajalec izroči tudi pisni predlog aneksa k zaposlitvi (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 7. čl.).

Ker se je začela uredba uporabljati šele pred kratkim, veljajo še nekatere prehodne določbe. Napredovalno obdobje se z dnem začetka uporabe te uredbe ne prekine. Za javne uslužbence, katerih napredovalno obdobje je pričelo teči v obdobju pred začetkom izplačila plač po ZSPJS in pred začetkom uporabe te uredbe, se za ocenjevanje javnega uslužbenca v obdobju do začetka uporabe te uredbe uporabljajo predpisi, ki so se uporabljali do začetka izplačila plač po ZSPJS in na njihovi osnovi izpolnijo ocenjevalni listi. Za obdobje po začetku izplačila plač po ZSPJS se uporablja ta uredba. Javni uslužbenci, ki so izpolnili pogoje za napredovanje do 1.9.2008 po predpisih, ki so

se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS, so lahko napredovali v skladu s temi predpisi 1.10.2008. Poleg tega pa uredba še določa, da se bo v letu 2009 za vse javne uslužbence (razen za tiste, ki so napredovali v letu 2008) ugotavljalo število doseženih točk, ocena nadrejenega in pretečeno napredovalno obdobje v skladu s predpisi, ki so se uporabljali do izplačila plač po ZSPJS (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 11. čl).

4.3.8 Sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja

Izobraževanje je za razvoj vsake družbe ključnega pomena in lahko poteka skozi vsa obdobja človekovega življenja. Za vseživljenjsko izobraževanje odraslih je pomembno, da zaposleni težijo k iskanju novih znanj in spoznanj, s katerimi dojemajo spremembe na delovnem mestu. Zaposleni morajo delo ne le opraviti in doseči pričakovanja, temveč morajo tudi znati in želeli delati ustvarjalno, dobro sodelovati s sodelavci in strankami, vodje pa morajo znati voditi ter ustvarjalno reševati probleme v skupini. Vedno bolj pa postaja pomembno tudi vrednotenje znanja in usposobljenosti, ki presega zgolj priznavanje spričeval, potrdil, akademskega naslova. Tu gre predvsem za poudarjanje tistega znanja, s katerim zaposleni prispevajo k ciljem in razvoju upravnega organa (Sitar in Bagon v Bagon 2002, 21-22).

Pomembnosti izobraževanja in usposabljanja so se začeli zavedati tudi v javni upravi. ZJU razlikuje med pravico do izobraževanja v interesu delodajalca in dolžnostjo uradnika do usposabljanja in izpopolnjevanja. Javni uslužbenec ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe v imenu delodajalca, ki se izvaja po internem natečaju, če so zagotovljena finančna sredstva. Javni uslužbenec, ki je napoten na nadaljnje izobraževanje, mora po končanem izobraževanju ostati v delovnem razmerju pri istem delodajalcu vsaj še toliko časa, kot je v skladu s študijskim programom trajalo izobraževanje. V nasprotnem primeru ima delodajalec pravico do povrnitve sorazmernega dela plačanih stroškov izobraževanja (ZJU, 101. čl.).

Poleg tega ima javni uslužbenec pravico in dolžnost usposabljati se na delovnem mestu in izpolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in napotitvi nadrejenega na stroške delodajalca (ZJU, 102. čl.).

Z načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja. Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki zajema vsebine, ki so pomembne za vse organe, določi vlada. Predlog strategije na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo, pristojno za upravo. Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezen organ določi predstojnik po predhodnem mnenju sindikata (ZJU, 103. čl.). Tako je vlada RS leta 2006 sprejela Strategijo izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006-2008, v kateri pravi, da so zaposleni v javni upravi njeno glavno premoženje in je vlaganje vanje bistvenega pomena za njen nadaljnji uspeh. Vzrok za sprejetje strategije je proces nenehnega spreminjanja in razvoja, tehničen in znanstveni napredek ter pričakovanje, da je vse mogoče narediti hitreje, učinkoviteje in bolj kakovostno. Glavni namen strategije je določitev smeri razvoja oziroma opredelitev najustrežnejšega sistema izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev, ki mora biti v skladu s potrebami in posebnostmi celotnega sistema javne uprave (Haček in Bačlija 2007, 59). V Strategiji so navedena tudi temeljna načela, ki izhajajo iz sodobnih elementov upravljanja človeških virov. Med drugim omenja vseživljenjsko učenje kot pravico in dolžnost vseh javnih uslužbencev, odgovornost posameznikov in državnih organov za strokovni razvoj javnih uslužbencev, ki podpira učinkovitost in uspešnost upravnega dela ter poslovno odličnost, in vpliv izobraževanja in usposabljanja na organizacijsko kulturo in motivacijo posameznika.

Pomembno pa je tudi samo spremljanje in izvajanje strategije, saj mora predstojnik najkasneje v treh mesecih po sprejetju načrta izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih načrta, ki je bil sprejet za prejšnje obdobje. Poročilo o izvajanju strategije sprejme vlada na predlog ministrstva, pristojnega za upravo (ZJU, 104. čl.). Nadrejeni pa mora tudi spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev ter vsaj enkrat letno opraviti o tem razgovor z vsakim javnim uslužbencem.

Eden izmed pomembnih vplivov ZJU na upravljanje človeških virov pa je prav gotovo tudi 105. člen, ki določa, da mora nadrejeni enkrat letno opraviti razgovor z vsakim uradnikom. *Letni pogovor* je ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere

javnih uslužbencev. Pri tem gre za sistematičen in strukturiran pogovor med predstojnikom in zaposlenim, v katerem se pogovorita o povsem konkretnih temah, ciljih, rezultatih dela, problemih, povezanih s področjem izvajanja delovnih nalog, o vprašanjih glede sodelovanja ter o predstavah glede nadaljnjega poklicnega razvoja uslužbencev. Predmet letnega pogovora so strokovna usposobljenost, primernost, kompetence, v ozadju je presojanje sodelavčevega razvojnega potenciala in delovne usmerjenosti. Letni pogovor je tudi nujna podlaga za kasnejše ocenjevanje delovne uspešnosti, vendar ni ocenjevalni razgovor (Bagon v Bagon 2004, 18-19). Z odkrivanjem interesov se skuša približati posamezniku in njegovim potrebam po nadaljnjem izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju.

V Sloveniji je trenutno (poleg izobraževalnih institucij, ki skrbijo za izobraževanja kadrov za področje uprave) najpomembnejša institucija Upravna akademija, ki skrbi za tekoče, dopolnilno in permanentno usposabljanje zaposlenih znotraj uprave.

4.3.9 Plačni sistem

Sistem plač je eden glavnih elementov urejanja položaja zaposlenih v javnem sektorju in se bistveno razlikuje od plačnih sistemov v gospodarstvu, saj so razmere v javnem sektorju drugačne kot v zasebnem. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev temelji na javnih sredstvih, s tem pa je v skladu z načeli trošenja javnih financ neizogibno pravno urejen (Kerševan v Virant 2000, 141-142). Plačni sistem mora biti enostaven, pregleden, zagotavljati mora finančno podlago, hkrati pa tudi motivirati ljudi, da se sploh zaposlujejo v javni upravi.

Nov skupen sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju ureja ZSPJS, ki določa tudi pravila za njihovo obračunavanje in izplačevanje ter pravila za določanje obsega sredstev za plače (ZSPJS, 1. čl.). Izraz skupnega sistema plač je uporaba skupne plačne lestvice, s katero se določajo osnovne plače slehernega javnega uslužbenca in funkcionarja v Sloveniji ter razpon med najvišjimi in najnižjimi osnovnimi plačami. Poleg tega ZSPJS opredeljuje tudi postopek za spremembe razmerij med plačnimi skupinami in plačnimi podskupinami v javnem sektorju ter določa skupne temelje sistema plač v javnem sektorju, in sicer za uveljavitev načela enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih, nazivih in funkcijah, za zagotovitev preglednosti

sistema plač in stimulativnosti plač.

S podpisom Kolektivne pogodbe za javni sektor in Kolektivne pogodbe za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti je bilo določeno, da se za vse javne uslužbence opravijo prvi obračuni plač meseca septembra 2008 za mesec avgust 2008, pri čemer se poračunajo $\frac{1}{4}$ nesorazmerja v osnovnih plačah od 1. maja 2008 dalje. Prehod na nov plačni sistem so morali izvesti z aneksi k pogodbi o zaposlitvi za vse javne uslužbence. Za izvedbo prehoda je bilo nujno, da so vsi uporabniki proračuna sprejeli nove akte o sistematizaciji delovnih mest, saj je bilo potrebno pripraviti nov seznam delovnih mest, s katerim je bilo doseženo poenoteno poimenovanje delovnih mest, in nato ta delovna mesta uvrstiti v plačne razrede novega sistema. S 1.8.2008 je bilo potrebno opraviti le prevedbo na nov plačni sistem, prve plače po novem sistemu pa so se izplačale v mesecu septembru.

Plača zaposlenih v javnem sektorju je sestavljena iz osnovne plače, dela plače za delovno uspešnost in dodatkov. Določitev osnovne plače tako v sistem vnaša nekaj togosti, vendar pa ZSPJS z določbami o delovni uspešnosti in dodatkih prinaša ustrezno gibljivost sistema, ki je potrebna za motiviranje javnih uslužbencev. Tu gre za dele plače, ki so v nasprotju z osnovno plačo vezani na posameznega funkcionarja ali javnega uslužbenca, saj so povezani z učinkovitostjo in rezultati dela. Plače javnih uslužbencev in funkcionarjev se določajo pri uporabnikih proračuna, plače javnih uslužbencev za delo v tujini, pa se določijo z uredbo vlade. Plače se obračunavajo in izplačujejo na podlagi Uredbe o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju.

