

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Karmen Korošec Zadnikar

Kariera zaposlenih v državni upravi v luči svetovne gospodarske krize

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Karmen Korošec Zadnikar

Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček

Kariera zaposlenih v državni upravi v luči svetovne gospodarske krize

Diplomsko delo

Ljubljana, 2011

Zahvala

Diplomsko delo posvečam svojim staršema, ki sta mi omogočila neprecenljivo študijsko izkušnjo.

Hvala ljubi sestrici Barbari za vso pomoč, hvala Dejanu za podporo in hvala pravim prijateljem, ki so mi stali ob strani tudi v dneh, ko sem bila neznosna.

Za vso strokovno pomoč, koristne nasvete in prijazne besede se zahvaljujem svojemu mentorju.

Kariera zaposlenih v državni upravi v luči svetovne gospodarske krize

V diplomskem delu sem preučevala razvoj kariere javnih uslužbencev v državni upravi v luči gospodarske krize. Diplomsko delo je razdeljeno na teoretični in empirični del. V začetku definiram koncept kariere in pojme, povezane s kariero posameznika. Temu sledi predstavitev teoretično-pojmovnih izhodišč, ki so v povezavi z upravo. Nadaljevala sem z opisom slovenske uslužbenske zakonodaje in instrumentov, ki javnim uslužbencem postavljajo okvir za razvoj kariere v državni upravi. Diplomsko delo se dotakne tudi trenutno aktualne gospodarske krize in njenega vpliva na kariero javnih uslužbencev. Na primeru organa državne uprave sem preverila, v kolikšni meri se z zakonom predpisani elementi, ki vplivajo na kariero posameznega javnega uslužbenca, dejansko izvajajo. Ugotovila sem, da je karierni sistem v državni upravi dobro načrtan, vendar se je v praksi izkazalo, da obstaja kar nekaj kritičnih točk, ki bi jih bilo potrebno nadgraditi oziroma spremeniti.

Ključne besede: kariera, sistem javnih uslužbencev, kariera v državni upravi.

The Career of Public Employees in Light of the Global Economic Crisis

In my diploma paper, I studied the career development of public employees in state government in light of the economic crisis. The diploma paper is divided into the theoretical and empirical part. In the beginning, I define the concept of career and the terms connected with an individual's career. This is followed by a presentation of theoretically conceptual starting points related to the state government. In the next part, I described Slovene legislation and instruments which set the framework for public employees' career development in state government. The diploma paper also touches upon the current economic crisis and its effect on the career of public employees. On the example of a state government organ, I checked to what extent the law governed elements which affect an individual public employee's career are actually implemented. I assess that the career system in state government is well outlined, however, practice shows that there are some critical points, which need to be upgraded or changed.

Key words: career, public employees system, a career in state government.

KAZALO

1	UVOD	8
2	KARIERA	11
2.1	Opredelitev pojma kariera	11
2.2	Osnovne oblike karier	14
2.2.1	Birokratska oblika kariere	14
2.2.2	Profesionalna oblika kariere	14
2.2.3	Podjetniška oblika kariere	15
2.2.4	Notranja in zunanja kariera	15
2.2.5	Horizontalna in vertikalna kariera	15
2.3	Teorija kariernih sider	18
2.3.1	Vrste kariernih sider	19
2.3.2	Usklajevanje potreb posameznika in organizacije v luči kariernih sider	22
2.3.3	Karierno sidro v slovenski javni upravi	22
3	TEORETIČNO POJMOVNA IZHODIŠČA V POVEZAVI Z UPRAVO	24
3.1	Uprava kot okvir delovanja javnih uslužbencev	24
3.1.1	Državna uprava	26
3.2	Sistem javnih uslužbencev	27
3.3	Javni uslužbenec, notranja organizacija in sistemizacija ter delovno mesto	29
4	KARIERA V DRŽAVNI UPRAVI	33
4.1	Letni pogovor s sodelavcem	35
4.2	Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje	37
4.3	Delovna uspešnost	38
4.3.1	Upravljanje delovne uspešnosti	39
4.3.2	Ocenjevanje delovne uspešnosti	40
4.4	Napredovanje v državni upravi	43
4.4.1	Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede	44
4.4.2	Napredovanje uradnikov v naziv	44

4.4.3	Napredovanje na zahtevnejše delovno mesto oziroma premestitev	45
4.5	Vpliv krize na sistem javnih uslužbencev	46
5	KARIERNI RAZVOJ V VETERINARSKI UPRAVI REPUBLIKE SLOVENIJE	49
5.1	Predstavitev Veterinarske uprave Republike Slovenije	49
5.2	Karierni razvoj v Veterinarski upravi Republike Slovenije	50
5.3	Letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti	52
5.4	Izobraževanje in usposabljanje	54
5.5	Napredovanje v luči gospodarske krize	54
5.5.1	Napredovanje po plači	55
5.5.2	Napredovanje v naziv na podlagi ocen delovne uspešnosti	56
5.5.3	Premestitev na drugo delovno mesto	56
6	ZAKLJUČEK	58
7	LITERATURA	59

Kazalo tabel

Tabela 2.1: Sodobno in tradicionalno pojmovanje kariere.....	13
Tabela 2.2: Analiza kariernih sider med javnimi uslužbenci	23
Tabela 5.1: Odstotek delovne uspešnosti po letih	53
Tabela 5.2: Napredovanje po plači	55
Tabela 5.3: Napredovanje v naziv	56

Kazalo slik

Slika 2.1: Karierna sidra	20
Slika 4.1: Karierni razvoj v upravi	34
Slika 4.2: Redni letni razgovor v sliki	36
Slika 4.3: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti (DU).....	39
Slika 5.1: Organigram Veterinarske uprave RS	50

1 UVOD

Javna uprava v Sloveniji je v preteklih letih doživela korenito reformo, s ciljem postati evropsko primerljiva sodobna javna uprava, ki bo zagotavljala predvsem učinkovitost, strokovnost, fleksibilnost in hitre javne storitve. Zavedati so se začeli pomena človeških virov in dejstva, da bodo le s kakovostno politiko upravljanja človeških virov doseženi uspehi javne uprave in zadovoljstvo zaposlenih.

Zakon o javnih uslužbencih, v nadaljevanju ZJU, je leta 2002 postavil temelje »uradniškemu sistemu«, saj loči med uradniškimi in strokovno-tehničnimi delovnimi mesti. Razvrščajo se glede na zahtevnost delovnega mesta, ki se ravna po zahtevnosti dela in pogojih za opravljanje dela ter drugih okoliščinah delovnih razmer (ZJU UPB 3 2007).

Sistem javnih uslužbencev sestavljajo trije podsistemi oziroma sistemi, in sicer sistem zaposlovanja, sistem plač in karierni sistem (Zupan Novak 2007, 28). ZJU (UPB3 2007) ureja le dva sistema, ki sta med seboj dopolnjujoča in prepletajoča, sistem zaposlovanja in karierni sistem, sistem plač pa je urejen v posebnem zakonu. Zakon o sistemu plač v javnem sektorju, v nadaljevanju ZSPJS, ki je bil sprejet leta 2002, začel pa se je uporabljati v letu 2008, je postavil nov sistem napredovanja javnih uslužbencev. ZSPJS (UPB13 2009) s svojimi podzakonskimi predpisi tako posega v karierni sistem, skupaj z ZJU (UPB3 2007) pa postavljata okvir za razvoj kariere v javni upravi.

ZJU (UPB3 2007) določa izhodišča za stalni in sistematični razvoj javnih uslužbencev, ki vzpostavlja povezave med delovno uspešnostjo, uporabo novega znanja in mehanizmi nagrajevanja ter opredeljuje odgovornost do izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja (Korade Purg 2006, 57).

Napredovanje javnih uslužbencev ni avtomatično, pač pa poteka na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih lastnosti. Javne uslužbenke se ocenjuje na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj javnega sektorja in z medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh zaposlenih v

organizaciji. Ocenjevanje delovne uspešnosti je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v javnem sektorju mogoče oceniti le glede na druge zaposlene, ob tem pa v javnem sektorju ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev (Haček in Bačlija 2007, 126–127).

Cilj diplomskega dela je preučiti, ali izhodišča za razvoj kariere javnih uslužbencev, ki so predpisana v zakonodaji, javnim uslužbencem dejansko omogočajo razvoj kariere. Glede na dejstvo, da je svet v zadnjih letih prizadela gospodarska kriza, bom v diplomskem delu predstavila tudi njen vpliv na napredovanje javnih uslužbencev.

Diplomsko delo je sestavljeno iz dveh delov, teoretičnega in empiričnega. V teoretičnem delu bom na podlagi zakonodaje in strokovne literature predstavila pojme, vezane na kariero, državno upravo in sam karierni sistem v državni upravi. Namen empiričnega dela bo na konkretnem primeru v organu državne uprave analizirati karierni razvoj in elemente, povezane z njim, ter predstaviti glavne pomanjkljivosti kariernega sistema oziroma sistema napredovanja.

Na osnovi teoretičnih izhodišč bom v empiričnem delu na podlagi intervjuja s kompetentno osebo s področja kadrovskega delovanja v proučevani organizaciji preverjala naslednje hipoteze:

H1: Na oblikovanje kariere v državni upravi vplivata tako posameznik kot tudi organizacija.

H2: Ocenjevanje delovne uspešnosti temelji na subjektivnem ocenjevanju nadrejenih, ki ga je težko preizkusiti.

H3: V času gospodarske krize se je število napredovanj v državni upravi zmanjšalo.

Pri pisanju diplomskega dela sem uporabila naslednje raziskovalne metode:

Analizo in interpretacijo primarnih virov – na podlagi analize primarnih virov sem preučevala zakonodajo in podzakonske akte (zakone, uredbe, strategije), ki urejajo kariero oziroma karierni razvoj v državni upravi.

Analizo in interpretacijo sekundarnih virov – za interpretacijo in opis osnovnih konceptov diplomskega naloge, kot so kariera, karierna sidra, javna uprava, državna uprava, gospodarska kriza, sem podatke črpala tako iz slovenske kot tuje literature, člankov, zbornikov, že opravljenih raziskav in internetnih strani.

Case study – študija primera – študijo primera sem uporabila za preučevanje kariere v konkretnem organu državne uprave, in sicer na Veterinarski upravi RS, z namenom pridobiti dejanske podatke o izvajanju zakonskih določil, ki vplivajo na kariero javnih uslužbencev.

Družboslovni intervju – metodo sem uporabila kot vir, ki mi je omogočil zbrati podatke, ki so ovrgli oziroma potrdili zastavljene hipoteze. Uporabila sem delno strukturiran intervju z odprtimi vprašanji, ki intervjuvani osebi omogoča, da ponudi svoje odgovore oziroma videnje problema na zastavljena vprašanja. Intervju sem opravila s Tino Kump, univ. dipl. soc., ki v proučevani organizaciji opravlja ključne naloge v zvezi s kadrovanjem.

2 KARIERA

Kariero definiramo kot sklop individualnih izkušenj ter odnosov do dela, ki se skozi delovno življenje posameznika oblikujejo in spreminjajo (Hall v Egan in drugi 2006, 446). Pojem kariere se širi zunaj okvirov delovnih izkušenj na področje prostega časa oziroma nezaposlenosti. Odločitve glede kariere se sprejemajo v okviru družine, nanje pa vplivajo tudi druga socialna okolja, kjer posameznik zadovoljuje svoje potrebe (Brečko 2006, 31).

2.1 Opredelitev pojma kariera

Pojem kariera izhaja iz francoskega jezika (fr. *carriere*). V slovarju tujk je naveden njen dvojen pomen: dir, galop konja in tok, potek življenja, življenjska pot (glede služb, napredovanj) (Bunc 1998, 215). Slovar slovenskega knjižnega jezika (1995) pa označuje kariero kot uveljavitev ali uspeh na kakem področju delovanja.

Beseda kariera ima dolgo zgodovino v ameriški in angleški strokovni literaturi, kjer je beseda »a career« široko uporabljena. Njen semantični pomen je pojasnjen s tremi različnimi pomeni besede: »1. Razvoj skozi življenje; 2. Način življenja, tudi poklicnega dela; 3. Hitro ali nasilno gibanje navzgor.«. Angleška razlaga pojma »a careerist« ne nosi v sebi negativnega prizvoka, saj opisuje »osebo, ki ji je najpomembnejši interes osebno napredovanje v njenem poklicu« (Hornby v Cvetko 2002, 45).

Prve opredelitve pojma kariere segajo v obdobje po letu 1850, ko je vzpon industrijske revolucije temeljito spremenil delovno okolje, kar je privedlo do preučevanja posameznikovega obnašanja in razlik med njimi (Cvetko 2002, 17).

Werther in Davis (1986, 258) podajata preprosto definicijo kariere, ki jo opredelita kot »vsa dela, ki jih posameznik opravlja v svojem poklicnem življenju«.

Sodobnejša in predvsem obsežnejša je opredelitev kariere avtorjev Daniela C. Feldmana in Hugh J. Arnolda (Feldman in Arnold v Cvetko 2002, 46), ki navajata:

- Pojem kariera se ne nanaša le na posameznike v poklicih, ki imajo visok status in jim je omogočeno hitro napredovanje. Kariera označuje vsa zaporedja del, ki jih ljudje opravljajo v svoji delovni zgodovini, ne glede na poklic in organizacijsko raven.
- Pojem kariera se ne uporablja več le za delo, ki pomeni vertikalno mobilnost, torej premik navzgor v organizaciji. Čeprav še vedno velika večina delavcev stremi za napredovanjem, pa je vedno večje število ljudi, ki odklanjajo bolj odgovorna dela, raje ostanejo na osvojenem položaju, kjer so zadovoljni. Pogostejša je horizontalna mobilnost, včasih pa tudi premiki navzdol.
- Pojem kariera ni več sinonim za zaposlenost le v enem poklicu ali eni organizaciji. Vse več ljudi v karieri vključuje dvoje ali troje različnih področij v dveh ali treh organizacijah.
- Ne velja več predpostavka, da ima le organizacija kontrolo nad posameznikovo kariero. Kolidži, visoke šole, vlada in sredstva množičnega obveščanja so vplivali na zaposlene, da se vedno bolj zavedajo koristi, če aktivno planirajo in usmerjajo lastne kariere.

V sedemdesetih letih je bil koncept kariere razumljen kot napredovanje na vedno zahtevnejše in odgovornejše položaje, v osemdesetih kot osebno prizadevanje na področju poklicnega dela. Danes pa številni avtorji pojmujejo, da je načrtovana kariera sredstvo za zadovoljevanje osebnih delovnih ambicij. Zaradi naglih gospodarskih, družbenih in političnih sprememb kariera dobiva vse bolj nevtralen pomen pri opredeljevanju poklicne poti (Možina in ostali 2002, 73).

Slovenski psiholog Edvard Konrad je razlike med tradicionalnim in sodobnim pojmovanjem kariere strnil v pet točk, ki so prikazane v Tabeli 2.1.

Tabela 2.1: Sodobno in tradicionalno pojmovanje kariere

Sodobno pojmovanje kariere	Tradicionalno pojmovanje kariere
Polna zaposlenost izgublja pomen.	Zagotovljena je polna zaposlenost.
Poklicne poti so neenakomerne, pretrgane in vedno bolj pestre.	Stabilna in enosmerna poklicna pot vse življenje.
Razvoj kariere lahko pomeni tudi premik navzdol ali vstran.	Razvoj kariere pomeni premik navzgor.
Na razvoj kariere vplivajo družina in druge življenjske vloge, nepovezane z zaposlitvijo.	Razvoj kariere zadeva predvsem poklicno življenje.
Učenje in spremembe se pojavljajo v vseh obdobjih in stopnjah kariere.	Razvoj kariere je usmerjen predvsem na nove in mlajše zaposlene.

Vir: Konrad (1991, 9).

Lipičnik meni, da se je opredelitev kariere pod različnimi vplivi spreminjala in se še spreminja. Po njegovem mnenju je kariera načrtovano ali nenačrtovano zaporedje del ali aktivnosti, ki vključuje elemente napredovanja po subjektivnem občutku, samouresničevanja in osebnega razvoja v določenem definiranem času (Lipičnik 1998, 181).

Greenhaus meni, da se zaradi konstantnih ekonomskih, političnih, tehnoloških in kulturnih sprememb svet neprestano spreminja, kar ima močan vpliv tudi na področje dela. Spremembe prinašajo določeno mero negotovosti v življenje in kariero posameznika. Greenhaus kariero definira kot skupek delovnih izkušenj skozi celotno posameznikovo življenje. Za kariero so potrebne objektivne (zamenjava delovnega okolja) in subjektivne komponente (sprememba osebnih pričakovanj) (Greenhaus 2010, 10).

2.2 Osnovne oblike karier

Karierne oblike so temeljni princip, okoli katerega se razvije osebna kariera. K različnemu pojmovanju kariere so pripomogle razlike med kariernimi oblikami, na katere je prva opozorila Rosabeth M. Kanter. Ločujemo med tremi osnovnimi oblikami, iz katerih izhajajo karierni vzorci oziroma karierna sidra. Najpogosteje se omenjajo naslednje tri oblike: birokratska, profesionalna in podjetniška. Uveljavila sta se še pojma zunanja in notranja kariera, ki ju je uvedel Schein, ločujemo pa tudi horizontalno in vertikalno obliko kariere (Brečko 2006, 39).

2.2.1 Birokratska oblika kariere

Za birokratsko obliko kariere so značilni vertikalni premiki. Gre za napredovanje v hierarhični strukturi organizacije, ki posamezniku omogoči večje ugodnosti (boljše plačilo) in večja pooblastila. Razvoj kariere se enači z napredovanjem, ki je višje v hierarhični strukturi. Brez pomika na hierarhični lestvici so tako zaposlenim nedostopne razvojne in karierne spodbude. Struktura birokratske kariere se največkrat pojavlja v državni oziroma javni upravi, kjer je formalna opredeljena hierarhična struktura (sistemizacija), hkrati pa je bil ta model zgled tudi velikim organizacijam 20. stoletja. Za to obliko kariere je značilno napredovanje, ki je odvisno od formalno dosežene izobrazbe ter delovne dobe. Značilna je varnost zaposlitve, zaviranje inovativnosti in podjetniškega razvoja (Brečko 2004a, 23).

2.2.2 Profesionalna oblika kariere

Osnovni element profesionalne kariere je znanje, ki posameznikom, ki se odločijo zanj, daje poseben status in ugled v organizaciji in družbi. Karierni premiki se tu za razliko od birokratske pojavljajo zaradi prevzemanja večjih odgovornosti, tveganj, strokovnih izzivov, ki zahtevajo znanje in visoko razvite veščine. Ta tip kariere je značilen za ljudi, ki imajo monopol nad znanjem in visoko stopnjo ugleda. Posameznik skozi to obliko lahko vrsto let pokriva isto področje dela in ohranja isti naziv, hkrati pa vseskozi rešuje nove primere in pridobiva nova znanja. Značilna je za profesionalna

združenja in izobraževalne institucije (profesorji, raziskovalci, zdravniki) (Brečko 2004a, 23).

2.2.3 Podjetniška oblika kariere

Pri podjetniški karieri je ključno ustvarjanje novih vrednosti (nove storitve, novi izdelki). Gre za povečevanje moči, odgovornosti, tudi zaslužka in se kaže v rasti podjetja. Kariera posameznika niti ne napreduje niti ne nazaduje, kajti delovno mesto in naziv se ne spreminjata. Posameznik torej ostaja na mestu, vendar je napredek v podjetniški obliki kariere viden v podjetju, ki raste z njim. Prav pri tej obliki kariere je tveganje največje, saj je posameznik odgovoren za svoje storitve oziroma izdelke (Brečko 2004a, 23).

2.2.4 Notranja in zunanja kariera

Schein (Schein v Cvetko 2002, 47) je uvedel ločevanje med notranjim in zunanjim vidikom kariere, ki ju je opredelil kot: notranja kariera (angl. internal career) obsega sklop korakov ali stopenj, ki sestavljajo posameznikov lastni koncept napredovanja znotraj poklica. Zunanja kariera (angl. external career) se nanaša na objektivne kategorije, ki jih družba in organizacije uporabljajo za označitev napredovanja po lestvici v danem poklicu.

Pogled na notranjo in zunanjo kariero izhaja iz različnih opredelitev kariere in tako oživlja vprašanje tradicionalnih teorij o karieri, iz katerih pogosto ni razvidno, ali naj bo obravnavana s subjektivnega ali objektivnega vidika (Brečko 2006, 43).

2.2.5 Horizontalna in vertikalna kariera

Uvajanje horizontalne in vertikalne oblike kariere se navezuje na spoznanja, da uspešna delovna kariera ne pomeni nujno napredovanja po vertikalni lestvici, ampak tudi pomike vstran. Pomembnejša ugotovitev te teorije je dejstvo, da si vsi ne želijo napredovati na vodstvena delovna mesta, ampak da si želijo le razvoja na svojem strokovnem področju dela oziroma zamenjavo vsebine dela (Brečko 2006, 44).

Vertikalna kariera pomeni napredovanje po hierarhični lestvici organizacije oziroma družbeno priznanih položajev navzgor. Kar pomeni vodenje večjega števila zaposlenih, večjo odgovornost, večji ugled in s tem vpliv, drugačen naziv, praviloma tudi večje materialne in druge nagrade. V organizacijah je vertikalno napredovanje predvsem prevzemanje odgovornosti za vodenje večjega števila zaposlenih, višje kapitalske vrednosti in obvladovanje širšega področja dela (Brečko 2006, 44).

Pri **horizontalni karieri** gre za premik vstran oziroma menjavo poklica na približno enaki ravni. Pri tej obliki kariere gre za nove delovne izzive, drugačne sposobnosti in predvsem za osebni razvoj. Gledano iz hierarhičnega položaja posameznik ostaja na enakem položaju, ne spremeni naziva, kljub temu pa horizontalno napreduje. To se kaže v večjih denarnih nagradah in večji strokovni odgovornosti. K horizontalni karieri spada prej omenjena profesionalna kariera (Brečko 2006, 44).

2.3 Teorije razvoja kariere

Pregled teorij, ki ga povzemam po Brečko (Brečko 2006, 47), je po njenem odsev značilnosti dela določenega časovnega obdobja in prikaz takratnega razumevanja človeka in njegovega razvoja. Brečko teorije o karieri razvršča v naslednje skupine teorij:

- **Statične teorije** osebnostnega razvoja in razvoja kariere ne upoštevajo vzajemne soodvisnosti ter vplivanja organizacije in posameznika. Prvi sistematični plan za vodenje poklicnega razvoja je izdelal Frank Parsons leta 1909, ki je podal konceptualni okvir za selekcioniranje in nudenje pomoči pri poklicnem razvoju posameznika. Parsons meni, da je za izbiro poklica in karierni poti potrebno opredeliti naslednje tri elemente: poznavanje samega sebe ter lastnih sposobnosti, interesov, virov, omejitev in drugih značilnosti; poznavanje zahtev in pogojev za uspeh ter poznavanje perspektive v različnih vrstah dela in realno ocenjevanje elementov v medsebojnem razmerju med sposobnostmi posameznika in zahtevami delovnega mesta (Parsons v Brečko 2006, 50). Na podlagi teh treh dejavnikov se je izoblikovala prva teorija o načrtovanju kariere, znana kot »**trait and factor theory**«, ki je bila dolgo prevladujoča teorija o

razvoju kariere (Zunker v Brečko 2006, 50). Po **teoriji prilagoditve delu** delo ni več le opravljanje nalog, ampak hkrati vir zadovoljstva, ki se kaže v posameznikovi uspešnosti oziroma neuspešnosti. Bistvo **teorije potreb**, ki jo poudarja njena predstavnica Ann Roe, se kaže pri vpeljavi posameznikovih potreb in vrednot pri iskanju poklica. Posameznik išče delo, pri katerem se počuti varnega, socialno zaželenega in pri katerem izkazuje svoje sposobnosti, ki so skladne z njegovimi vrednotami. Prav način zadovoljevanja potreb je po njenem mnenju glavni motiv za ustvarjanje hierarhije v organizacijah, posamezniki si želijo napredovati tako, da lahko zadovoljujejo potrebe, kot jim ustreza (Roe v Brečko 2006, 51).

- **Razvojne teorije** izhajajo iz predpostavke, da je razvoj kariere stalen vseživljenjski proces posameznika. Ginzberg je s sodelavci razvil **teorijo zaposlitvenih možnosti**, ki se osredotoča na razvoj kariere pred dejansko izbiro poklica. Po tej teoriji gre posameznik pred dokončno odločitvijo o poklicu skozi tri obdobja: domišljjskega, poskusnega in dejanskega (Ginzberg v Brečko 2006, 52). **Teorija razvoja kariere kot uresničevanja koncepta o sebi**, ki jo je razvil Donald Super, poklicne odločitve obravnava kot nenehno usklajevanje posameznika in njegovega koncepta o sebi z zahtevami dela. Ločil je pet obdobjev razvoja kariere: obdobje rasti, raziskovalno obdobje, obdobje uveljavljanja, vzdrževalno obdobje, obdobje upadanja. Izpostavil je, da pri razvoju kariere na posameznika vplivajo družbeno okolje ter biološke in psihološke karakteristike, pri čemer je pomembno učenje (Super v Brečko 2006, 54). **Levinsova teorija** je oblikovana na podlagi kronološke starosti, ločuje štiri starostna obdobja: zgodnje, srednje in pozno ter prehodna obdobja. Največja vrednost njegove teorije je v tem, da je opozoril na prehodna in kritična obdobja, ki spremljajo tudi poklicno življenje. Beatrice Neugarten je v svoji **teoriji življenjskih dogodkov** opozorila na individualne razlike med odraslimi. Posamezniki se v različnih fazah razvijajo različno, na to pa vplivajo življenjski dogodki v posameznikovem življenju (Neugarten v Brečko 2006, 56). Na razlike pri percepciji razvoja kariere med moškim in žensko je prva opozorila C. Gilingan.

Teorija spolnih razlik opozarja na to, da ženske srečajo drugačne izzive pri razvijanju kariere kot moški (Brečko 2006, 52).