Zakon uvaja tudi plačne skupine, plačne podskupine in tarifne razrede. Plačna skupina je sestavljena iz funkcij oziroma iz delovnih mest in nazivov, ki so značilni za dejavnosti oziroma istovrstna delovna mesta v vseh dejavnostih. Plačna skupina se glede na skupne značilnosti funkcij, delovnih mest in nazivov deli na plačne podskupine. ZSPSJ v sedmem členu določa deset plačnih skupin (od A do J) in devetindvajset plačnih podskupin. V plačni skupini A so funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih, v B so poslovodni organi pri uporabniku proračuna, v C uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih, v D delovna mesta na področju vzgoje, izobraževanja in športa, v E delovna mesta na

področju zdravstva, v F delovna mesta na področju socialnega varstva, v G delovna mesta na področju kulture in informiranja, v H delovna mesta in nazivi na področju znanosti, v I delovna mesta v javnih agencijah, skladih in drugih javnih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna ter v J pa spremljajoča delovna mesta (ZSPJS, 7. čl.). Plačna lestvica je sestavljena iz plačnih razredov. Razponi plačnih razredov za plačne podskupine A1 do J3 so določeni v noveli ZSPJSJ, ki določa plačno lestvico, veljavno od 1. julija 2008⁴.

Osnovna plača javnega uslužbenca je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščeno delovno mesto oziroma naziv, na katerega je javni uslužbenec razporejen oziroma ga je pridobil s napredovanjem. Osnovna plača funkcionarja pa je določena s plačnim razredom, v katerega je uvrščena posamezna funkcija oziroma s plačnim razredom, ki ga je funkcionar pridobil s napredovanjem, če lahko napreduje v skladu z zakonom. Uvrstitev posameznih funkcij v plačne razrede je določena v prilogi zakona (ZSPJS, 9.-10. čl.).

Za uvrščanje delovnih mest in nazivov v plačne razrede se po določilih ZSPJS uporablja skupna metodologija, pri kateri se upošteva zahtevnost delovnih nalog oziroma pogojev za pridobitev naziva, zahtevana usposobljenost (strokovna izobrazba, dodatna znanja, izkušnje), odgovornost in pooblastila, psihofizični in umski napor ter vplivi okolja. Skupno metodologijo se določi s posebno kolektivno pogodbo, ki jo sklenejo vlada in reprezentativni sindikati javnega sektorja. Z uporabo skupne metodologije se ovrednotijo orientacijska delovna mesta in nazivi. To so izbrana delovna mesta in nazivi znotraj vsake plačne podskupine, ki omogočajo primerjavo osnovnih plač znotraj plačnih podskupin in med plačnimi podskupinami. Orientacijska delovna mesta in nazivi se določijo s kolektivno pogodbo za javni sektor.

Osnovne plače javnih uslužbencev se določajo tudi na podlagi uvrstitve delovnih mest in nazivov v tarifne razrede, ki izražajo stopnjo zahtevnosti delovnih mest in nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost. Javne uslužbenke uvrščamo vanje na podlagi uspešno končanega izobraževanja oziroma pridobljene

4 Plačni razredi segajo od 1. plačnega razreda, ki opredeljuje minimalno osnovno plačo t.j. 472,04 EUR, do 65. plačnega razreda, ki predstavlja maksimalno osnovno plačo zaposlenih v javnem sektorju t.j. 5.809,13 EUR.

usposobljenosti, ki je potrebna za opravljanje delovnih nalog. Najnižji možni plačni razred brez napredovanja za posamezni tarifni razred se določi s kolektivno pogodbo za javni sektor. Zakon določa deset tarifnih razredov, od prvega tarifnega razreda (javni uslužbenci z najmanj šest razredov osemletnega osnovnošolskega izobraževanja oziroma sedem razredov devetletnega ter uspešno končano osem- ali devetletno izobraževanje) do desetega tarifnega razreda (javni uslužbenci z doktoratom znanosti) (ZSPJS, 8. čl.).

Javni uslužbenci so upravičeni do redne delovne uspešnosti, delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu. Del plače za *redno delovno uspešnost* pripada javnemu uslužbencu, ki je v obdobju, za katerega se izplačuje, pri opravljanju svojih rednih delovnih nalog dosegel nadpovprečne delovne rezultate. Ta del plače lahko letno znaša največ dve osnovni mesečni plači javnega uslužbenca, pri čemer se kot osnova upošteva višina osnovne plače javnega uslužbenca v mesecu decembru preteklega leta. Izplača pa se najmanj dvakrat letno, razen če ni s kolektivno pogodbo ali aktom, izdanim na podlagi zakona, urejeno drugače. Skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša najmanj 2% in ne več kot 5% letnih sredstev za osnovne plače (ZSPJS, 21.-22.a čl.). Kolektivna pogodba za javni sektor (v nadaljevanju KPJS) v 27. členu določa obseg sredstev za leto 2008 2% letnih sredstev za osnovne plače. Delitev sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti se izvede na ravni uporabnika proračuna oziroma organizacijske enote. Pri proračunskem uporabniku oziroma organizacijski enoti se ta obseg sredstev določi na podlagi osnovnih plač javnih uslužbencev, določenih v skladu z zaposlitvami, za posamezno ocenjevalno obdobje.

Postopek ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače za redno delovno uspešnost se za vse javne uslužbence izvede mesečno, trimesečno ali dvakrat letno. Ta postopek se izvede pred vsakokratnim izplačilom tega dela plače na za to narejenih obrazcih. Kriteriji pa so: znanje in strokovnost, kakovost in natančnost, odnos do dela in delovnih sredstev, obseg in učinkovitost dela ter inovativnost. Vsak posamezen kriterij je ovrednoten z 1 točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih rezultatov pri posameznem kriteriju. Seštevek števila točk, ki jih javni uslužbencev doseže, je podlaga za določitev višine dela plače za redno delovno uspešnost javnega uslužbenca. Vsota točk za posameznega javnega uslužbenca, za katerega je bilo ugotovljeno, da je dosegel

nadpovprečne rezultate, se objavi znotraj uporabnika proračuna ali organizacijske enote (KPJS, 30.-33. čl.).

Zaradi lažje izvedbe nove sistema določanja in izplačevanja dela plače za redno delovno uspešnost je Ministrstvo za javno upravo predlagalo, da se doseganje kriterijev za izplačilo dela plače za redno delovno uspešnost ugotavlja trimesečno, in sicer v mesecu novembru za mesec avgust, september in oktober, izplača pa se v mesecu decembru. Da pa ne bi bile v posameznih mesecih tega tromesečja izplačane plače brez dela plače za redno delovno uspešnost, pa so predlagali, da se enako kot pri določitvi dela plače za redno delovno uspešnost za mesec avgust, tudi za september in oktober izplača akontacija dela plače za redno delovno uspešnost na način in po postopkih, uporabljanih do vstopa v nov plačni razred (Ministrstvo za javno upravo 2008).

Dodatki pomenijo zelo pomemben del plačnega sistema v javnem sektorju. Cilj novega sistema je bil, da se število dodatkov zmanjša oziroma da se odpravijo vsi tisti dodatki, ki pomenijo stalni del plače, in sicer tako da se vključijo v osnovno plačo. Vseeno pa vseh dodatkov ni bilo mogoče vključiti v osnovno plačo oziroma jih ukiniti, zato se nekateri dodatki ostali. Pomembno pa je, da so ti dodatki v ZSPJS bolj natančno urejeni kot prej, in da ni mogoče določiti nobenih drugih dodatkov, razen tistih, ki jih že določa zakon. ZSPJS tako v 23. členu določa, da javnim uslužbencev pripadajo: položajni dodatek, dodatek za delovno dobo, za mentorstvo, za specializacijo, magisterij ali doktorat, za dvojezičnost, za manj ugodne delovne pogoje, za nevarnost in posebne obremenitve ter za delo v manj ugodnem delovnem času. Pri dodatkih pa je zelo pomembno poenotenje višine dodatkov, ki je bila pomanjkljivost prejšnjega sistema. ZSPJS natančno navaja, kateri dodatki pripadajo javnim uslužbencem, in hkrati določa, da se dodatki izplačujejo v višini, določeni z zakonom, uredbo vlade ali kolektivno pogodbo za javni sektor. V primeru, da dodatek ni določen v nominalnem znesku, je osnova za obračun dodatka osnovna plača javnega uslužbenca ali funkcionarja.

ZSPJS pa poleg navedenega z različnimi določbami zagotavlja še javnost, preglednost in primerljivost plač v javnem sektorju, saj gre pri tem za javna sredstva, in je za državljane ključnega pomena, da vedo, na kakšen način se le-ta porabijo.