- **Teorije učenja** temeljijo na podmeni, da se mora posameznik nenehno učiti, sprejemati spremembe in se prilagajati novim zahtevam okolja in delovnega mesta. Krumboltzova **teorija socialnega učenja** je poskus poenostavitve procesa kariernega izbora in temelji na življenjskih dogodkih, ki vplivajo na odločitve v zvezi s kariero. V teorijo so vključeni štirje dejavniki: genske dispozicije in posebne sposobnosti; okolje in posebni življenjski dogodki; učne izkušnje in niz sposobnosti. Krumboltz je v svoji teoriji poudarjal, da do razlik pri razvoju kariere prihaja zaradi posameznikovih različnih sposobnosti (Zunker v Cvetko 2002). **Kolbova teorija učnih stilov** je k razvoju kariere prispevala prvo tipologijo, ki posameznike deli na praktike, mislece, teoretike in aktiviste. Posameznik se glede na prevladujoči način mišljenja in učenja odloča za tisto smer kariere, ki dopušča tak način mišljenja oziroma za katero je za učinkovito opravljanje dela tak način mišljenja potreben (Brečko 2006, 57).
- **Tipološke teorije** so teorije, ki izbiro kariere in odločitve v zvezi z njo prikazujejo kot del posameznikove osebnosti in njegovih vrednot, ga uvrstijo v določen tip osebnosti in nato proučijo, kaj botruje njegovim odločitvam, povezanim s kariero. **Teorija Johna Hollanda** izhaja iz domneve, da določena smer kariere posameznika privlači zaradi njegovih osebnih lastnosti, ki se razvrstijo v šest tipov osebnosti: realistični, raziskovalni, umetniški, socialni, podjetniški in konvencionalni. Posamezniki v življenju iščejo takšno delovno okolje, kjer lahko uveljavijo osebnost, sposobnosti in interese oziroma delo, ki se sklada z njihovim sistemom vrednot (Holland v Brečko 2006, 60).

2.3 Teorija kariernih sider

Schein (Leibowitz in drugi v Cvetko 2002, 33) je gledal na razvoj kariere kot na dvosmerni proces, v katerem organizacija socializira posameznika in kjer hkrati

posameznik spreminja organizacijo ter vanjo vnaša inovacije. Posameznikove potrebe izvirajo iz njegovih lastnih vrednot, ki se kažejo kot karierna sidra.

Schein je karierno sidro sprva opisal kot sindrom talentov, motivov, vrednot in stališč, ki dajejo posameznikovi karieri stabilnost in smer. Kasneje je dodal, da je pri določanju sidra potrebno upoštevati tudi faktorje samozaznave talentov in sposobnosti, samozaznavo motivov in potreb ter samospoznanje stališč in vrednot (Schein in ostali v Cvetko 2002, 53).

Talenti, motivacija in vrednote se medsebojno povezujejo v lastno podobo prek procesa globalizacije in povratnega učenja. Posameznik se uči ceniti svoj talent in si želi opravljati stvari, ki jih dobro pozna. V kolikor ne ceni talenta, s katerim je obogaten, se lahko zgodi, da zaradi njegove neuporabe izgubi vse možnosti in sposobnosti, ki mu jih drugače prinaša. Ko oseba začne delati, ima ambicije in strahove. Postopoma si pri delu povečuje izkušnje in spoznava lastne talente. Včasih je lahko ta proces precej boleč. Zanj je značilno, da posameznik doživi »šok realnosti«, pri katerem spozna, da so sanje o tem, kakšno bo delo, povsem drugačne od dejanskega opravljanja dela (Bona v Cvetko 2002, 55).

»Karierna sidra so lahko tudi takšne vrste, ki se ji upirajo, saj jo želijo zapustiti. Mi vsi moramo identificirati in razumeti, katera so naša sidra, da presodimo ali delamo prave stvari. Prav tako moramo oceniti, katere so stvari, ki jih bomo v prihodnje potrebovali, če bomo naredili karierno spremembo (Torrington in drugi v Cvetko 2002, 53).«

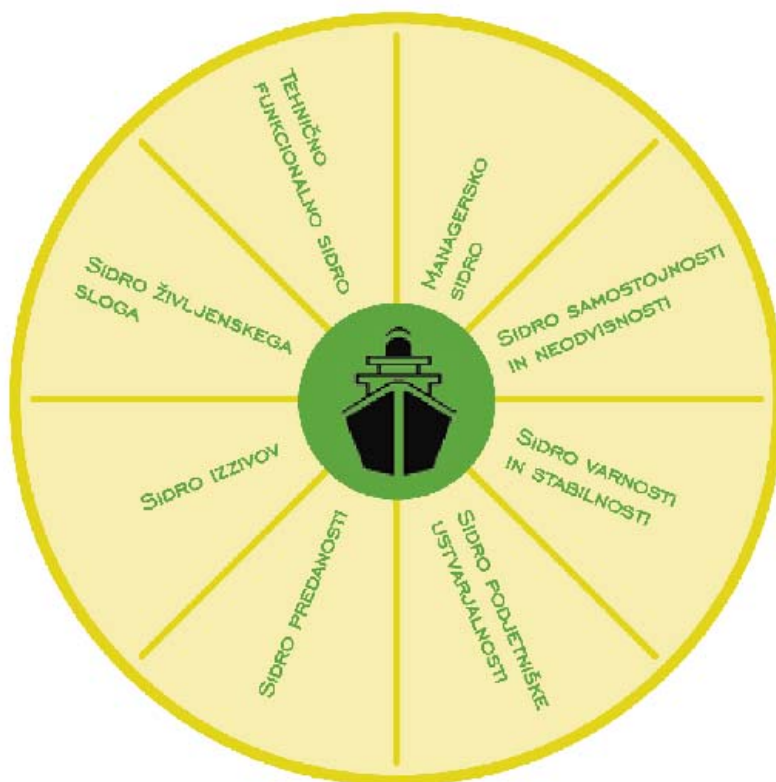
2.3.1 Vrste kariernih sider

Na podlagi dolgoletne raziskave je Schein opredelil osem kategorij kariernih sider, ki se lahko razvijejo pri posamezniku (Schein v Brečko 2004a, 25):

1. tehnično-funkcionalno sidro,
2. managersko sidro,
3. sidro avtonomnosti in neodvisnosti,
4. sidro varnosti in stabilnosti,
5. sidro podjetniške ustvarjalnosti,

6. sidro predanosti,
7. sidro čistega izziva,
8. sidro življenjskega stila.

Slika 2.1: Karierna sidra



Vir: Brečko (2004b, 23).

Tehnično-funkcionalno sidro je značilno za posameznika, ki je predan strokovnemu delu. Delo mu pomeni izziv, pri katerem preskuša svoje lastne zmožnosti oziroma lastno nadarjenost, za kar pa potrebuje naloge, ki mu to omogočajo. Za to skupino ljudi je bistvena vsebina dela (Cvetko 2002; Brečko 2004a).

Posamezniki z **managerskim sidrom** prevzemajo večje odgovornosti, za njih je ključno, da so voditelji. Pomembno jim je napredovanje po hierarhični lestvici, visok dohodek in prispevek k uspehu organizacije. Kompetence oseb s takim sidrom so predvsem iz naslednjih področij: analitične sposobnosti, sposobnost medosebnega in medskupinskega komuniciranja ter čustvena prožnost (Cvetko 2002; Brečko 2004a).

Sidro varnosti in stabilnosti zagotavlja posamezniku varnost zaposlitve. Osebe s tem sidrom iščejo delo v organizaciji, ki jim bo zagotavljala trajno delovno mesto, tako postanejo last organizacije in prepuščajo odgovornost za usmerjanje kariere delodajalcu. Ko najdejo stabilnost, jih ne moti preveč, da bo ostal njihov potencial v podjetju neuporabljen, poiščejo pa si aktivnosti izven dela in v hobijih izpolnijo neizrabljen potencial (Cvetko 2002, 57).

Posameznik s **sidrom avtonomnosti in neodvisnosti** se težko prilagaja delovnemu mestu in organizacijskim postopkom. Čuti namreč potrebo, da bi delal na svoj način, z lastnim tempom in standardi, brez nenehnega nadzora, pravil, delovnega časa in drugih norm v organizaciji. Nagiba se k neodvisnim poklicem, ki mu dajejo možnost večje svobode. Pri delu si želi jasno opisano, časovno določeno delo, hkrati pa si na poti do cilja želi sam izbirati način in sredstva pri dosegu cilja (Brečko 2004b, 34).

Posameznik, ki ima prevladujočo potrebo po ustvarjanju lastnih poslov, lastnih izdelkov ali storitev v skladu z lastno vizijo, ima razvito **sidro podjetniške ustvarjalnosti**. Motivira ga širjenje posla, merilo uspeha je kopičenje bogastva (Brečko 2004b, 35).

Oseba s **sidrom predanosti** se za določen poklic odloči zaradi vrednot, ki jih želi uresničiti pri svojem delu, in ne zaradi nadarjenosti za to delo. Vrednote, s katerimi želi izboljšati svet. Najdemo jih v poklicih, ki pomagajo drugim – npr. zdravnik, medicinska sestra, socialna delavka, učitelj (Brečko 2004b, 35).

Za posameznika s **sidrom čistega izziva** je značilno, da zasidra svojo kariero v predstavi, da lahko osvoji karkoli in kogarkoli, pri čemer je uspeh le premagovanje nemogočega. Na delovnem mestu vseskozi išče in preskuša svoje zmogljivosti, zato je zanj pomembno, da ima dovolj priložnosti, kajti v nasprotnem primeru postane razdražljiv (Brečko 2004b, 35).

Sidro življenjskega sloga je značilno za posameznika, ki je motiviran za oblikovanje uspešne kariere, po drugi strani pa želi, da je kariera v skladu z njegovim življenjskim

slogom. Gre za povezovanje potreb posameznika, družine in kariere (Brečko 2004b, 36).

Karierna sidra ponazarjajo individualne razlike med posamezniki in so preizkušen instrument za razvijanje ter usmerjanje kariere zaposlenih. Organizacijam so ponudila tridimenzionalen sistem napredovanja: vertikalno in horizontalno ustvarjanja kariere ter premike proti centru (Brečko 2008, 27).

2.3.2 Usklajevanje potreb posameznika in organizacije v luči kariernih sider

Bistveno pri razvoju vsake kariere je ugotavljanje potreb posameznika in organizacije in na podlagi tega ujemanje potreb posameznika s potrebami organizacije. Usklajevanje obeh komponent zajema tako posameznika kot organizacijo. Posameznikova naloga je, da razišče lastne prioritete, pri čemer mora jasno komunicirati z organizacijo. Organizacija mora pri vodenju zaposlenih in njihovih karier upoštevati naslednje (Brečko 2006, 283):

- Ustvariti mora prožnejše poti kariere, sisteme za spodbujanje in nagrajevanje.
- Spodbujati mora več pogledov vase in v vodenje samega sebe (vodilni kader mora najprej prepoznati lastno karierno sidro, da lahko svetuje in vodi druge).
- Jasno mora določiti, kaj organizacija potrebuje od posameznika, ki si ustvarja kariero.
- Določiti mora vse možne karierne poti v organizaciji.

Če torej želimo uspešno organizacijo, moramo posameznikom omogočiti, da so zadovoljni in s tem uspešni. Veliko posameznikov spozna, da delo, ki ga opravljajo, ne zadovoljuje njihovih potreb oziroma jih ne izpopolnjuje. Razlog za neuspešnost organizacij in posameznikov moramo torej iskati v preskromnem poznavanju samega sebe, lastnih kariernih ambicij, vrednot, motivov in sposobnosti (Brečko 2006, 286).

2.3.3 Karierno sidro v slovenski javni upravi

V raziskavi iz leta 2001, v kateri je bilo vključenih 182 uslužbencev javne uprave, se je izkazalo, da prevladuje sidro varnosti in stabilnosti. Zanja se je opredelilo kar dobrih 48

odstotkov vprašanih. Odstotek kaže, da ti javni uslužbenci pričakujejo predvsem varnost zaposlitve, odgovornost za razvoj kariere pa puščajo organu, v katerem so zaposleni, zanje je značilna majhna fluktuacija. Sledilo je tehnično-funkcionalno sidro s skorajda 30. odstotki, kar kaže na to, da javna uprava ima potrebne strokovnjake, ki jih motivira izziv na delovnem mestu. Njihov občutek lastne vrednosti je odvisen od tega, ali uporabljajo svojo nadarjenost in ali so rezultati dela cenjeni (Brečko 2004b, 26). V Tabeli 2.2 je prikazana analiza kariernih sider med javnimi uslužbenci iz leta 2001.

Tabela 2.2: Analiza kariernih sider med javnimi uslužbenci

Vrsta sidra	Odstotek	Število JU
Tehnično-funkcionalno sidro	29,67	54
Menedžersko sidro	2,19	4
Sidro samostojnosti/neodvisnosti	9,34	17
Sidro varnosti/stabilnosti	48,9	89
Sidro podjetniške ustvarjalnosti	0,54	1
Sidro predanosti	4,39	8
Sidro izziva	2,19	4
Sidro življenjskega sloga	3,29	6

Vir: Brečko (2004a, 26).

3 TEORETIČNO POJMOVNA IZHODIŠČA V POVEZAVI Z UPRAVO

3.1 Uprava kot okvir delovanja javnih uslužbencev

Za opredelitev kariernega sistema v državni upravi je potrebno opredeliti pojme, ki so povezani s sistemom državne uprave.

Pojem uprava je bil dolgo časa vezan le na državo, šele v 20. stoletju pa je poslovni duh Združenih držav Amerike odkril, da uprava ni samo področje države, ampak da imamo opraviti z upravo pri vsaki organizirani dejavnosti (Haček 2001, 14). Uprava ima več pomenov, kot dva osnovna pa je Pusić izpostavil naslednja: uprava kot sklop upravnih organizacij, s katerim se označuje skupek določenih dejavnosti oziroma proces, drugič pa kot pomen določenih dejavnosti, določeno vrsto oziroma strukturo organizacije (Pusić 2002, 28).

Ko se upravo opredeli kot dejavnost, uprava ne pomeni odločanje o ciljih, temveč subjekte (posamezniki, organi), ki izvajajo to dejavnost, to pomeni, da upravljajo organizacijo na podlagi sprejetih odločitev o njenih ciljih (Virant 2002, 18).

Klasično opredelitev javne uprave kot birokratske organizacije je podal nemški družboslovec Max Weber. Eden izmed temeljev modela birokratske organizacije je hierarhija plačanih uslužbencev, ki usmerja delo posameznikov, pri čemer nadrejeni ukazuje, podrejeni pa izvršuje ukaze. Weber je izpostavil tri lastnosti, ki jih mora vsebovati formalna struktura birokracije: jasna delitev dela (delo v birokratski organizaciji je razdeljeno med enote, ki jih sestavljajo posamezniki ali skupine posameznikov), hierarhija (ločuje nadrejene od podrejenih, porazdeljujejo se nagrade in privilegiji, priznavata se avtoriteta in položaj) in brezosebnost v odnosih (formalna komunikacija, delovanje birokratov je omejeno s predpisanimi vzorci ravnanja) (Grafenauer in Brezovnik 2006, 27–28).

Webrova opredelitev javne uprave predstavlja togo organizacijo, vezano na ustaljene procese in postopke, usmerjeno k zagotavljanju javnega dobrega. Modernistični pogled na javno upravo pa je povezan z novim upravljanjem javnega sektorja in je vezan na učinkovitost in inovativnost, poleg zagotavljanja javnega dobrega pa je usmerjen tudi na dobiček (Haček 2001, 35).

Prednostna naloga državne uprave z vsemi elementi birokratske organizacije je prilagoditev novemu, modernemu okolju, ki je nestabilno in nepredvidljivo. Modernizacija državne uprave poteka v smislu učinkovitejše, racionalnejše, uspešnejše, ekonomske in manj številne državne uprave (Brejc v Haček 2007, 34).

Virant javno upravo opredeli kot celoto vseh dejavnosti upravljanja, ki zajema odločanje o javnih interesih in njihovo uveljavljanje. Javna uprava je strokovni izvršilni aparat, s pomočjo katerega država izvršuje svoje cilje (Virant 2002, 18).

Sistem javne uprave tvori krog organov, ki je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2007, 25):

- državna uprava, teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih funkcij,
- lokalna samouprava, upravljanje o družbenih zadevah, ki neposredno temelji na lokalni skupnosti,
- javne službe, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve,
- javni sektor, ki temelji na kriteriju lastništva države, torej sodi sem vse, kar je v državni lasti.

Javna uprava so torej državne organizacije, ki zagotavljajo (Bučar v Haček 2001, 31):

- dobrine, ki so na voljo vsem ljudem (osnovna izobrazba, zdravstvo, varnost),
- dobrine, ki jih je potrebno vsiliti zaradi javnih koristi (komunala, obvezno zdravljenje, veterinarska služba),
- dobrine, ki jih ni mogoče individualizirati (kolektivne komunalne storitve),
- dobrine, katerih proizvajalci imajo monopol (energetika).

V okviru procesa vključevanja Slovenije v Evropsko unijo je bila potrebna reforma slovenske javne uprave v evropsko primerljiv sistem. Novi zakonodaji ZJU (UPB3 2007) in ZSPJS (UPB13 2009) javni sektor definirata kot skupek:

- državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti,
- javnih agencij, javnih skladov, javnih zavodov in javnih gospodarskih zavodov,
- drugih oseb javnega prava, če so posredni uporabniki državnega proračuna lokalne skupnosti.

Javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv lokalna skupnost, pa niso del javnega sektorja (ZJU UPB3 2007; ZSPJS UPB13 2009).

3.1.1 Državna uprava

V diplomskem delu se bom osredotočila na javne uslužbence, zaposlene v organih državne uprave, zato v nadaljevanju podrobneje predstavljam tudi pojem državne uprave.

Izvirni pojem državna uprava označuje instrumentalizacijo državne oblasti in države kot posebne oblike družbene organizacije. Začetki državne uprave segajo v postfevdalni čas oziroma se vzpenjajo z vzponom absolutističnih monarhij v Evropi, ki temeljijo na državnem upravnem aparatu, ki dobi pomembno mesto pri izvajanju državne oblasti (Pusić v Haček 2007, 31).

Državna uprava je del javne uprave. Organizacijsko gledano je državna uprava skupek organov, ki upravljajo z državo v smislu izvajanja politike, medtem ko je funkcionalno gledano dejavnost upravljanja v javnih zadevah na instrumentalni ravni. V slovenski zakonodaji je opredeljena kot del izvršilne oblasti v Republiki Sloveniji, ki kot taka izvršuje upravne naloge oziroma strokovni del. Ustava Republike Slovenije ureja položaj državne uprave od 120. do 122. člena, kjer določa, da organizacijo uprave in njene pristojnosti ter način imenovanja funkcionarjev ureja zakon, njene naloge pa opravljajo ministrstva. Ustava Republike Slovenije v 122. členu določa, da je zaposlitev

v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v primerih, ki jih določa zakon (Ustava RS 1991).

Državna uprava je v slovenski zakonodaji natančneje definirana v Zakonu o državni upravi (UPB4 2005). Ima dve poglavitni funkciji (Haček in Bačlija 2007, 32):

- izvršilno (izvrševanje zakonov, državnega proračuna ter drugih političnih odločitev nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti);
- strokovno-tehnično (pripravljanje strokovnih podlag za politično odločanje nosilcev zakonodajne in izvršilne oblasti).

Pri izvajanju svojih funkcij izdaja predpise, upravne odločbe, akte poslovanja, materialna dejanja in izdaja interne akte (Virant 2002, 18).

3.2 Sistem javnih uslužbencev

Sodobni uslužbenski sistem je postavil temelje uradniškemu sistemu, pri čemer je potrebno poudariti uvedbo pojma javnega uslužbenca in uradnika. Zakon o javnih uslužbencih je bil sprejet leta 2002, področje zaposlenih v upravi je uredil sistemsko, pri tem pa upošteval naslednja evropska načela: skupna načela javnih uslužbencev, javni natečaj, sistem nazivov in delovnih mest kot podlaga za karierni sistem, obvezno usposabljanje za uradnike kot vstopni pogoj v sistem, uvedba obveznosti ocenjevanja delovnih in strokovnih kvalitet uradnika spremljanje njegove kariere in letne pogovore (Korade Purg 2011, 128).

Bistvene lastnosti sprejetega sistema so (Korade Purg 2011, 129):

- Ločitev politike in stroke z določitvijo uradniških položajev in funkcionarjev.
- Delitev javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence na podlagi opravljanja njihovih nalog.
- Uvedba javnega natečaja kot postopka izbire kandidatov za zasedbo uradniških delovnih mest.
- Vzpostavitev uradniškega sveta.

ZJU (UPB3 2007) v prvem delu ureja skupne elemente uslužbenskega sistema v javnem sektorju, v drugem delu pa podrobneje ureja uslužbenški sistem v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

3.2.1 Skupna načela sistema javnih uslužbencev

Katalog načel opravljanja javnih nalog naj bi uslužbenskemu sistemu zagotavljal etične vrednote za njegovo delovanje (Haček in Bačlija 2007, 104).

Skupna načela javnih uslužbencev so naslednja (ZJU UPB3 2007):

- načelo zakonitosti (8. člen),
- načelo enakopravne dostopnosti (7. člen),
- načelo strokovnosti (9. člen),
- načelo prepovedi sprejemanja daril (11. člen),
- načelo častnega ravnanja (10. člen),
- načelo zaupnosti (12. člen),
- načelo odgovornosti (13. člen),
- načelo varovanja poklicnih interesov (15. člen),
- načelo dobrega gospodarjenja (14. člen) ter
- načelo prepovedi nadlegovanja (15. a člen).

Drugi del načel se navezuje le na uradnike v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Uradniška načela so naslednja (ZJU UPB3 2007):

- načelo javnega natečaja (27. člen),
- načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (28. člen),
- načelo kariere (29. člen),
- načelo odprtosti do javnosti (32. člen) ter
- načelo prehodnosti (30. člen).

Za mojo diplomsko delo je pomembno načelo kariere, ki javnim uslužbencem zagotavlja možnosti za uradniško kariero ter jim omogoča karierni razvoj.

3.3 Javni uslužbenec, notranja organizacija in sistemizacija ter delovno mesto

Za zaposlenega v javni upravi se uporablja izraz **javni uslužbenec**. Izraz označuje osebe, ki službo v državnih organih in organih lokalnih skupnosti opravljajo trajno in profesionalno. Družbeni položaj javnega uslužbenca se je skozi zgodovino spreminjal: od enačenja z izvajanjem oblasti do privilegija, ki imetniku prinaša koristi (Pusić v Virant 2002, 187).

Pojem državnega uslužbenca se je na evolucijski lestvici razvil pred pojmom javni uslužbenec, izvira namreč iz časov britanske uprave v kolonialni Indiji, kjer se je nanašal na vse vladne uslužbenice, ki niso bili zaposleni ne v vojski in ne v sodstvu. Korenine pojma državni uslužbenec se zasledijo že v času, ko so bili uradniki personalni uslužbenci monarha ali vladarja oziroma zastopniki krone. V 19. stoletju se uporaba pojma javni uslužbenec v Veliki Britaniji omeji le na tiste civilne uradnike, ki so bili zaposleni v vladnih ministrstvih (Haček in Bačlija 2007, 38).

Sodobni pogled sprejema zaposlitev v državni upravi kot družbeno koristno funkcijo, kjer javni uslužbenec opravlja naloge v javno korist. Položaj javnih uslužbencev se od zaposlenih v zasebnem sektorju razlikuje tudi zaradi samega črpanja sredstev za plače iz proračuna (Virant 2002, 188).

Weber izvajalca v birokratski organizaciji imenuje poklicni uradnik, ki mora nepristransko upravljati in se ne ukvarjati s politiko. Ključnega pomena je uradnikova čast, ki jo Weber opredeli kot uradnikovo sposobnost, da kljub svojim prepričanjem vestno in natančno izpolni izdani ukaz (Haček in Bačlija 2007, 45).

V najširšem funkcionalnem pomenu bi kot javnega uslužbenca lahko pojmovali vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo. V organskem smislu pa bi kot javne uslužbenice lahko imenovali tiste, ki delajo za nek organ in se njihova dejavnost šteje kot dejavnost organa v javnem sektorju. Javni uslužbenec praviloma deluje znotraj uslužbenskega sistema (Haček in Bačlija 2007, 40).

V slovenski ureditvi oseba pridobi status **javnega uslužbenca** praviloma z enostranskim aktom o imenovanju oziroma s pogodbenim aktom, kar ureja ZJU (UPB3 2007) (Haček 2001). Kot samostojni in neodvisni izvajalec svojega poklica ne deluje v lastnem imenu, ampak v medsebojnem razmerju, ki temelji na posebni zaupnosti, politični nevtralnosti, nepristranskosti, lojalnosti in odgovornosti (Haček in Bačlija 2007, 101).

Klasifikacija javnih uslužbencev ter sistemizacija delovnih mest sta medsebojno povezani in prepleteni, ne le s pojmom delovnega mesta, pri katerem gre za skupek nalog, temveč tudi s kadrovskim načrtom, z nazivi in položaji. Klasifikacijski sistem javnih uslužbencev vsebuje (Haček 2001, 75):

- nazive in definicije posameznih kategorij;
- sistem kategorij, ki le-te povezujejo v sklenjeno celoto in
- pravila za razvrščanje, ki vsebujejo logično in praktično sprejemljive kriterije za uvrščanje javnih uslužbencev oziroma delovnih mest v posamezne kategorije.

Temelj klasifikacijskemu sistemu javnih uslužbencev je klasifikacija delovnih mest. Postopek klasifikacije delovnih mest se začne pri delovnem mestu. Delovno mesto je zbir vseh delovnih nalog, ki jih opravlja javni uslužbenec, in omogoča primerjavo delovnih mest po različnih skupnih lastnostih v skupine, ki jih je potrebno standardizirati. Za vsako delovno mesto je potrebno določiti redne in posebne naloge, administrativne naloge, osnovne metode dela in odgovornost. V sistemu klasifikacije delovnih mest sta položaj javnega uslužbenca in njegova plača odvisna od delovnega mesta, ki ga zaseda (Haček in Bačlija 2007, 98).

Slovenski uslužbenski sistem v 23. členu ZJU (UPB3 2007) na podlagi klasifikacije delovnih mest ločuje med uradniki in strokovno-tehničnimi javnimi uslužbenci.

Uradniška delovna mesta so delovna mesta, na katerih se opravljajo javne oziroma temeljne naloge organa in najzahtevnejše naloge v spremljajočih dejavnostih (ZJU UPB3 2007).

Strokovno-tehnični javni uslužbenci so javni uslužbenci, ki v organih opravljajo spremljajoča dela na področju kadrovskega in materialno-tehničnega poslovanja, tehnična in podobna dela, ki jih je potrebno opravljati zaradi izvajanja javnih nalog organa, pri čemer je potrebno izpostaviti, da lahko tudi uradniki opravljajo zahtevnejša spremljajoča dela, ki zahtevajo poznavanje nalog organa (ZJU UPB3 2007).