5 PODROČJE UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE

V nadaljevanju bom področje upravljanja človeških virov raziskovala na konkretnem primeru, in sicer na Ministrstvu za zunanje zadeve (v nadaljevanju MZZ). Na kratko bom preučila vsa pomembnejša področja človeških virov, predvsem pa se bom posvetila analizi zaposlovanja v javni upravi, saj je prav zaposlitev ena izmed najpomembnejših nalog vsakega posameznika, ker omogoča njegovo eksistenco. Eden izmed ukrepov na področju upravljanja človeških virov v Sloveniji je bil tudi povečati fleksibilnost zaposlovanja. Cilj reforme je bil približati pravice in dolžnosti javnih uslužbencev ureditvi v zasebnem sektorju, povečati stopnjo pretoka med organi javne uprave ter uvesti bolj fleksibilne načine zaposlovanja. Fleksibilnost zaposlovanja naj bi bil eden izmed predpogojev za bolj učinkovito javno upravo. V današnjem hitro spreminjajočem se in konkurenčnem okolju želijo delodajalci neovirano zaposlovati, odpuščati in prerazporejati delavce, medtem ko delojemalcem taka oblika zaposlovanja omogoča kombinirati delovni čas z zasebnim življenjem ter ga spodbuja, da dosega boljše rezultate, saj njegova zaposlitev ni več varna. Poleg tega pa naj bi fleksibilno zaposlovanje na državni ravni predstavljajo tudi eno izmed možnosti za ustvarjanje novih delovnih mest in s tem povečanje zaposlitvenih možnosti ter tako prispevalo k zniževanju brezposelnosti in manjšanju socialnih problemov.

5.1 MINISTRSTVO ZA ZUNANJE ZADEVE

Delovanje MZZ poleg zakonov, ki urejajo področje javne in državne uprave, bolj podrobno ureja še Zakon o zunanjih zadevah (v nadaljevanju ZZZ) in Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve ter drugi notranji pravilniki.

Javne naloge na področju javnih zadev opravljajo diplomati, vodje diplomatskih predstavništev in konzulatov ter zaposleni v tujini, ki jih je minister imenoval za določen čas za opravljanje nalog na gospodarskem, obrambnem, kulturnem, znanstvenem in drugih področjih. Spremljajoča dela pa opravljajo delavci (ZZZ, 33. čl.). Diplomat je po 34. členu ZZZ javni uslužbenec, ki v delovnem razmerju z MZZ za

nedoločen čas opravlja javne naloge na področju zunanjih zadev. Javne naloge izvršuje v nazivu.

Diplomatski nazivi so: veleposlanik, pooblaščen minister, minister svetovalec, prvi svetovalec, svetovalec, I. sekretar, II. sekretar, III. sekretar in ataše. Pogoji za imenovanje v naziv pa so univerzitetna izobrazba, državni izpit iz javne uprave, diplomatski izpit in delovne izkušnje na MZZ oziroma delovne izkušnje, pridobljene med delom na področju mednarodnih odnosov v drugih državnih organih in znanstveno raziskovalnih ter visokošolskih zavodih in mednarodnih organizacijah (ZZZ, 39.-40. čl.).

Za področje upravljanja človeških virov na MZZ je najbolj pomembna *Kadrovska služba*, ki zagotavlja in usposablja ustrezne kadre za delo na MZZ in predstavništvi RS v tujini, opravlja naloge v zvezi z uveljavljanjem pravic iz delovnega razmerja, zdravstvenega in prostovoljnega zdravstvenega zavarovanja in dolžnostmi ter odgovornostjo delavcev MZZ. Neposredno opravlja zadeve v zvezi s sprejemom, razporedom in prenehanjem delovnega razmerja ter uresničevanjem pravic in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnega razmerja. Služba je razdeljena na štiri oddelke:

- *Oddelek za notranjo službo in izobraževanje* skrbi za upravljanje s človeškimi viri. V okviru tega skrbi za razporejanje uslužbencev na delovna mesta v notranji službi MZZ, vodi kadrovske in druge evidence o javnih uslužbencih ter izvaja izobraževanja.
- *Oddelek za diplomatska predstavništva in konzulate* skrbi za zagotavljanje kadrovskih pogojev za nemoteno delovanje predstavništev RS v tujini.
- *Oddelek za izvajanje postopkov zaposlitev in za izplačevanje plač* izvaja vse postopke za zaposlitev novih kadrov in za vnos vseh potrebnih podatkov za izračun plač za javne uslužbence MZZ v MFERAC.
- *Pravni oddelek* pripravlja podzakonske akte na podlagi Zakona o zunanjih zadevah in sodeluje pri pripravi podzakonskih predpisov s področja javne uprave z drugimi organi državne uprave (Akt o organizaciji in sistematizaciji v MZZ, 28. čl.).

Za področje zaposlovanja pa je pomembna tudi *Kadrovska komisija*, ki obravnava

prijave na notranje objave prostih delovnih mest, interne natečaje prostih delovnih mest in druga kadrovska vprašanja, ki so povezana s pravicami in obveznostmi javnih uslužbencev ministrstva. Kadrovske komisije s sklepom imenuje minister, vodi pa jo generalni sekretar. Njeni člani so: generalni direktorji direktorats, vodja Kabineta ministra, vodja Kadrovske službe in predstavnik reprezentativnega sindikata v MZZ. Pri obravnavanju vprašanj, povezanih z lokalnim osebjem, sodeluje tudi vodja Finančno računovodske službe (Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v MZZ, 87. čl.).

5.2 SISTEM ZAPOSLOVANJA NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE

V teoretičnem delu sem že predstavila celoten proces zaposlovanja od razpisov, prijave na delovno mesto, do izbora kandidatov, ki velja za celotno državno upravo. V tem delu pa se bom posvetila sistemu zaposlovanja na MZZ.

Minister za zunanje zadeve s kadrovskim načrtom določi potrebno število, strukturo in dinamiko zaposlovanja delavcev na delovna mesta iz sistematizacije ter njihovo razporeditev po notranjih organizacijskih enotah. Kadrovski načrt izhaja iz nalog, ki jih mora MZZ neposredno in po predstavištvih RS v tujini opraviti v določenem obdobju in se po potrebi med letom usklajuje. Število sistematiziranih delovnih mest se usklajuje s kadrovskim načrtom in ne sme presegati dovoljenega števila zaposlenih v kadrovskem načrtu. Delovna mesta v notranji službi MZZ se sistematizirajo v katalogu I, v katalogu II pa se sistematizirajo delovna mesta v zunanji službi (Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v MZZ, 111.-112. čl.).

Minister lahko, v skladu s 36. členom ZZZ in Aktom o notranji organizaciji in sistematizaciji v MZZ glede na delovne potrebe ob upoštevanju njihovih družinskih razmer, razporeja diplomate v notranjo in zunanjo službo. V ta namen objavijo *notranjo objavo prostih delovnih mest*, na katero se lahko javni uslužbenci prijavijo. Zunanja služba se opravlja v diplomatskih predstavištvih in konzulatih RS ter posebnih misijah. Prva razporeditev v zunanjo službo praviloma ni možna pred potekom dveh let dela v notranji službi. Čas razporeditve v zunanjo službo traja praviloma štiri leta od dneva prihoda v kraj službovanja, lahko pa se zaradi delovnih potreb ali drugih upravičenih razlogov skrajša ali podaljša čas razporeditve. Skupna doba neprekinjenega službovanja v tujini ne sme preseči osmih let. Po zaključenem službovanju v zunanji službi mora

diplomat pred ponovnim odhodom v tujino, v skladu s potrebami dela na ministrstvu, ostati določen čas v notranji službi, vendar ne manj kot dve leti. Diplomat pa je lahko razporejen na delo tudi v drug državni organ, zaradi opravljanja nalog s področja zunanjih zadev, ki ustrezajo njegovemu nazivu.

Pred izbiro novih javnih uslužbencev pa v skladu z ZJU objavijo *javni natečaj*. Izbirni postopek med kandidati, ki se prijavijo na javni natečaj in izpolnjujejo pogoje, opravi izbirna komisija, in sicer na podlagi rezultatov preizkusa osebnostne primernosti in obvladovanja tujih jezikov. Z izbranimi kandidati, ki prvič sklenejo delovno razmerje, se sklene delovno razmerje za določen čas trajanja pripravništva. Po opravljenem državnem izpitu iz javne uprave pa se z osebo sklene delovno razmerje do pridobitve diplomatskega izpita, vendar največ za čas dveh let ter se jo imenuje v naziv v skladu z ZJU (ZZZ, 41. čl.).

Diplomat mora za *sklenitev delovnega razmerja*, poleg splošnih pogojev za delo v javnem sektorju, izpolnjevati tudi posebne pogoje, in sicer:

- aktivno obvladanje dveh tujih jezikov, od tega enega svetovnega,
- psihofizična sposobnost,
- osebnostna primernost,
- da osebi ni prenehalo delovno razmerje v državnem organu iz krivdnih razlogov na njeni strani.

Oseba je osebnostno primerna, če se je ali se obnaša tako, da je mogoče utemeljeno sklepati, da bo delo opravljala ob polnem spoštovanju dolžnosti, kot jih določa zakon in diplomatske etike, kot jo urejajo diplomatski običaji in diplomatsko pravo (ZZZ, 35. čl.).

Na MZZ se lahko poleg pogojev, ki so določeni v ZJU, sklene *delovno razmerje za določen čas* do štirih let za opravljanje diplomatskih, konzularnih in administrativno tehničnih nalog v predstavništvih RS v tujini z javnimi uslužbenci iz drugih državnih organov in z drugimi delavci, kadar v MZZ ni javnih uslužbencev, ki izpolnjujejo zahtevane pogoje (Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v MZZ, 130. čl.).

5.3 FLEKSIBILNOST ZAPOSLOVANJA

Preden se lotim konkretne analize, pa je potrebno razložiti, kaj sploh je fleksibilno zaposlovanje. Tu gre predvsem za sprotno prilagajanje zaposlovanja potrebam trga. Izraz uporabljajo različni avtorji, ko govorijo o nestandardnih, netipičnih, alternativnih, tržno pogojenih delovnih razmerjih, netradicionalnih zaposlitvenih razmerjih, fleksibilnih kadrovskih razmerjih, fleksibilnemu delu, atipičnih zaposlitvah itd (Kalleberg v Dolinar 2004, 18).

Fleksibilne oblike dela lahko primerjamo s t.i. standardno obliko, ki je pogojena s pogodbo za nedoločen čas s polnim delovnim časom in rednim delovnikom. Fleksibilne oblike dela so po tem pristopu vse tiste, ki odstopajo od prej omenjene standardne oblike dela (Sicherl v Dolinar 2004, 18). S fleksibilizacijo se srečujemo na področju distribucije delovnega časa (skrajševanje delovnega urnika), sklenitev pogodb o zaposlovanju (delo s skrajšanim delovnim časom, za določen čas), delovne zakonodaje (manjša togost), delovnih mezd (večje nihanje minimalnih delovnih mezd) (Ignjatović 2002, 46).

Uporaba fleksibilnih oblik zaposlovanja je v zadnjem času porasla, vendar še zdaleč ni prevladujoča. Ponudba je zelo pestra, najbolj pogoste oblike pa so postale: delo s krajšim delovnim časom, delo za določen čas, pogodbeno delo, delo na domu in samozaposlovanje (Ignjatović 2002, 16).

5.4 ANALIZA PODROČJA UPRAVLJANJA ČLOVEŠKIH VIROV NA MINISTRSTVU ZA ZUNANJE ZADEVE

Konkretne podatke za MZZ sem pridobila s pomočjo intervjuja, ki sem ga opravila z go. Jano Kvaternik, vodjo oddelka za notranjo službo in izobraževanje, ter analizo notranjih pravilnikov MZZ.

Na podlagi teoretičnega dela, v katerem sem podrobno razdelala sistem zaposlovanja pred in po reformi javnih uslužbencev, sem ugotovila, da je aktualna ureditev fleksibilnejša, saj omogoča večje zaposlovanje za določen čas in premestitve po želji javnega uslužbenca kot tudi premestitve zaradi delovnih potreb mimo volje javnega

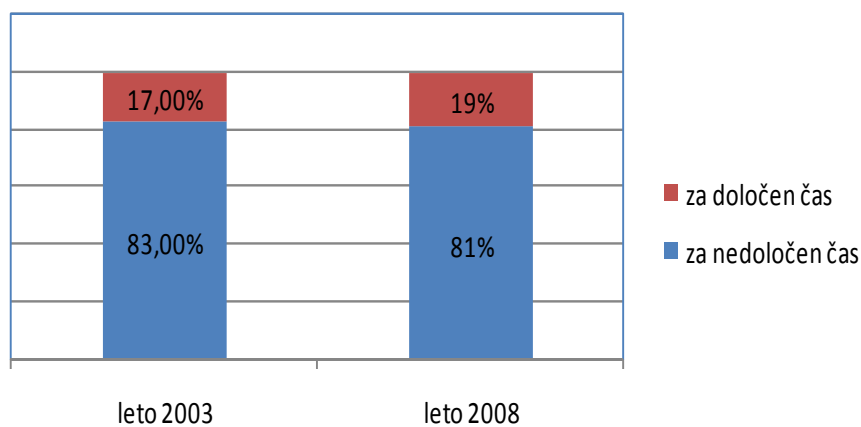
uslužbenca.

Ker pa velikokrat pride do razhajanj med teorijo in prakso, sem preverila dejansko stanje na MZZ. Odločila sem se preučiti in primerjati fleksibilne oblike dela in premestitve pred in po reformi sistema javnih uslužbencev. V ta namen sem skušala pridobiti podatke za leto 2003, ko je bila reforma še na začetku, in leto 2008, ko je od reforme preteklo že nekaj let.

Zaposleni na MZZ za nedoločen in določen čas:

Leta 2003 je bilo na MZZ zaposlenih 512 uslužbencev, od tega 425 za nedoločen čas (83%) in 87 za določen čas (17%). Leta 2008 (na dan 31.10.2008) pa je bilo zaposlenih 626 uslužbencev, od tega 507 za nedoločen čas (81%) in 119 za določen čas (19%). Če primerjam podatke med seboj, vidim da je prišlo do majhnega porasta zaposlitev za določen čas, in sicer za 2% (Kvaternik 2008).

Graf 5.1: Zaposleni na MZZ za nedoločen in določen čas v letih 2003 in 2008 (na dan 31.10.2008)



Zaposleni na MZZ za polni in krajši delovni čas:

Zaposleni, tako tisti za nedoločen kot določen čas, imajo tudi pravico do krajšega delovnega časa. Tako je bilo leta 2003 0,4% zaposlenih za krajši delovni čas (glede na vse zaposlene), medtem ko je bilo leta 2008 1% takih. Iz teh podatkov lahko ugotovim, da se je število zaposlenih za krajši delovni čas malce povečalo, in sicer za 0,6% (Kvaternik 2008).

Tabela 5.2: Zaposleni na MZZ za polni in krajši delovni čas v letih 2003 in 2008

DELOVNI ČAS	leto 2003	leto 2008
polni delovni čas	99,6%	99%
krajši delovni čas	0,4%	1%

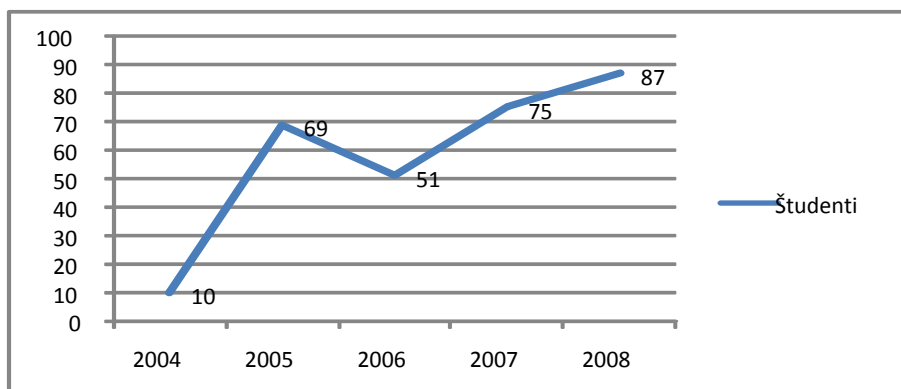
Premestitve na MZZ:

Podatke o številu premestitev v notranji službi sem dobila samo za leto 2006, 2007 in 2008, za predhodna leta pa žal niso imeli podatkov. V letu 2006 je bilo izvedenih 44 premestitev, v letu 2007 40 in v letu 2008 do 31.10.2008 pa 37. Na podlagi teh podatkov ne morem ugotoviti ali je prišlo do povečanja premestitev, saj so to podatki iz let, ko je bila reforma že uvedena. Po mnenju moje sogovornice pa se je število premestitev po reformi nekoliko povečalo, vendar pa ta odstotek ni bil zelo velik. Na MZZ je verjetno več premestitev kot v drugih državnih organih, saj je MZZ sestavljen iz notranje in zunanje službe, zato je tudi mobilnost zaposlenih večja.

Študenti na MZZ:

MZZ, zaradi povečanega obsega in nadomeščanja zaposlenih za opravljanje administrativnih, strokovnih in tehničnih del, zaposluje tudi študente. Podatke o številu študentov sem dobila od leta 2004 naprej. V letu 2004 je bilo zaposlenih 10 študentov, leta 2005 kar 69 študentov, leta 2006 51, leta 2007 75, leta 2008 pa že 87. Te številke so kar visoke, vendar je to število vseh študentov, ki so delali v določenem letu, ne glede na to ali so delali celo leto ali manj. Je pa bilo v letu 2008 samo za čas predsedovanja Slovenije Evropski uniji zaposlenih kar 57 študentov, in sicer jih je bilo 23 napotenih v zunanjo službo, 34 pa je delo opravljal v notranji službi. Po koncu predsedovanja se je število študentov zmanjšalo, in sicer je bilo na dan 31.10.2008 zaposlenih samo še 42 študentov (Kvaternik 2008).