Posebnost v uradniškem sistemu so nazivi, ki so vezani le na uradniška delovna mesta, saj zakon določa, da uradnik izvršuje javne naloge v nazivu, ki je vezan na posameznika. Praviloma se uradniška delovna mesta opravljajo 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 (ZJU UPB3 2007):

- najmanj predpisana izobrazba;
- strokovni izpit;
- znanje uradnega jezika.

Poleg naštetega pa se za pridobitev višjega naziva določijo tudi delovne izkušnje in drugi pogoji v skladu z zakonom. Novost so tudi položaji kot uradniško delovno mesto, na katerem uradniki izvršujejo pooblastila v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela. Pri položajnih delovnih mestih je poleg nazivov, v katerih se lahko ta delovna mesta opravljajo, bistveno to, da se na njih izvajajo naloge, povezane z izvrševanjem pooblastil v zvezi z vodenjem, usklajevanjem in organizacijo dela (Haček in Bačlija 2007, 124)

ZJU (UPB3 2007) je uvedel tudi pomembno razmejitev med uradniškimi in političnimi (funkcionarji) položaji.

ZJU (UPB3 2007) določa, da se z aktom o sistemizaciji delovnih mest in organizaciji določi seznam predvidenih delovnih mest v organu, ki omogoča organizacijsko preglednost in strukturo, predvsem pa načrtnost pri zaposlovanju. Pogoji za zasedbo delovnih mest so določeni v sistemizaciji, ki je pripravljena v skladu z ZJU (UPB3 2007) in Uredbo o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih, ki je bila sprejeta leta 2003.

Sistemizacija je interni organizacijski akt, ki postavlja organizacijsko sliko, nima pa finančnih učinkov, ker sam po sebi še ne daje pravice do nove zaposlitve (Haček 2001, 153).

Skupna izhodišča za **notranjo organizacijo in sistemizacijo delovnih mest** v posameznem organu so urejena v Uredbi o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (2003). Ta uredba natančno določa pogoje, pod katerimi se lahko oblikujejo notranje organizacijske enote v posameznem organu, npr. sektorji, uradi, oddelki, izpostave, odseki, oziroma merila, pod katerimi se le-te lahko oblikujejo, natančneje definira tudi naloge, ki se opravljajo na posameznih delovnih mestih, in pogoje za zasedbo le-teh. Javnemu uslužbencu se glede na izpeljani postopek za zasedbo delovnega mesta ob sklenitvi pogodbe o zaposlitvi v skladu z sistemizacijo določi delovno mesto, ki postane njegovo izhodišče za karierni razvoj (Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih 2003). Organi sklepajo delovna razmerja in upravljajo s kadrovskimi viri v skladu s kadrovskim načrtom, s katerim se prikaže dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe v številu in strukturi delovnih mest za obdobje (ZJU UPB3 2007).

4 KARIERA V DRŽAVNI UPRAVI

Možnost kariere pomeni motivacijski učinek, ker uspešnim in strokovno usposobljenim uradnikom omogoča, da nadaljujejo uradniško kariero na svojem delovnem mestu. Tak način pomeni dvostransko obveznost tako za zaposlenega kot za njegovega nadrejenega. Uradnik se mora dokazovati z rezultati dela, nadrejeni pa mora njegovo delo spremljati. Načelo kariere ni namenjeno samo že zaposlenim javnim uslužbencem. Z možnostjo napredovanja namreč ustvarja podlago, da v upravo vstopajo tudi uspešni in sposobni posamezniki, ki v njej vidijo možnost za uradniško kariero (Korade Purg 2003, 131)

Karierni sistem urejajo naslednji predpisi:

- Zakon o javnih uslužbencih (UPB3 2007),
- Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (UPB13 2009),
- Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008),
- Uredba o napredovanju uradnikov v nazive (2008),
- Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (2003).

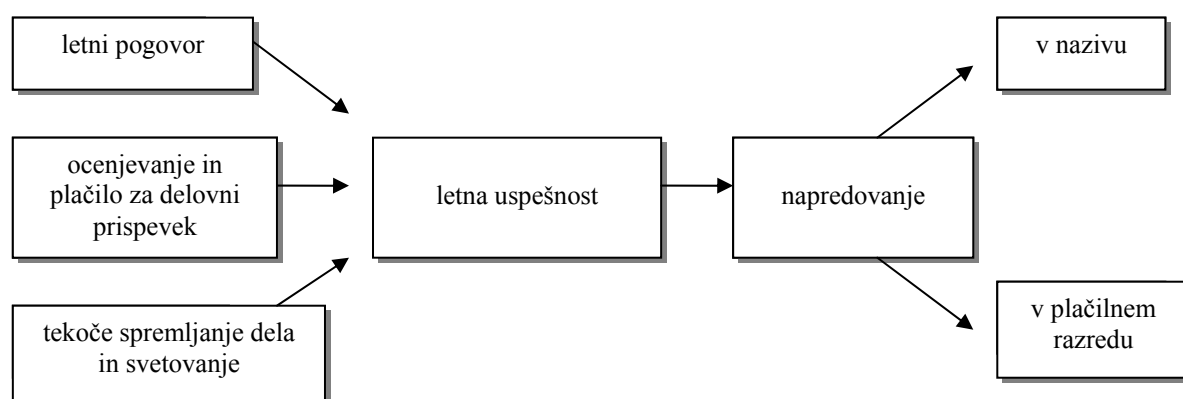
Razvoj kariere v državni upravi je torej določen z zgoraj navedenimi predpisi, ki omogočajo spremljanje kadrov in usmerjanje kariere javnih uslužbencev ter vsebujejo več vrst spodaj navedenih institutov, ukrepov, postopkov in načinov, ki v medsebojni povezanosti vzpostavljajo in spodbujajo sistem upravljanja kadrov (Bagon 2003a, 11):

- ocenjevanje delovne uspešnosti kot sredstvo za spodbujanje storilnosti in učinkovitosti posameznika, ki z delom plače nagrajuje prispevek posameznika k skupnemu rezultatu organa, njegovi uspešnosti ter učinkovitosti,
- letni pogovor kot sredstvo za presojo in razvoj človeških virov ter usklajevanje ciljev posameznika s cilji organizacije,
- sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu, ki naj bi omogočal napredovanje uspešnim in strokovno usposobljenim uslužbencem,
- karierni razvoj, ki naj bi omogočil doseganje tistih položajev in delovnih mest oziroma nalog, pri katerih bodo lahko uradniki čim bolje izkoristili svoje sposobnosti, nadarjenost ter se v skupno dobro uresničevali na področjih, ki jih

- zanimajo,
- premeščanja uslužbencev in njihovega dela na projektno organiziranih nalogah in drugih oblikah neformalne organizacije, ki omogočajo, da zaposleni vstopa na številne načine v proces dela, prevzema naloge in odgovornosti za daljši ali krajši čas,
 - načrtno in usmerjeno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje uslužbencev, da bi prispevali k boljšemu delu organov, uprave in hkrati delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev.

Spodnja slika 4.1 prikazuje, kako so med seboj povezani elementi, ki v državni upravi omogočajo karierni razvoj javnim uslužbencem.

Slika 4.1: Karierni razvoj v upravi



Vir: Bagon (2003a, 11).

Karierni sistem neposredno določata 29. in 105. člen ZJU (UPB3 2007), in sicer, da je uradniku omogočena kariera z napredovanjem.

Kariera uradnika je odvisna od njegove strokovne usposobljenosti, delovnih in strokovnih kvalitete ter rezultatov in ciljev organa. Vrednoti se na različne načine, in sicer s pomočjo letnih pogovorov, ocenjevanjem delovne uspešnosti in doseženim napredovanjem glede na sistem napredovanja na delovnem mestu in v nazivu ter z usmerjenim izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem (Bagon 2003a, 10).

Pri razvoju kariere javnega uslužbenca igra pomembno vlogo njegov nadrejeni, saj mu zakon nalaga, da mora spremljati njegovo delo in vsaj enkrat letno opraviti razgovor z vsakim zaposlenim v njegovi organizacijski enoti, kar je nadalje podlaga za eventualna napredovanja oziroma premestitve (ZJU UPB3 2007).

Strokovna usposobljenost, izraz, ki se uporablja v ZJU (UPB3 2007), se po mnenju Bagonove lahko razume kot kompetence. Splošne kompetence javnega uslužbenca v državni upravi so določene s samim sistemom javnih uslužbencev, npr. samostojnost, natančnost, ustvarjalnost, zanesljivost pri opravljanju dela. Skupne kompetence so tiste, ki jih za posamezno skupino (uradniška delovna mesta, položajna delovna mesta) določata ZJU (UPB3 2007) in Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (2003) (npr. obvezno usposabljanje za imenovanje v naziv, vodenje v upravi). Posebne kompetence, ki so vezane na konkretno delo, so določene s samim delovnim mestom v aktih o sistemizaciji in konkretno pogodbo o zaposlitvi (Bagon 2003a, 13).

Karierni sistem javnih uslužbencev je tesno povezan s plačnim sistemom, ki je doživel korenito spremembo v avgustu 2008. Z uporabo Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (UPB13 2009), v nadaljevanju ZSPJS, je prišlo do sprememb na področju napredovanja javnih uslužbencev. ZSPJS (UPB13 2009) namreč na novo določa pogoje za napredovanje javnih uslužbencev tako v višji plačni razred kot tudi v naziv. Sprejeti sta bili Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008) in Uredba o napredovanju uradnikov v nazive (2008), s katerima je na novo postavljen sistem premeščanja in napredovanja, ki omogoča razvoj kariere zaposlenih v državnih organih.

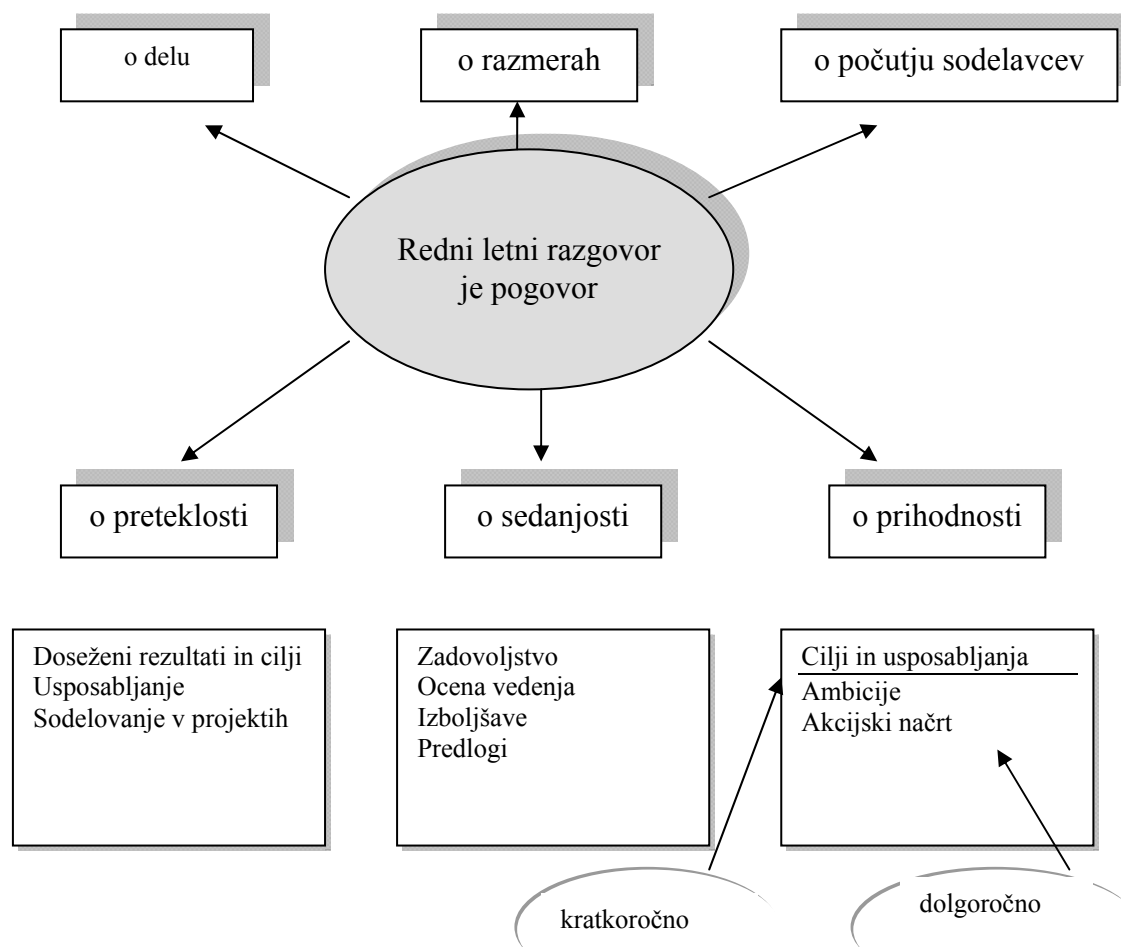
4.1 Letni pogovor s sodelavcem

Letni pogovor je ključni element usmerjanja kariere javnih uslužbencev. Nadrejeni mora za doseg cilja spremljanja razvoja kariere vsaj enkrat letno opraviti razgovor z vsakim javnim uslužbencem v njegovi organizacijski enoti. Je oblika načrtnega dela vodje s posameznim javnim uslužbencem, usmerjenega v njegovo strokovno

usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost, katerega cilj je zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev (Bagon 2003b, 3).

Slika 4.2 prikazuje potrebne elemente za dobro opravljen letni pogovor.

Slika 4.2: Redni letni razgovor v sliki



Vir: Brečko (2007, 8).

Na osnovi letnih pogovorov se oblikujejo letni programi dela posameznika, določi se cilj in pričakovani rezultati oziroma evalvacija že doseženih rezultatov. S pomočjo letnega pogovora se tako lahko zagotovi objektivnejše ocenjevanje delovne uspešnosti, ki je osnova za napredovanje javnih uslužbencev (Bagon 2003b, 3).

V letnem pogovoru je potrebno določiti in opredeliti naslednjih šest področij (Bagon 2003b, 25):

- pregled nalog in rezultatov dela,
- težišča primernosti javnega uslužbenca,
- vodenje in sodelovanje,
- dogovor glede delovnih nalog v naslednjem obdobju,
- merilo za oceno rezultatov dela,
- razvojni ukrepi.

4.2 Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje

Za učinkovito in zakonito delo uprave je potrebno znanje. Zato je bistvenega pomena, da se javnim uslužbencem zagotovijo sistematični, stalni in dostopni načini dopolnjevanja strokovnega znanja. Izhodišča za stalni in sistematični razvoj usposobljenosti in znanja javnih uslužbencev so dana v določbah ZJU (UPB3 2007, 101. – 110. člen). Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ima podlago v 103. členu ZJU (UPB3 2007), vzpostavlja povezave med delovno uspešnostjo, uporabo novega znanja in mehanizmi nagrajevanja, opredeljuje odgovornost do izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter nosilce za njihovo načrtovanje, ciljne skupine, organiziranje in izvajanje izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja na posameznih organizacijskih ravneh upravne organizacije. Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja (2006) vsebuje vsebine, ki so pomembne za vse organe. Predlog strategije na podlagi strokovnih analiz pripravi ministrstvo za javno upravo. Z načrtom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja se določijo vsebine izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter višina sredstev, ki so namenjena za nadaljnje izobraževanje in za izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja. Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja za posamezni organ pa določi predstojnik organa (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja 2006, 6).

Izobraževanje v najširšem pomenu delimo glede na namen, in sicer: formalno izobraževanje za pridobitev javno priznane stopnje izobrazbe ali usposobljenosti in neformalno izobraževanje za opravljanje poklica, poklicnega dela ali neke splošne potrebe. Formalno izobraževanje je tisto, ki privede do formalno potrjenih izobraževalnih rezultatov, kakršni so dosežena stopnja izobrazbe, diploma ali poklicna dokvalifikacija. Cilj neformalnega izobraževanja ni pridobitev javno veljavne stopnje izobrazbe ali kvalifikacije, zato se ne zahteva njegova verifikacija z uradnim potrdilom o javni veljavnosti, marveč pridobitev znanja in spretnosti, ki so potrebni za opravljanje konkretnega poklica ali poklicnega dela. ZJU (UPB3 2007) torej razlikuje med pravico do izobraževanja v interesu delodajalca in dolžnostjo uradnika do usposabljanja in izpopolnjevanja. Stroški usposabljanja in izpopolnjevanja na delovnem mestu, ki se izvaja v skladu z določenim programom, bremenijo delodajalca (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja 2006, 6).

Temeljni cilj usposabljanja in izpopolnjevanja je razširiti in izboljšati sposobnosti javnih uslužbencev, da bodo lahko maksimalno prispevali k doseganju ciljev organizacije in tako povečali njeno učinkovitost. Zaradi omejenih virov se priporoča, da se javni uslužbenci v povprečju usposabljujejo in izpopolnjujejo 64 ur na leto (Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja 2006, 7–8).

4.3 Delovna uspešnost

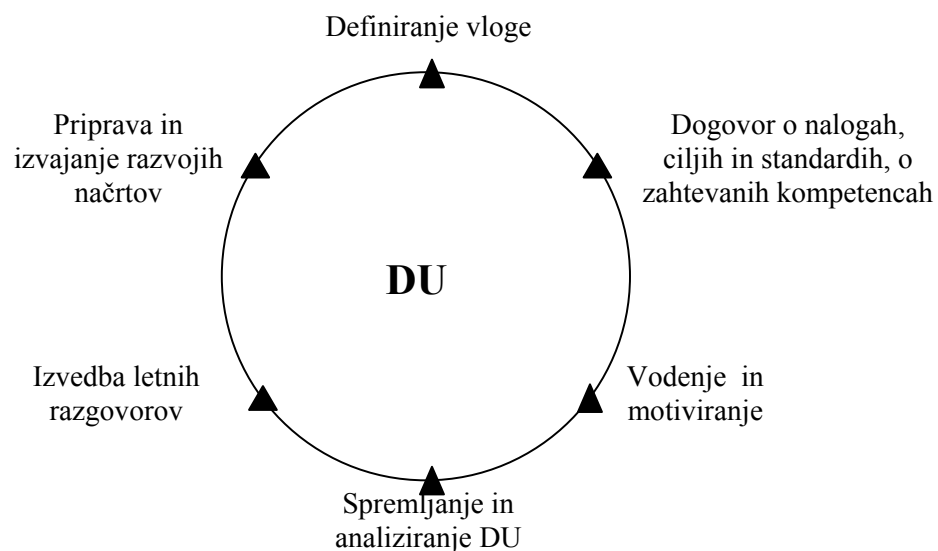
Vsa uslužbenska zakonodaja veže razvoj, napredovanje in kariero uradnikov ter ostalih javnih uslužbencev na delovno uspešnost. Ena izmed nalog vodje je povečati delovno uspešnost zaposlenih. Vodja naj bi svoje zaposlene motiviral na različne načine, npr. z navduševanjem za skupne cilje, razlaganjem pomena in vlog vsakega zaposlenega v skupnih prizadevanjih. Delo mora biti organizirano tako, da so naloge optimalno razporejene, predvsem po usmerjenosti in nadarjenosti sodelavcev (Bagon 2003b, 21).

4.3.1 Upravljanje delovne uspešnosti

Upravljanje delovne uspešnosti je prikazano na Sliki 4.3. Poteka v krogu v naslednjem vrstnem redu:

1. Definiranje vloge (pomen delovnega mesta v organizaciji)
2. Dogovor o nalogah, ciljih in standardih
3. Usmerjanje in motiviranje
4. Spremljanje in analiziranje delovne uspešnosti
5. Izvedba letnih pogovorov
6. Priprava in izvajanje razvojnih načrtov

Slika 4.3: Sistem celovitega upravljanja delovne uspešnosti (DU)



Vir: Bagon (2003b, 21).

Po mnenju Bagonove (2003b) je za upravljanje delovne uspešnosti ključno, da imata vodja in zaposleni usklajena pričakovanja o vlogi, nalogah, ciljih in pričakovanih rezultatih.

4.3.2 Ocenjevanje delovne uspešnosti

Ocenjevanje delovne uspešnosti, možnost vplivanja na napredovanje in karierni razvoj posegajo na najobčutljivejša 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 kvalitete uradnikov. Ocenjevanje naj bi bilo izpeljano tako, da bo zagotovljeno plačilo za opravljene dosežke, po drugi strani pa bosta omogočena razvoj in napredovanje uradnikov, odvisno od delovnih dosežkov in uradnikovih delovnih zmožnosti (Bagon 2002, 9).

Ocenjevanje mora biti izvedeno pravilno, 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. Delovna uspešnost se 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. Dodatni kriteriji za napredovanje bodisi v naziv bodisi v plačni razred so: samostojnost, ustvarjalnost, natančnost, zanesljivost, kvaliteta sodelovanja in organiziranje dela ter druge sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela, dodatni kriterij za dodatek k plači pa je nadpovprečna obremenjenost (Bagon 2003b, 22).

ZJU (UPB3 2007) 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. Ocena delovne uspešnosti vpliva na (Bagon 2003b, 23):

- ocenjevanje uradnikov zaradi napredovanja v višji naziv,
- ocenjevanje javnih uslužbencev zaradi napredovanja v višji plačni razred,
- ocenjevanje javnih uslužbencev za izplačilo dela plače za delovno uspešnost.

Postopek ocenjevanja delovne uspešnosti je natančno določen v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Delovne in strokovne kvalitete javnega uslužbenca se ocenjujejo vsako leto. Pri postopku ocenjevanja se ocenijo vsi javni uslužbenci, torej vsi, ki so pri proračunskem uporabniku zaposleni za določen ali

nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega delovnega časa, in so v prejšnjem koledarskem delu opravljali delo najmanj šest mesecev ter tudi tisti, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot šest mesecev oziroma so odsotni več kot šest mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva (porodniški dopust). Postopek ocenjevanja se izvede vsako leto najkasneje do 15. marca. V kolikor je bil javni uslužbenec pri enem delodajalcu zaposlen manj kot šest mesecev in se je zaposlil pri drugem delodajalcu v javnem sektorju, je kljub temu potrebno izvesti postopek ocenjevanja in podati oceno za to obdobje. Delodajalec, pri katerem javni uslužbenec izpolni pogoj najmanj šestih mesecev zaposlitve, mora upoštevati vse predloge ocen predhodnih delodajalcev javnega uslužbenca in na tej podlagi določiti oceno javnega uslužbenca v ocenjevalnem obdobju (Uredba o napredovanju uradnikov v plačni razred 2008).

Delovna uspešnost se ocenjuje na podlagi (Uredba o napredovanju uradnikov v plačni razred 2008):

- rezultatov dela,
- samostojnosti, ustvarjalnosti in natančnosti pri opravljanju dela,
- zanesljivosti pri opravljanju dela,
- kvaliteti sodelovanja in organizaciji dela ter
- drugih sposobnosti v zvezi z opravljanjem dela.

Ocena delovne uspešnosti javnega uslužbenca je lahko: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo (Uredba o napredovanju uradnikov v plačni razred 2008):

Odlična ocena delovne uspešnosti pomeni odlično opravljeno delo, to je visoko nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Zelo dobra ocena delovne uspešnosti pomeni zelo dobro opravljeno delo, to je nad pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Dobra ocena delovne uspešnosti pomeni dobro opravljeno delo, to je v skladu s pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Zadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni zadovoljivo opravljeno delo, to je delno pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Nezadovoljiva ocena delovne uspešnosti pomeni nezadovoljivo opravljeno delo, to je v celoti pod pričakovanji glede na kriterije ocenjevanja, v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin (Haček in Bačlija 2007, 126). Obvezen del določanja ocene delovne uspešnosti je tudi seznanitev javnega uslužbenca z oceno. V kolikor se javni uslužbenec z oceno ne strinja oziroma ni bil ocenjen, Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS UPB13) predvideva, da lahko v osmih delovnih dneh od poteka roka za ocenitev oziroma od seznanitve z oceno zahteva, da se ga oceni oziroma zahteva preizkus ocene pred komisijo, ki jo imenuje odgovorna oseba v roku 15 dni od vložitve zahteve za preizkus ocene. Komisijo iz prejšnjega odstavka sestavljajo trije javni uslužbenci, ki imajo najmanj enako stopnjo izobrazbe, kot se zahteva za delovno mesto javnega uslužbenca, ki je zahteval preizkus ocene. V komisijo so lahko imenovani tudi javni uslužbenci drugega proračunskega uporabnika. Nadrejeni in javni uslužbenec, ki zahteva preizkus ocene, imata pravico do udeležbe v preizkusu ocene. Komisija opravi preizkus ocene oziroma naloži delodajalcu, da javnega uslužbenca oceni najkasneje v 15. dneh od njenega imenovanja, pri čemer je odločitev komisije dokončna. Zoper oceno komisije lahko javni uslužbenec uveljavlja sodno varstvo v skladu z zakoni, ki urejajo delovna razmerja (ZSPJS UPB13 2007, 17. a člen).

4.4 Napredovanje v državni upravi

Napredovanje javnih uslužbencev pomeni pomikanje na vse zahtevnejša delovna mesta oziroma na položaje, ki zagotavljajo izboljšanje gmotnega položaja in druge pogoje dela. V sistemu klasifikacije delovnih mest napredovanje pomeni premik na višje delovno mesto, v sistemu klasifikacije javnih uslužbencev pa na višji položaj v tej klasifikaciji (Virant v Haček 2001, 84).

Trpin (Trpin v Haček in Bačlija 2007, 122) loči napredovanje na avtomatično, ki je neodvisno od ocene sposobnosti zaposlenega (klasifikacija uslužbencev), in na napredovanje, odvisno od ocene sposobnosti in delovnih uspehov (klasifikacija delovnih mest). Tako ločuje odprt sistem napredovanja in sistem avtomatičnega napredovanja. V odprtem sistemu javni uslužbenec napreduje na podlagi ocen njegovih sposobnosti, pri avtomatičnem pa napreduje neodvisno od ocene (npr. pridobitev višje stopnje izobrazbe).

V upravi so hierarhične poti napredovanja jasne: uradniki napredujejo v okviru petih kariernih razredov in v okviru teh v nazivih – po tri nazive v vsakem razredu. Vsi uslužbenci napredujejo tudi v višji plačni razred na istem delovnem mestu. V obeh primerih pridobijo višjo plačo (Bagon 2004, 19).