Graf 5.3: Študenti na MZZ od leta 2004 do leta 2008



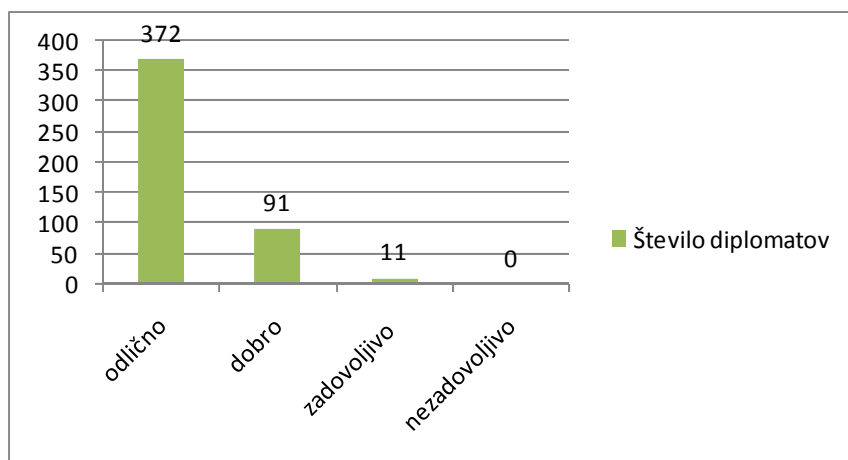
Glede na konkretne podatke MZZ ugotavljam, da se je fleksibilnost zaposlovanja v praksi le malo povečala. Večina uslužbencev je še vedno zaposlenih za nedoločen čas. Razlika v zaposlovanju za določen čas med leti 2003 in 2008 je zgolj 2%. To je seveda tudi posledica tega, da je večina uslužbencev že od prej zaposlenih za nedoločen čas in je to število skozi leta ostajalo isto oziroma se je še povečevalo. Hkrati pa se je vlada v zadnjih letih zavzemala za zmanjševanje števila javnih uslužbencev, kar ni omogočalo zaposlovanja novih uslužbencev. Je pa zadnja leta opazen trend, da nove javne uslužbenke zaposlujejo pretežno za določen čas. Tako je bilo na primer samo za čas predsedovanja Slovenije EU na dan 1.6.2008 zaposlenih v notranji službi MZZ 69 oseb (36 za projekt predsedovanja EU in 33 za nadomeščanje zaposlenih, ki so bili napoteni v zunanjo službo MZZ). V zunanji službi pa je bilo zaposlenih še 136 oseb (Kvaternik 2008). Tudi pri zaposlovanju za krajši delovni čas in premestitvah ni prišlo do bistvenih sprememb, zaznano je bilo le rahlo povečanje. V teh letih se je precej povečalo samo zaposlovanje študentov.

Sedaj pa se bom na kratko posvetila še ostalim področjem upravljanja človeških virov na MZZ, in sicer ocenjevanju, napredovanju, izobraževanju ter plačnemu sistemu.

Ocenjevanje zaposlenih se izvaja na podlagi zakonov in Pravilnika o ocenjevanju uspešnosti diplomatov. Kot sem že omenila, se je do 15.10.2008 izvajalo ocenjevanje na dva načina, in sicer posebej za diplomate in posebej za zaposlene za določen čas in strokovno-tehnične delavce. Od sedaj naprej pa velja nova uredba, ki uvaja enotno ocenjevanje za vse zaposlene. Da bi preverila ocenjevanje tudi v praksi, sem pridobila podatke o ocenah v letu 2007. V tem letu so na MZZ ocenili 474 diplomatov, od tega jih

je bilo 372 ocenjenih z oceno odlično, 91 z oceno dobro in 11 z oceno zadovoljivo.

Graf 5.4: Ocene diplomatov na MZZ v letu 2007



Na podlagi teh rezultatov vidimo, da je kar večina zaposlenih ocenjena z oceno odlično in nobeden z oceno nezadovoljivo. Zaradi tega se pojavi vprašanje, ali so ta ocenjevanja dejansko pravična in objektivna. Po mnenju ge. Kvaternik (2008) je ocenjevanje na MZZ težavno zaradi stalne fluktuacije oseb tako znotraj MZZ kot tudi v tujino. Zaposleni velikokrat zamenjajo svojega nadrejenega, zato v veliko primerih nadrejeni zaposlene ne poznajo dovolj dobro in je zato ocenjevanje tudi bolj težavno.

Nov sistem ocenjevanja je po mnenju ge. Kvaternik (2008) slabši, saj je bolj subjektiven kot prejšnji. ZJU naj bi s točno določenimi kriteriji ocenjevanje naredil bolj objektivno, vendar so v praksi zaposleni velikokrat podvrženi subjektivnosti nadrejenega. Prej so bila pomembna tudi dodatna funkcionalna znanja, sedaj pa je *napredovanje* odvisno zgolj od subjektivne ocene nadrejenega. Je pa področje napredovanja sedaj bolj stimulatивно urejeno kot pred reformo, predvsem za mlade, ki naj bi sedaj hitreje napredovali.

Področje *izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja* na MZZ poleg ZJU ureja tudi Navodilo o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju v MZZ. Kadrovska služba skrbi za udeležbo uslužbencev MZZ na seminarjih, posvetih, delavnicah in tečajih doma in v tujini. MZZ zaposlenim nudi redna izobraževanja za tajne podatke, tečaje tujih jezikov, izobraževanja za diplomatski izpit, državni pravniški izpit, izobraževanja s

področja Evropske unije, novih predpisov v javni upravi, prevajanja, tajniških del, protokola, mednarodnega prava, varnostne politike, usposabljanja mladih diplomatov itd. Poleg tega pa so na voljo tudi finančna sredstva za tečaje in seminarje zaposlenih po njihovem izboru. Je pa za to področje namenjenih premalo finančnih sredstev, saj je zadnja leta več interesa zaposlenih kot je dejansko na voljo finančnih sredstev. Zato se je pojavila tudi ideja, da bi izkušeni diplomati organizirali predavanja za mlade, neizkušene diplomate in na ta način prenašali dragocene izkušnje in znanje (Kvaternik 2008).

Eden izmed ključnih elementov spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev je letni razgovor. Na MZZ letne razgovore opravljajo od leta 2004 dalje. Načeloma naj bi vodje sektorjev opravili letne razgovore z vsemi zaposlenimi in poročila poslali v kadrovsko službo. So pa ta poročila bolj kratka in jedrnata, tako da v bistvu ne dosežejo želenega cilja. Problem teh razgovorov je med drugim tudi ta, da ni nobenih sankcij za neizvajanje razgovorov, zato nekateri le-teh sploh ne opravijo ali pa jih naredijo bolj površno (Kvaternik 2008).

Ravno v času pisanja diplomske naloge so bila izvedena prva izplačila plač po novem sistemu, zato me je zanimalo, kako se to dejansko izvaja v praksi. Po mnenju ge. Kvaternik (2008) *nov plačni sistem* ni bolj enostaven, pregleden in stimulativen za zaposlovanje ljudi v javni upravi, kot so to predvidevali ustvarjalci ZSPJS. Sistem je bil prehitro uveden in oni nanj še niso bili pripravljeni. Nov sistem naj bi prinesel kar nekaj slabosti in nejasnosti: zakon je nerazumljivo napisan, uredba je preveč splošna, navodila Ministrstva za javno upravo se razlikujejo in spreminjajo iz dneva v dan, za nekatere stvari se sploh še ne ve točno, kako se bodo izvajale v praksi, računalniška podpora ne deluje kot bi morala, pojavlja pa se tudi veliko nezadovoljstva med zaposlenimi.

6 ZAKLJUČEK

V diplomski nalogi sem se ukvarjala s področjem upravljanja človeških virov v javni upravi, in sicer sem se osredotočila na aktualni sistem javnih uslužbencev v Sloveniji. Preučevala sem elemente tradicionalnega in sodobnega upravljanja človeških virov ter skozi analizo najpomembnejših zakonov v okviru reform, t.j. Zakona o javnih uslužbencih in Zakona o sistemu plač v javnem sektorju, ugotavljala ali aktualni sistem javnih uslužbencev dejansko izhaja iz sodobnih načel upravljanja človeških virov ali pa so še vedno prisotni tradicionalni elementi.

Tradicionalno upravljanje človeških virov je temeljilo na administrativni funkciji zaposlenih, paternalističnem stilu vodenja in standardiziranem zaposlovanju (Farnham in Horton 1996, 80). Prevladovali so torej hierarhični, strogi birokratski odnosi, ki niso motivirali zaposlenih pri delu. Zaposleni so opravljali točno določene ozko usmerjene naloge, nagrajevanje ni bilo primerno urejeno, politična strategija pa je imela odločilen vpliv na samo organizacijsko strukturo in področje upravljanja človeških virov. Tradicionalno upravljanje človeških virov je torej temeljilo na avtoriteti, hierarhiji in moči.

Pomen človeških virov se je povečal predvsem, ko so se začele v okolju organizacij dogajati dinamične spremembe. Prišlo je do spoznanja, da se je potrebno opreti na vse ljudi v organizaciji, če želijo doseči nove rezultate, ter da je človek s svojim znanjem, sposobnostmi in motiviranostjo najpomembnejši proizvodni ustvarjalec. Pokazalo se je, da je uspešnost in učinkovitost organizacije bolj kot kdaj koli prej odvisna predvsem od uspešnosti in učinkovitosti managementa človeških virov v organizaciji. Sodobno upravljanje človeških virov temelji na zadevanju, da so človeški viri najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, ter da je njihovo učinkovito upravljanje ključ do uspeha (Armstrong v Merkač Skok 2005, 53). Za sodobno upravljanje človeških virov so značilni: strateška kadrovska funkcija, racionalistični stil vodenja in fleksibilne zaposlitvene prakse (Farnham in Horton 1996, 323). Poudarek sodobnih teorij o upravljanju človeških virov je torej na popolni uporabi človeških virov, celovitem prispevku zaposlenega v organizaciji k delu, na sodelovanju zaposlenih pri načrtovanju in izvedbi dela ter na inovativnosti in motiviranju. Sodobno upravljanje človeških virov tako v tradicionalno kadrovska politiko vnaša elemente fleksibilnega zaposlovanja,

stimuliranja, usposabljanja in odpuščanja glede na posameznikovo delovno uspešnost.

Pred reformo slovenske javne uprave je bilo za sistem javnih uslužbencev značilno tradicionalno upravljanje človeških virov. V prejšnjem sistemu je bila vsebina zakonodaje o javni upravi urejena različno in v različnih zakonih, kar je privedlo do manjše preglednosti javne uprave, neučinkovitega nadzora nad opravljanjem javnih nalog in povečanja birokratskega aparata. Funkcija upravljanja človeških virov je bila pogosto administrativna in nadzorna, zaposlovanje je bilo togo, počasno in nefleksibilno, sistem napredovanja in ocenjevanja ni bil primerno urejen, plačni sistem ni zagotavljal stimulacije za uspešno delo in zadovoljstvo posameznikov, premalo pa je bilo tudi poudarka na izobraževanju in usposabljanju javnih uslužbencev.

Glavni cilj reforme je bil približevanje sodobni javni upravi, ki bo strokovna, učinkovita in racionalna. Upravljanje človeških virov je postalo eno izmed strateških področij nadaljnjega razvoja slovenske javne uprave. Eden glavnih projektov v okviru reform in hkrati bistven zakon za področje upravljanja človeških virov je bil Zakon o javnih uslužbencih, ki je sistemsko uredil vsa uslužbenska razmerja. Drug pomemben zakon pa je bil Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, ki je vzpostavil enotni plačni sistem.

ZJU in ZSPJS vsebujeta vrsto instrumentov, ki naj bi okrepili profesionalnost, strokovnost, učinkovitost, politično nepristranskost in racionalno delovanje javne uprave. Veliko teh instrumentov izboljšuje položaj uradništva in so namenjeni motivaciji za zaposlovanje v upravi ter za strokovno in učinkovito delo. Sodobni instrumenti upravljanja človeških virov v javni upravi, ki so bili uvedeni z vzpostavitvijo aktualnega sistema javnih uslužbencev, so zlasti prenova sistema kadrovskega načrtovanja in zaposlovanja, decentralizacija upravljanja človeških virov, optimalna izraba kadrovskega virov, oblikovanje ravni vrhunskih javnih menedžerjev, profesionalizacija javne uprave, letni pogovor, objektivnejši sistem izbire in nagrajevanja (ocenjevanje delovne uspešnosti, napredovanje), karierni razvoj, povečanje interne mobilnosti, vzpostavitev politike horizontalnega usposabljanja in izpopolnjevanja ter mehanizmi za doseganje večje fleksibilnosti in za racionalizacijo poslovanja. Vsi ti instrumenti upravljanja z zaposlenimi pomenijo uvajanje modela strateškega upravljanja človeških virov v javno upravo. Upravljanje človeških virov postaja sestavni del poslovnih strategij organov javne uprave.

Prvo hipotezo, da aktualen sistem javnih uslužbencev izhaja iz načel sodobnega upravljanja človeških virov, lahko torej potrdim, saj sta ZJU in ZSPJS vpeljala vrsto institutov, ukrepov, postopkov in načinov, ki naj bi medsebojno povezani vzpodbujali sistem sodobnega upravljanja človeških virov.

Zakonodajni okvir za sodobno upravljanje človeških virov je torej vzpostavljen, kako se pa ti instrumenti uresničujejo v praksi, pa je odvisno od vsake organizacije posebej. V vsakodnevem življenju tudi vidimo, da obstaja velik razkorak med teorijo in prakso sodobnega upravljanja človeških virov. Leskovar Špacapan navaja nekaj razlogov za to:

- napačna predstava o neomejenosti količine in strukture človeških virov,
- tradicionalen odpor zvišanja kratkoročnih sredstev za dolgoročni učinek (kadri kot strošek namesto investicija),
- nizek status kadrovske funkcije v primerjavi s finančno, proizvodno in marketinško funkcijo,
- odpor do uporabe informacijske tehnologije (Ferfila in Kovač 2000, 246).

Da bi preverila, kako se teorija udejanja v praksi, sem področje upravljanja človeških virov preučevala na primeru Ministrstva za zunanje zadeve. Osredotočila sem se predvsem na fleksibilnost zaposlovanja v državni upravi. Na podlagi analize zakonodaje sem ugotovila, da aktualna ureditev prispeva k večji fleksibilnosti, saj omogoča večje zaposlovanje za določen čas in premestitve po želji javnega uslužbenca kot tudi premestitve zaradi delovnih potreb mimo volje javnega uslužbenca. Na podlagi konkretnih podatkov, ki sem jih pridobila na MZZ, pa sem ugotovila, da v praksi dejansko ni prišlo do izrazitega povečanja fleksibilnosti zaposlovanja. Razlike med letom 2003 in letom 2008 niso bile velike. Tako se je število zaposlenih za določen čas povečalo zgolj za 2%, prav tako pa tudi ni prišlo do bistvenih sprememb na področju zaposlovanja za krajši delovni čas (povečanje samo za 0,6%) in premestitev. V teh letih se je povečalo edino število študentov. Poleg tega pa ga. Kvaternik (2008) meni, da zaposlovanje na MZZ ni postalo bolj fleksibilno kot je bilo pred reformo. Razloga za to sta predvsem javni natečaj, ki je zelo dolgotrajen, zapleten in birokratski, in kadrovski načrt, ki določa število zaposlenih na MZZ.

Drugo hipotezo, da je aktualni sistem javnih uslužbencev na MZZ omogočil večjo fleksibilnost zaposlovanja, ne morem potrditi v celoti. Zakonodaja sicer omogoča malo

večjo fleksibilnost zaposlovanja, vendar pa se je v empiričnem delu izkazalo, da v praksi ni prišlo do izrazitega povečanja fleksibilnosti, in da je zaposlovanje v državni upravi še vedno preveč togo, nefleksibilno in počasno.

Slovenija je torej z reformo sistema javnih uslužbencev naredila velik napredek pri približevanju k sodobni javni upravi, ki bo strokovna, učinkovita, racionalna in fleksibilna. Vzpostavila je tudi temeljne instrumente in ukrepe za sodobno upravljanje človeških virov v javni upravi, ki bodo vzpodbudili zaposlene k večji delovni zavzetosti, motiviranosti in uspešnosti. Se pa velikokrat ti ukrepi in instrumenti v praksi ne izvajajo tako, kot bi se morali, in je zato upravljanje človeških virov v državni upravi še vedno preveč administrativno, nadzorno in hierarhično. Pri tem pa se je potrebno zavedati, da je do željenih ciljev na področju upravljanja človeških virov še dolga pot, saj je za drugačen odnos do zaposlenih potrebna sprememba organizacijske kulture in vzdušja v javni upravi ter drugačna vloga vodij. Za uspešen razvoj javne uprave na teh področjih, pa je potreben čas.

7 LITERATURA

1. *Akt o notranji organizaciji in sistematizaciji v Ministrstvu za zunanje zadeve*. Št. ZKD-2357/08. Interno gradivo.
2. Bagon, Judita. 2003. Karierni razvoj v upravi. V *Kadrovske informacije*, ur. Judita Bagon. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/kadrovske_informacije/ (10. september 2008).
3. --- 2004. Upravljanje delovne uspešnosti v upravi. V *Kadrovske informacije*, ur. Judita Bagon. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/kadrovske_informacije/ (10. september 2008).
4. Brejc, Miha. 2001. Mobilnost v državni upravi. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Janez Grad, 103-126. Ljubljana: Visoka upravna šola.
5. --- 2004. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
6. Brezovšek, Marjan. 2000. Kako do zanesljive uprave? *Teorija in praksa* 37 (2): 264-278.
7. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39 (4): 691-704.
8. --- 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Brus, Petra. 2002. *Zakon o javnih uslužbencih: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
10. Bugarič, Bojan. 2005. Ločitev politike in uprave: mit ali realnost? Analiza slovenske ureditve. V *XII Dnevi slovenske uprave. Referati*, ur. Tone Jerovšek, 1-10. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
11. Dolinar, Ema. 2004. *Uvajanje netipskih oblik zaposlovanja in reševanje brezposelnosti*. Diplomsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Cuming, W. Maurice. 1994. *The theory and practice of personal management* 7. London: University of Essex.
13. Čater, Natalija. 2004. *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci*. Ljubljana: Finac.
14. Farham, David in Silvia Horton. 1996. *Managing people in the public services*. London: MacMillan Press.

15. Ferfila, Bogomil in Polona Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Flynn, Norman in Franz Strehl. 1996. *Public sector management in Europe*. London: Prentice-Hall.
17. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. 2006. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta.
18. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
20. Ignjatović, Miroslav. 2002. *Družbene posledice prožnosti trga delovne sile*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
21. Kerševan, Erik. 2000. Sistem nagrajevanja javnih uslužbencev. V *VII. Dnevi slovenske javne uprave, Portorož 2000. Zbornik referatov*, ur. Grega Virant, 141-154. Ljubljana: Visoka upravna šola.
22. Klinar, Igor in Štefka Korade Purg. 2002. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju: uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
23. *Kolektivna pogodba za državo upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti – tarifni del*. Ur. l. RS 60/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_KOLP235.html (10. september 2008).
24. *Kolektivna pogodba za javni sektor*. Ur. l. RS 57/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_KOLP234.html (10. september 2008).
25. Korade-Purg, Štefka. 2003. Izvajanje zakona o javnih uslužbencih. V *X. Dnevi slovenske javne uprave, Portorož 2003. Zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 179-192. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
26. Korade Purg, Štefka, Petra Brus in Barbara Koželj Sladič. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih – Uvodna pojasnila*. Ljubljana: GV Založba.
27. Kovač, Polona. 2000. Javna uprava v znamenju ljudi. *Teorija in praksa* 37 (2): 279-293.
28. Kvaternik, Jana. 2008. Intervju z avtorjem. Ljubljana, 24.oktober.
29. Liebel, H. in W. Oechsler. 1994. *Handbuch Human Resource Management*. Wiesbaden.
30. Mihalič, Renata. 2006. *Management človeškega kapitala*. Škofja Loka: Mihalič in Partner.