Javni uslužbenci v slovenskem sistemu napredujejo na podlagi ocenjenih delovnih in strokovnih kvalitet in ne avtomatično (Haček in Bačlija 2007, 126).

Ločimo torej med napredovanjem v višji naziv, ki je namenjeno le uradnikom, in napredovanjem v višji plačilni razred, predvidenim tako za uradnike kot za ostale javne uslužbence. Napredovanje javnih uslužbencev je povezano s pridobljenimi letnimi ocenami delovne uspešnosti.

Horizontalno napredovanje pomeni napredovanje po plačnih razredih, brez spremembe delovnega mesta in naziva, pri čemer se napredovanje izrazi pri povišanju osnovne plače. V ZSPJS (UPB13 2009) je predvideno, da javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v nazivu, v posameznem nazivu napredujejo za največ pet

plačnih razredov, javni uslužbenci, kjer na delovnem mestu ni mogoče napredovanje v nazivih, pa največ za deset plačnih razredov. Vertikalno napredovanje pomeni napredovanje na bolj zahtevno delovno mesto ali v višji naziv (Klinar 2006, 69).

4.4.1 Napredovanje javnih uslužbencev v plačne razrede

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008) določa način in postopek preverjanja izpolnjevanja pogojev za napredovanje javnih uslužbencev na delovnem mestu oziroma v nazivu v višji plačni razred. Napredovanje javnega uslužbenca v plačne razrede po tej uredbi ne izključuje hkratnega napredovanja javnega uslužbenca 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 (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede 2008).

Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče tudi napredovanje v višji naziv (uradniki), lahko v posameznem nazivu napredujejo največ za pet plačnih razredov, javni uslužbenci, ki zasedajo mesta, na katerih ni mogoče napredovati v nazivu, pa lahko napredujejo največ za deset plačnih razredov. Javni uslužbenci lahko napredujejo vsaka tri leta, če izpolnjujejo pogoje, in sicer za en plačni razred oziroma dva, glede na izpolnjevanje kriterijev, ki so določeni v Uredbi o napredovanju uradnikov v plačne razrede (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede 2008).

4.4.2 Napredovanje uradnikov v naziv

Uradniki lahko napredujejo v višji naziv na istem delovnem mestu, če izpolnjujejo pogoje za napredovanje, določene v ZJU:

- če izpolnjujejo predpisane pogoje za imenovanje v višji naziv,
- če se delo na uradniškem delovnem mestu, kjer opravlja delo, lahko opravlja v višjem nazivu.

Za določitev ocene uradnika se uporabljajo ocene, način in postopek ocenjevanja v skladu s predpisom, ki ureja napredovanje javnih uslužbencev v višji plačni razred v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti. Pogoji za napredovanje so:

- predpisana stopnja izobrazbe, delovne izkušnje in drugi pogoji, določeni z zakonom, podzakonskim aktom oziroma splošnim aktom delodajalca,
- da se naloge na delovnem mestu, na katerem uradnik dela, lahko opravljajo v višjem nazivu in
- dosežene ocene delovne uspešnosti.

Uradnik ne more napredovati, če:

- je bila v času od zadnjega imenovanja uradnika v naziv ugotovljena njegova nesposobnost za opravljanje dela, dokler po ugotovljeni nesposobnosti ponovno ne izpolni pogojev za napredovanje po tej uredbi,
- če mu je bil izrečen disciplinski ukrep opomina ali denarne kazni, dokler ukrep ni izbrisan iz evidence ali
- je bil pravnomočno obsojen za kaznivo dejanje, storjeno na delu ali v zvezi z delom, dokler navedena kazen ni izbrisana iz kazenske evidence.

Uradnik napreduje, ko v nazivu iste stopnje, v času od zadnjega napredovanja, doseže trikrat oceno odlično ali štirikrat najmanj oceno zelo dobro ali petkrat najmanj oceno dobro. Če je uradnik premeščen na manj zahtevno delovno mesto na lastno željo ali zaradi poslovnih razlogov, se ob preverjanju izpolnjevanja pogojev za njegovo napredovanje upoštevajo tudi ocene, ki jih je dosegel na zahtevnejšem delovnem mestu oziroma v višjem nazivu. Poleg ocen mora uradnik zadostiti tudi prej omenjenim pogojem za napredovanje. Napredovanje na podlagi ocene delovne uspešnosti ni možno v več kot eno stopnjo višji naziv od naziva, ki ga je imel uradnik pred izpolnitvijo pogojev za napredovanje. V eno stopnjo višji naziv pa lahko napreduje tudi uradnik, ki enkrat doseže oceno odlično, če izpolnjuje prej omenjene pogoje za napredovanje in predstojnik na predlog nadrejenega ugotovi, da so delovne in strokovne kvalitete uradnika izjemnega pomena za delo organa (Uredba o napredovanju uradnikov v plačni razred 2008).

4.4.3 Napredovanje na zahtevnejše delovno mesto oziroma premestitev

Ocene za napredovanje pa niso pogoj za napredovanje iz naslova premestitve na zahtevnejše delovno mesto. Premestitev na drugo delovno mesto je v skladu s 147. členom ZJU (UPB3 2007), pri čemer je to mogoče le pod pogojem, da uradnik izpolnjuje pogoje za imenovanje v najnižji naziv, v katerem se opravljajo naloge na

takem delovnem mestu in druge pogoje za tako, zahtevnejše delovno mesto. Zakon določa, da se javni uslužbenec lahko premesti na drugo delovno mesto zaradi delovnih potreb (brez soglasja) ali s soglasjem oziroma na lastno željo. Premestitev je lahko trajna ali začasna (največ dve leti), vendar le na delovno mesto, za katerega izpolnjuje pogoje (ZJU UPB3 2007).

Uradnik, ki je premeščen na zahtevnejše delovno mesto, na katerem se naloge opravljajo v višjem nazivu od naziva, doseženega na delovnem mestu pred premestitvijo, na zahtevnejšem delovnem mestu ne more napredovati na podlagi ocen, ki jih je dosegel na delovnem mestu oziroma v nazivu pred premestitvijo (ZJU UPB3 2007)

Premestitev na drugo delovno mesto je mogoča tudi, če je ugotovljeno, da je javni uslužbenec nesposoben za svoje delovno mesto, če predstojnik oceni, da je na ta način mogoče zagotoviti učinkovitejše delo organa, ali če se trajno spremeni obseg dela in javni uslužbenec nima več polne delovne obremenitve (ZJU UPB3 2007).

4.5 Vpliv krize na sistem javnih uslužbencev

Splošno sprejeta razlaga, zakaj je leta 2008 prišlo do krize, je nepremičninski balon, ki je nastal na pregretyh tleh hipotekarnega trga v Združenih državah Amerike. Posojila so bila omogočena praktično vsakomur, ki je imel interes, in četudi posojilo ni bilo dobro ocenjeno, so takim tveganim hipotekarnim posojilom dajali dobre kreditne ocene, ki so služile tudi za to, da se je to posojilo uvrstilo v finančne inštrumente, ki so jih nato tržili po celem svetu, in s tem posledično s slabimi posojili okužili vrsto ekonomij po svetu. To je botrovalo temu, da so tudi države, ki načeloma z nepremičninskim trgom ZDA nimajo nič, padle pod vpliv teh toksičnih inštrumentov (Reuters 2009; MMF 2009).

V Združenih državah Amerike je imela kriza tako posredni kot neposredni učinek. Preko toksičnih finančnih inštrumentov se je okužil ekonomski sistem, vrh nepremičninskega balona v letu 2007 pa je botroval temu, da se je finančna kriza začela razširjati tudi v večino ostalih panog, posledično se je zmanjšalo potrošniško in

podjetniško zaupanje, ne le v Združenih državah Amerike, ampak tudi v drugih državah po svetu in Evropi. Sledili so interventni zakoni po celotni Evropi, med drugim tudi pri nas, kjer se je, kot glavni napotek Mednarodnega Monetarnega Fonda, pričelo pri varčevanju javnih izdatkov držav, kar je posledično storila tudi Slovenija (Reuters 2009; MMF 2009).

Ko je leta 2008 na svetovnih finančnih trgih prišlo do krize, je Evropska unija sprejela evropski načrt za oživitev gospodarstva in o odzivih na finančno krizo. Kot najpomembnejši cilj si je zadala obnovitev zaupanja na finančnih trgih in omejitev posledic finančne krize v gospodarstvu. Oblikovala je niz ukrepov v podporo aktivnostim držav članic (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2011).

Naloga vsake države članice je bila, da pripravi nacionalni načrt za odziv na finančno krizo in oživitev gospodarstva. Ukrepi za finančni sektor, ki so predvsem kratkoročne narave, pa ne smejo ogroziti oziroma morajo biti usklajeni s sprejetimi dolgoročnimi cilji in strukturnimi reformami. Varčevalni ukrepi, ki so bili sprejeti leta 2009, so sestavni del drugega svežnja protikriznih ukrepov. Pripravljeni so bili na podlagi dveh dokumentov: Izhodišča za pripravo rebalansa proračuna Republike Slovenije za leto 2009 in Dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje 2009-2010. Varčevalni ukrepi si bili razdeljeni v tri sklope: stroški plač, organizacijski in kadrovski ukrepi; ukrepi za zmanjšanje stroškov materialno-tehničnih pogojev za delovanje organov državne in javne uprave; varčevalni ukrepi, predlagani drugim akterjem (Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski uniji 2011).

Zakon o interventnih ukrepih (v nadaljevanju ZIU) je bil sprejet v letu 2010 z namenom stabilizacije javnih financ na način začasnega omejevanja rasti določenih izdatkov državnega proračuna, proračunov občin, Zavoda za pokojninsko in invalidsko zavarovanje Slovenije in Zavoda za zdravstveno zavarovanje Slovenije.

S tem zakonom so bili predlagani ukrepi, ki naj bi pripomogli k zmanjšanju tveganja za stabilnost javnih financ. Z ZIU (2010) se je v letu 2010 določala neuporaba Zakona o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji.

Nadalje zakon posega na področje usklajevanja pokojnin. Zagotavljanje razlike med izdatki za pokojnine in vplačanimi prispevki predstavlja temeljito preoblikovanje izdatkov za druge javne funkcije, ki jih financira država iz proračuna ali pa dodatno zadolževanje. Ukrep tega zakona je v kasnejše obdobje preložil tudi povišanje plač v javnem sektorju, saj to predstavlja precejšnje tveganje pri zagotavljanju javnofinančne vzdržnosti, hkrati pa takšno povečanje plač v javnem sektorju ni sprejemljivo v odnosu do gospodarstva. Poleg navedenega zakon ni omogočal usklajevanja plač in regresa za letni dopust v letu 2010 v celotnem javnem sektorju, podaljšuje pa tudi ukrep neizplačevanja dela plače iz naslova redne delovne uspešnosti, ki je bil že določen in ohranja omejitve glede izplačevanja iz naslova povečanega obsega dela (Računovodja.com 2011).

ZIU (2010) posega tudi v zakonska določila ZJU (UPB3 2007) in ZSPJS (UPB13 2009), na način, da začasno omejuje prejemke in plače javnih uslužbencev in funkcionarjev oziroma preprečuje njihovo možnost za napredovanje, kar torej vpliva na razvoj njihove kariere.

V 8. členu ZIU (2010) je namreč določeno, da javni uslužbenci in funkcionarji, ne glede na določila veljavnih predpisov, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v letu 2011, v letu 2011 ne napredujejo v višji plačni razred. Nadaljnjo omejitev ZIU (2010) podaja za uradniška delovna mesta – določa namreč, da javni uslužbenci in funkcionarji, ki v letu 2011 napredujejo v naziv ali višji naziv, pridobijo pravico do plače v skladu s pridobljenim nazivom ali višjim nazivom s 1. januarjem 2012. V primeru premestitve na drugo, zahtevnejše delovno mesto, kjer je opravljanje nalog na delovnem mestu mogoče le ob imenovanju v višji naziv, pa se plača oziroma plačni razred določi na podlagi že veljavnih predpisov, torej ne glede na prepoved, ki izhaja iz tega člena.