31. Ministrstvo za javno upravo. 2008. *Uslužbeni sistem*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/usluzbeni_sistem/ (24. september 2008).
32. Merkač Skok, Marjana. 2005. *Osnove managementa zaposlenih*. Koper: Fakulteta za management.
33. Možina, Stane. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
34. *Pravilnik o napredovanju zaposlenih v državni upravi*. Ur. l. RS 41/1994, 56/1994, 33/1995, 23/1997, 67/2001, 38/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r4/predpis_PRAV324.html (20. avgust 2008).
35. Pusić, Eugen. 1985. *Upravni sistemi I*. Zagreb: Grafički zavod Republike Hrvatske, Pravni fakultet.
36. Rakočević, Slobodan in Peter Bekeš. 1994. *Državna uprava: vloga, položaj, organizacija, delovanje*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list RS.
37. Ramšak Pešec, Mojca. 2007. Vodenje zaposlenih v javni upravi. V *XIV. Dnevi slovenske uprave 2007. Referati*, ur. Stanka Setnikar Cankar, 1-9. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
38. Sitar, Ciril in Judita Bagon. 2002. Model upravljanja človeških virov v upravi. V *Kadrovske informacije*, ur. Judita Bagon. Ljubljana: Kadrovska služba Vlade Republike Slovenije. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/delovna_razmerja_in_stipendiranje/kadrovske_informacije/ (10. september 2008).
39. Stare, Janez. 1997. Upravljanje s človeškimi viri v upravi. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 245-255. Ljubljana: Visoka upravna šola.
40. --- 1998. Razvoj človeških virov in razvojni ukrepi. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Rudi Kocjančič, 225-236. Ljubljana: Visoka upravna šola.
41. --- 2000. Privabljanje in izbira človeških virov v lokalni samoupravi. V *VII. Dnevi slovenske javne uprave, Portorož 2000. Zbornik referatov*, ur. Grega Virant, 289-303. Ljubljana: Visoka upravna šola.
42. --- 2001. Temeljna teoretična izhodišča ravnanja s človeškimi viri. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Janez Grad, 151-165. Ljubljana: Visoka upravna šola.
43. --- 2003. Oblikovanje modela upravljanja človeških virov v upravi. V *X. Dnevi slovenske javne uprave, Portorož 2003. Zbornik referatov*, ur. Rudi Kocjančič, 389-402. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
44. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za*

- obdobje 2006-2008. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/si/zakonodaja_in_dokumenti/pomembni_dokumenti/ (6. september 2008).*
45. Šmidovnik, Janez. 1985. *Teoretične osnove upravljanja*. Ljubljana: Univerzum.
 46. Treven, Sonja. 1998. *Management človeških virov*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
 47. Trpin, Gorazd. 1997. Strateški vidiki reforme javne uprave. V *Zbornik znanstvenih razprav*, ur. Niko Abrahamsberg, 2-18. Ljubljana: Visoka upravna šola.
 48. *Uredba o enotni metodologiji in obrazcih za obračun in izplačilo plač v javnem sektorju*. Ur. l. RS 64/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r05/predpis_URED3695.html (12. september 2008).
 49. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_URED4797.html (12. september 2008).
 50. *Uredba o notranji organizaciji, sistematizaciji delovnih mest in nazivov v organih javne uprave in pravosodnih organih*. Ur. l. RS 55/2003, 81/2003, 109/2003, 43/2004, 138/2004, 35/2005, 72/2005, 112/2005, 49/2006, 140/2006, 9/2007, 101/2007, 33/2008, 66/2008, 88/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r04/predpis_URED2954.html (4. september 2008).
 51. *Uredba o skupnih osnovah in kriterijih za notranjo organizacijo in sistematizacijo delovnih mest v organih državne uprave*. Ur. l. RS 24/98, 29/00, 59/00. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_URED1209.html (28. avgust 2008).
 52. Virant, Grega. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 53. --- 2004. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
 54. *Zakon o delavcih v državni upravi*. Ur. l. RS 15/1990, 5/1991, 18/1991, 22/1991, 4/1993, 70/1997, 87/1997, 38/1999. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO280.html (16. avgust 2008).
 55. *Zakon o delovnih razmerjih*. Ur. l. RS 42/2002. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r00/predpis_ZAKO1420.html (30. avgust 2008).
 56. *Zakon o državni upravi (ZDU-1-UPB4)*. Ur. l. RS 113/2005. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO4757.html (30. avgust 2008).
 57. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r07/predpis_ZAKO3177.html (5. september 2008).
 58. *Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti*. Ur. l. RS 18/1994, 36/1969. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO329.html (3. september 2008).

59. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju*. Ur. l. RS 95/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r08/predpis_ZAKO3328.html (10. september 2008).
60. *Zakon o temeljnih pravicah iz delovnega razmerja*. Ur. l. SFRJ 42/1990. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r06/predpis_ZAKO1316.html (30. avgust 2008).
61. *Zakon o zunanjih zadevah*. Ur. l. RS 113/2003, 76/2008. Dostopno prek: http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r01/predpis_ZAKO1611.html (15. september 2008).
62. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave - pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

8 PRILOGA

Intervju z go. Jano Kvaternik, vodjo oddelka za notranjo službo in izobraževanje na MZZ:

1. Ali menite, da je aktualen sistem javnih uslužbencev dejansko prinesel spremembe na področju človeških virov? Ali je prišlo do spremembe miselnosti v upravi, da se sedaj smatra zaposlenega kot največje premoženje organizacije, kot investicijo ali je upravljanje človeških virov še vedno bolj administrativno in nadzorno?

Menim, da aktualen sistem javnih uslužbencev ni prinesel sprememb na področje upravljanja človeških virov. Spremembe so mogoče vidne v teoriji, v zakonih, v praksi pa v odnosu do zaposlenih ni prišlo do bistvenih sprememb. Lahko rečem, da je upravljanje človeških virov še vedno bolj administrativno in nadzorno ter še vedno temelji na avtoriteti in hierarhiji.

2. Ali so sedaj po vašem mnenju zagotovljeni boljši pogoji za privabljanje strokovno usposobljenih, mladih in motiviranih ljudi v javno upravo kot pred reformo? Katere bi izpostavili?

Aktualen sistem po mojem mnenju ni prinesel boljših pogojev na področju privabljanja strokovno usposobljenih in motiviranih ljudi v javno upravo. Mislim, da ni prišlo do bistvenih sprememb, ki bi privabile ljudi v javno upravo. Mogoče lahko tu edino izpostavim, da je prišlo do izboljšanja pogojev na področju napredovanja za mlade, saj lahko sedaj preskakujejo nazive in tako hitreje napredujejo. Je pa res, da je hkrati vlada v zadnjih štirih letih zmanjševala število javnih uslužbencev, zato se mladi po drugi strani sploh nimajo možnosti zaposliti v javni upravi, saj se odpira zelo malo novih delovnih mest.

3. Ali imajo zaposleni na višjih položajih v MZZ (generalni sekretar, generalni direktorji) opravljena kakšna dodatna funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri?

Da, zaposleni na višjih položajih imajo v skladu z zakonom opravljena dodatna znanja upravnega vodenja in upravljanja s človeškimi viri, saj to zahtevajo že razpisni pogoji. Ta posebna izobraževanja prireja Upravna akademija.

4. Ali menite, da je z aktualnim sistemom javnih uslužbencev postalo zaposlovanje v MZZ bolj fleksibilno?

Menim, da zaposlovanje v MZZ ni postalo bolj fleksibilno kot pred reformo. ZJU je uvedel postopek javnega natečaja, ki pa je v bistvu zelo dolgotrajen postopek. Gre za zelo zapleten in zelo birokratski postopek, ki onemogoča fleksibilnost zaposlovanja. Poleg tega vlada v kadrovskega načrtu določi točno število zaposlenih v določenem ministrstvu in mi se moramo teh kvot tudi držati. Če določeno delovno mesto ni predvideno v sistematizaciji, potem ne moremo zaposlovati novih javnih uslužbencev. Mogoče je prišlo do malce povečane fleksibilnosti v času predsedovanja Slovenije Evropski uniji, ko smo povečali število zaposlenih za določen čas in število študentov ter število premestitev znotraj MZZ in med drugimi državnimi organi, vendar menim, da je to bilo bolj kratkotrajne narave.

5. Kolikšno je bilo število zaposlenih v letu 2003 za nedoločen čas? Katerih oblik fleksibilnega zaposlovanja ste se takrat posluževali? Prosim, če pripišete, koliko zaposlenih je opravljalo posamezno fleksibilno obliko dela.

Leta 2003 je bilo v MZZ zaposlenih 512 uslužbencev. Število zaposlenih za nedoločen čas je bilo 425 (83 %), 87 (17 %) pa jih je bilo zaposlenih za določen čas. Zaposlenih za krajši delovni čas je bilo 0,4% vseh zaposlenih.

6. Kolikšno je število zaposlenih v letu 2008 za nedoločen čas? Katerih oblik fleksibilnega zaposlovanja se sedaj poslužujete? Prosim, če pripišete, koliko zaposlenih opravlja posamezno fleksibilno obliko dela.

Na dan 31.10.2008 je bilo zaposlenih 626 uslužbencev, od tega 507 za nedoločen čas (81%) in 119 za določen čas (19%). Zaposlenih za krajši delovni čas je bilo 1% vseh zaposlenih.

7. Koliko je bilo v MZZ število študentov leta 2003 in koliko 2008?

Za leto 2003 žal nimamo podatkov. V letu 2004 je bilo zaposlenih 10 študentov, leta 2005 69 študentov, leta 2006 51, leta 2007 75, leta 2008 pa 87. Se pa je število študentov po koncu predsedovanja zmanjšalo, in sicer je bilo na dan 31.10.2008 zaposlenih samo še 42 študentov.

8. Koliko je bilo zaposlenih (za določen čas, študenti) samo za čas predsedovanja Slovenije Evropski uniji?

Za čas predsedovanja je bilo na dan 1.6.2008 v notranji službi MZZ zaposlenih 69 ljudi (36 za projekt predsedovanja EU in 33 za nadomeščanje zaposlenih, ki so bili napoteni v zunanjo službo MZZ). V zunanji službi (na diplomatsko konzularnih predstavništvi) pa je bilo zaposlenih 136 oseb. Za potrebe predsedovanja pa smo zaposlili tudi študente, in sicer je bilo 23 študentov napoteni na diplomatsko – konzularna predstavništva, v notranji službi pa je delo opravljajo 34 študentov. Skupaj je bilo torej zaposlenih 57 študentov.

9. Koliko je bilo premestitev v letu 2003 in koliko v letu 2008?

Za leto 2003 žal nimam podatkov, imam samo od leta 2006 naprej. V letu 2006 je bilo v notranji službi izvedenih 44 premestitev, v letu 2007 40 in v letu 2008 do 31.10.2008 pa 37. Menim pa, da se je število premestitev po reformi nekoliko povečalo, vendar je ta odstotek ni zelo velik. Povečano število premestitev je bilo predvsem v času predsedovanja Slovenije EU, drugače pa se število premestitev skozi leta ni spreminjalo.

10. Ali menite, da zaposlovanje sedaj temelji predvsem na strokovnih kriterijih ali so še vedno prisotni tudi politični, subjektivni kriteriji?

ZJU je uvedel institut zaposlovanja na podlagi javnega natečaja, ki poudarja predvsem načelo strokovnosti in usposobljenosti za delovno področje ter objektivnosti. Izbira kandidata se nato opravi v izbirnem postopku, v katerem se preizkusi usposobljenost kandidata za opravljanje nalog. To se naredi na podlagi dokumentacije, ki jo priloži

kandidat, pisnega preizkusa in ustnega razgovora. Kandidati morajo dejansko izpolnjevati vse razpisne pogoje, neizbrani kandidati pa se imajo možnost tudi pritožiti. Imajo pa nekaj prednosti tisti, ki so na MZZ že bili zaposleni oziroma so pri nas opravljali prakso, pripravništvo ali pa delali preko študentskega servisa, saj imajo že neke delovne izkušnje, ki so za nas zelo pomembne. Lahko rečem, da so strokovni kriteriji zelo pomembni, vendar so na žalost še vedno prisotni tudi politični, subjektivni kriteriji, še posebej za višje položaje.

11. Kako poteka ocenjevanje zaposlenih v MZZ? Ali so v ocenjevanje vključeni vsi zaposleni? Koliko je bilo ocenjenih v letu 2007? Kakšne so bile ocene?

Ocenjevanje zaposlenih v MZZ se je do 15.10 izvajalo na dva načina. Po ZJU se je enkrat letno ocenjevalo samo uradnike, t.j. diplomate, ki so bili zaposleni za nedoločen čas. Strokovno-tehnične delavce in uradnike, zaposlene za določen čas, pa se je ocenjevalo na 3 leta v skladu s Pravilnikom o napredovanju zaposlenih v državni upravi. Od sedaj naprej pa se bo izvajalo enotno ocenjevanje, in sicer bo prvo marca 2009. Nov način ocenjevanja se izvaja za vse zaposlene t.j. diplomate, uradnike, zaposlene za določen čas, strokovno-tehnične uslužbenke. Menim, da je nov sistem ocenjevanja slabši, saj je bolj subjektiven kot prejšnji. Prej se je napredovalo po točkah, ki si jih dosegel na podlagi izobraževanja in ocene nadrejenega, sedaj pa ocenjevanje izvaja samo nadrejeni javnega uslužbenca in je napredovanje odvisno samo od treh letnih ocen, ki jih zaposleni dobi.

Leta 2007 je bilo v MZZ zaposlenih 711 uslužbencev (notranja in zunanja služba). Ocenjenih je bilo 474 diplomatov (oziroma uradnikov), od tega jih je bilo 372 ocenjenih z oceno odlično, 91 z oceno dobro in 11 z oceno zadovoljivo.

12. Ali se vam zdi, da je področje napredovanja javnih uslužbencev dovolj stimulatивно urejeno?

Menim, da je področje napredovanja bolj stimulatивно urejeno kot pred reformo, predvsem za mlade. Ti lahko sedaj že v šestih letih s premestitvami dosežejo 1. rang. Mislim, da se da sedaj hitreje napredovati kot pred reformo.

13. Katera izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja nudite zaposlenim na MZZ?

Ali je veliko interesa zaposlenih po izobraževanju? Ali je za izobraževanje namenjenih dovolj finančnih sredstev?

Pri izobraževanju kadrovska služba skrbi za udeležbo uslužbencev MZZ na seminarjih, posvetih, delavnicah in tečajih doma in v tujini. MZZ zaposlenim nudi redna izobraževanja za tajne podatke, tečaje tujih jezikov, izobraževanja za diplomatski izpit, državni pravniški izpit, izobraževanja s področja Evropske unije, novih predpisov v javni upravi, prevajanja, tajniških del, protokola, mednarodnega prava, varnostne politike, usposabljanja mladih diplomatov itd. Poleg tega pa so na voljo tudi finančna sredstva za tečaje in seminarje zaposlenih po njihovem izboru oziroma kar je na trgu. Povpraševanje po izobraževanjih, usposabljanjih je kar veliko. V bistvu je več interesa zaposlenih kot je potem dejansko na voljo finančnih sredstev. Zaradi tega se je sedaj tudi pojavila ideja, da bi organizirali predavanja, ki bi jih vodili izkušeni diplomati, z namenom, da bi se prenašalo njihovo znanje, izkušnje na mlade, še neizkušene diplomate.

14. Ali z zaposlenimi opravljate letne razgovore? Kdaj ste jih pričeli? Jih opravite z vsemi zaposlenimi?

Letne razgovore opravljamo od leta 2004 dalje. Načeloma vodje sektorjev opravijo letne razgovore z vsemi zaposlenimi in poročila pošljejo v Kadrovsko službo, vendar so na žalost le-ta bolj kratka in jedrnata. Problem pri tem je, da ni nobenih sankcij za neizvajanje letnih razgovorov, zato se tudi zgodi, da nekateri teh razgovorov sploh ne delajo oziroma so bolj površno narejeni. Pri nas je letne razgovore kot tudi ocenjevanje težje izvajati zaradi samega načina dela na MZZ. Pri nas je fluktuacija delavcev in tudi vodij sektorjev zelo velika. Veliko je premeščanj znotraj MZZ in pa tudi v tujino, zato je izvajanje teh instrumentov, tako kot so si zamislili na Ministrstvu za javno upravo zelo težko.

15. Cilj reforme je bil narediti nov plačni sistem bolj enostaven, pregleden in stimulativen za zaposlovanje ljudi v javni upravi. Ali menite, da so bili oziroma bodo ti cilji dejansko doseženi? Ali so se pri izplačevanju plač pojavile kakšne težave?

Menim, da ti cilji niso bili doseženi. Tak plačni sistem je grozen. Pojavljajo se veliki

problemi pri izplačevanju plač, navodila MJU se razlikujejo in spreminjajo iz dneva v dan, zakon je nerazumljivo napisan, računalniška podpora ne deluje tako kot bi morala. Mislim, da je bil sistem prehitro uveden, premalo je bilo dorečenih stvari in da mi nismo bili še pripravljani. Nekatere stvari še vedno niso dorečene in velja sedaj neko prehodno obdobje, saj se za nekatere zadeve še sploh ne ve, kako se bodo v praksi izvajale. Poleg tega se je pojavilo veliko nezadovoljstvo med zaposlenimi na MZZ, predvsem se pritožujejo strokovno-tehnični uslužbenci, saj je v veliko primerih prišlo do nižjih plač.

16. Ali torej menite, da postaja javna uprava bolj fleksibilna, odprta, strokovna in učinkovita ali je še vedno preveč toga, hierarhična in neučinkovita?

Menim, da javna uprava ni postala bolj fleksibilna, temveč je še vedno hierarhična in premalo učinkovita. Je sicer bolj odprta in prijazna do uporabnikov, do samih javnih uslužbencev pa ni oziroma je postala še bolj zakomplicirana. Veliko je obrazcev, pravilnikov, ki se tedensko spreminjajo, novih evidenc, ki povzročajo težave predvsem zaposlenim v kadrovskih in finančnih službah.