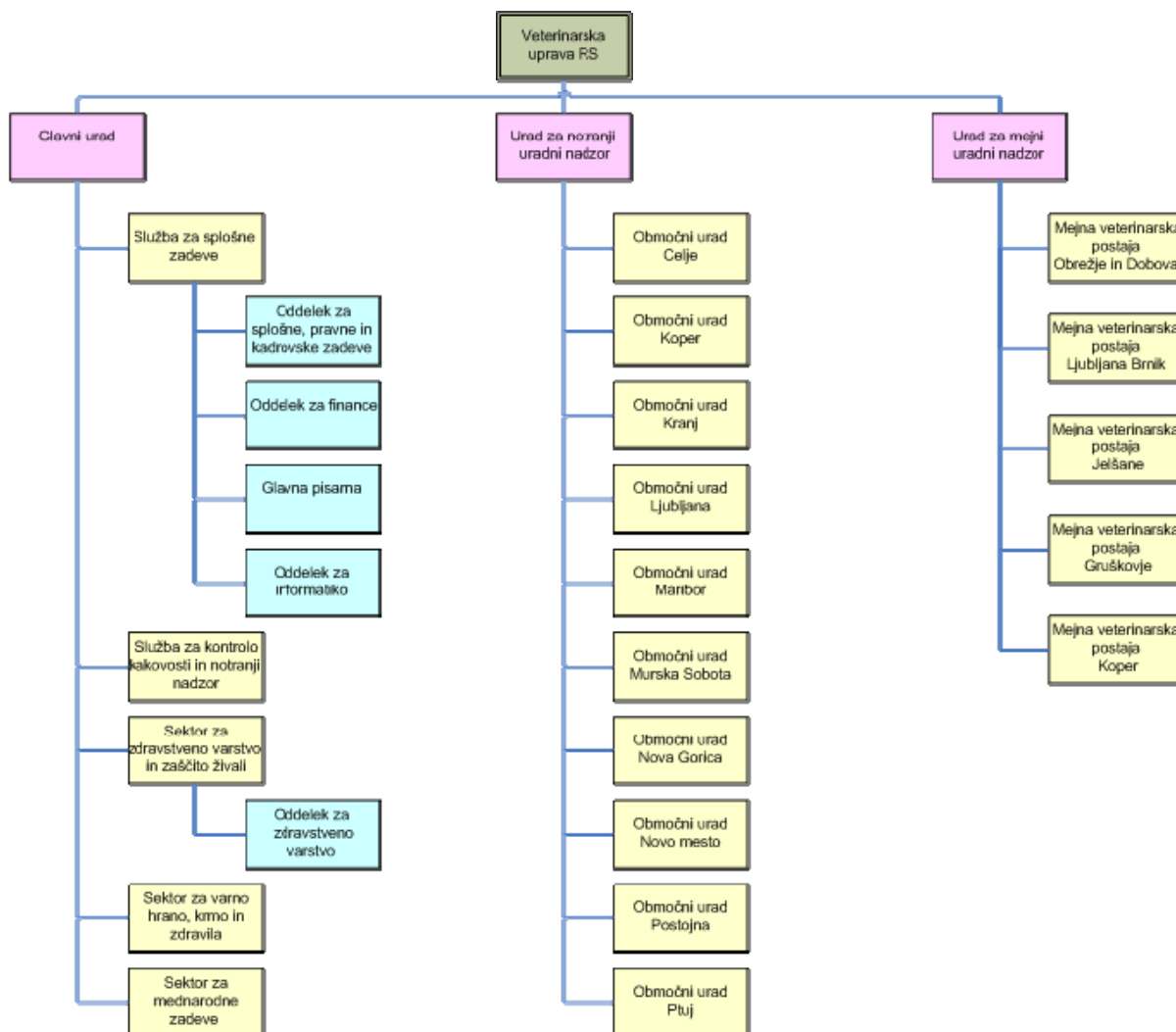
5 Karierni razvoj v Veterinarski upravi Republike Slovenije

V praktičnem delu svoje naloge sem želela preveriti, v kolikšni meri moje predpostavke o karieri držijo v konkretnem organu. Namen intervjuja je bil pridobiti informacije o poteku v zakonodaji predvidenih kariernih možnosti in s pomočjo teh odgovorov ter obdelanih tem potrditi oziroma zavreči hipoteze. Intervju je bil razdeljen na različne sklope, ki opisujejo elemente razvoja kariere, z namenom pridobivanja informacij, ki bodo ovrgle ali potrdile moje hipoteze. Z intervjuvanko sva se dotaknili same strukture zaposlenih, nato pa nadaljevali z opisom predvidene karierne poti. Sledil je opis poteka izvajanja letnih pogovorov in ocenjevanja delovne uspešnosti. Podala mi je konkretne številke o napredovanjih in premestitvah, ki prikazujejo vpliv gospodarske krize.

5.1 Predstavitev Veterinarske uprave Republike Slovenije

Veterinarska uprava Republike Slovenije je organ v sestavi Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. Uprava opravlja upravne, strokovne in razvojne naloge ter naloge inšpekcijskega nadzora na področjih zdravstvenega varstva živali, varstva pred živalskimi kužnimi boleznimi, varstva prebivalstva pred zoonozami, zdravstvene ustreznosti surovin, živil in odpadkov živalskega izvora ter krme in vode za napajanje, varstva živali pred mučenjem, z veterinarsko stroko povezanega nadzora nad prometom z zdravili za uporabo v veterinarski medicini in določanja doktrinarnih rešitev na ravni varne uporabe zdravil v veterinarski medicini, preventive pri razmnoževanju živali, veterinarskega izobraževanja in obveščanja prebivalstva ter varstva okolja in izpolnjevanja mednarodnih obveznosti na teh področjih. V ta namen ima Veterinarska uprava Republike Slovenije organiziranih 10 območnih uradov notranje inšpekcije in 5 mejnih kontrolnih točk (VURS 2011).

Slika 5.1: Organigram Veterinarske uprave RS



Vir: VURS (2011).

5.2 Karierni razvoj v Veterinarski upravi Republike Slovenije

V Veterinarski upravi RS, v nadaljevanju VURS, je trenutno zaposlenih 307 javnih uslužbencev. V nadaljevanju bom opisala karierno pot, ki je na VURS-u omogočena doktorju veterinarske medicine. Tipično karierno pot doktorja veterinarske medicine mi je opisala Tina Kump, univ. dipl. soc., ki je na VURS zaposlena v Oddelku za splošne, pravne in kadrovske zadeve in opravlja strokovne naloge s kadrovskega področja.

Karierna pot mladega diplomanta veterinarske medicine se v tem organu prične z zaposlitvijo na delovnem mestu pripravnik – svetovalec, kjer se pod mentorstvom usposablja za delovno mesto svetovalca. Pripravnštvo praviloma traja 10 mesecev, v kolikor pa pripravnik potrebna znanja za samostojno delo osvoji pred potekom 10. mesecev, se mu na predlog njegovega mentorja lahko omogoči skrajšanje te dobe za tretjino, vendar ne manj kot na 7 mesecev. Ob uspešnem zaključku pripravnštva se z njim sklene pogodba o zaposlitvi za delovno mesto svetovalca. Za zasedbo delovnega mesta svetovalec mora zaposleni izpolnjevati splošne pogoje, določene z zakonodajo in sistemizacijo delovnega mesta (izobrazba, delovna doba, usposabljanje za imenovanje v naziv, izpit iz upravnega postopka). Zaposlenemu je omogočeno izobraževanje oziroma usposabljanje, ki je v skladu s potrebami organa in potrebami delovnega mesta, ki ga zaseda. Izobraževanje mora praviloma biti predvideno v Planu izobraževanja Veterinarske uprave RS za tekoče leto. Z zaposlenim se enkrat letno opravi letni pogovor, kjer skupaj z njegovim neposredno nadrejenim določita cilje za nadaljevanje njegove poklicne poti in na podlagi tega izbereta primerna izobraževanja, v kolikor so v skladu s potrebami njegovega delovnega mesta. V skladu z zakonodajo se uslužbencu enkrat letno določi tudi ocena delovne uspešnosti. Ocene delovne uspešnosti so podlaga za njegovo napredovanje. Ta ocena je na uradniškem delovnem mestu npr. svetovalec podlaga za napredovanje v naziv in za napredovanje v plačni razred, ki se med seboj ne izključujeta. Na VURS-u Oddelek za splošne, pravne in kadrovske zadeve vsako leto preverja pogoje, ki jih je potrebno izpolnjevati za napredovanje v plačni razred in za napredovanje v naziv. V primeru izpolnjevanja pogojev se javnemu uslužbencu izda sklep oziroma odločba o napredovanju in ustrezen aneks k pogodbi o zaposlitvi. Javni uslužbenec pa lahko napreduje tudi s premestitvijo na zahtevnejše delovno mesto, ki je neodvisno od napredovanja na podlagi ocen. Ko javni uslužbenec izpolni pogoje za zasedbo zahtevnejšega delovnega mesta (delovna doba, zahtevani izpiti ...), premestitev ni avtomatična, ampak se izvede le v primeru izkazanih delovnih potreb, navadno je to ob izpraznitvi delovnega mesta (Kump 2011).

Karierna pot zaposlenega v VURS pa je odvisna tudi od razporeditve posameznika v sami organizacijski strukturi. Javni uslužbenec, ki je zaposlen na Glavnem uradu, ima praviloma možnost premestitve na delovno mesto višji svetovalec. Zaradi narave dela v

Urdu za mejni uradni nadzor in Urdu za notranji uradni nadzor se kaže velika potreba po uradnih veterinarjih, ki opravljajo inšpekcijski nadzor in ostale naloge, določene v Zakonu o veterinarskih merilih skladnosti (2005). Lahko rečemo, da lahko doktor veterinarske medicine, zaposlen v Urdu za mejni uradni nadzor in Urdu za notranji uradni nadzor, hitreje zasede zahtevnejše in s tem bolje plačano delovno mesto kot tisti na Glavnem uradu, kar je še posebej vidno v času gospodarske krize (Kump 2011).

Intervjuvanka je izpostavila, da je karierna pot zaposlenega na uradniškem delovnem mestu lahko precej raznolika in odvisna ne le od potreb organa, temveč se prilagaja posameznikovi želji in sposobnosti. Strokovno-tehnični javni uslužbenci so v tem pogledu precej diskriminirani, saj nimajo realnih možnosti za zasedbo zahtevnejših delovnih mest. Prav tako jim sistem ne omogoča napredovanja v višji naziv na istem delovnem mestu, kot je to omogočeno uradnikom, zato je njihova karierna pot precej bolj ozka in vnaprej določena.

Na podlagi dobljenih informacij lahko preverjam naslednjo hipotezo:

H1: Na oblikovanje kariere v državni upravi vplivata tako posameznik kot tudi organizacija.

Ugotovila sem, da obstajajo predpisi, ki posamezniku omogočajo karierno pot, vendar sem na konkretnem primeru državnega organa videla, da je le-ta bolj odvisna od potreb organizacije, v kateri je javni uslužbenec zaposlen, kot želje in motivacije posameznika. Na podlagi ugotovljenega lahko svojo prvo hipotezo zavrnem.

5.3 Letni pogovor s sodelavcem in ocenjevanje delovne uspešnosti

Na Veterinarski upravi RS se letni pogovori izvajajo v skladu z veljavno zakonodajo. V začetku posameznega leta vodje organizacijskih enot opravijo letni pogovor s svojimi podrejenimi. Letni pogovor nudi priložnost za osebni pogovor med vodjo in zaposlenim, kar prispeva k izboljšanju dela in delovanja organizacijske enote. Temeljito se pregleda dosežke javnega uslužbenca v preteklem obdobju, zadovoljstvo javnega

uslužbenca, predvsem pa je pomembno, da se načrta konkretne cilje za prihodnje obdobje tako glede dela in konkretnih nalog, kakor tudi glede dodatnega usposabljanja in karijerne poti (Kump 2011).

Ocenjevanje delovne uspešnosti na VURS-u poteka v skladu s 4. členom Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Ocenjujejo se vsi javni uslužbenci, ki so zaposleni za določen ali nedoločen čas, za polni delovni čas ali delovni čas, krajši od polnega, in so v prejšnjem koledarskem letu opravljali delo najmanj 6 mesecev. Ocenijo se tudi tisti, ki so zaradi napotitve s strani delodajalca odsotni več kot 6 mesecev in ki so odsotni več kot 6 mesecev zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni in starševskega varstva (porodniški dopust). V postopek ocenjevanja pa niso bili zajeti javni uslužbenci, ki so v preteklem koledarskem letu opravljali delo manj kot 6 mesecev. V letu 2011 je na Veterinarski upravi RS ocenjevanje delovne uspešnosti javnih uslužbencev za leto 2010 potekalo tretjič po spremembah zakonodaje v letu 2008, po katerih se delo javnih uslužbencev ocenjuje z ocenami: odlično, zelo dobro, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo. V Tabeli 5.1 je prikazana distribucija ocen za leta 2008, 2009 in 2010, med ocenjenimi javnimi uslužbenci v vseh treh letih prevladuje ocena odlično, njen odstotek skozi leta raste.

Tabela 5.1: Odstotek delovne uspešnosti po letih

	Odl.	%	Zelo dob.	%	Dobro	%	Zadov.	%	Nezadov.	%	Neoc.	%	Skupno
2008	144	44,44	114	35,19	42	12,96	12	3,70	1	0,31	11	3,40	324
2009	173	55,45	90	28,85	35	11,22	4	1,28	3	0,96	7	2,24	312
2010	179	58,12	80	25,97	31	10,06	8	2,60	1	0,32	9	2,93	308

Vir: VURS (2011).

H2: Ocenjevanje delovne uspešnosti temelji na subjektivnem ocenjevanju nadrejenih, ki ga je težko preizkusiti.

Moja druga hipoteza je bila, da ocenjevanje delovne uspešnosti temelji na subjektivnem ocenjevanju nadrejenih, ki ga je težko preizkusiti. Zakonodaja predpisuje postopek ocenjevanja delovne uspešnosti in elemente ocenjevanja. Elementi, na podlagi katerih se

tudi na VURS določajo ocene delovne uspešnosti, so priloga Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Po mnenju intervjuvanke se problem pojavi, ker kljub navedeni prilogi ne obstajajo predpisani objektivni kriteriji, ki bi bili merljivi. Iz tega sledi, da gre pri podajanju ocen za subjektivno odločitev nadrejenega, ki vpliva na njegovo napredovanje. V primeru nestrinjanja javnega uslužbenca z oceno sicer obstaja institut pritožbe, kjer oceno na novo določa komisija, ki se jo imenuje v skladu s predpisi, v praksi pa je to navadno le potrditev prvostopenjske odločitve. Na podlagi tega lahko svojo drugo hipotezo potrdim.

5.4 Izobraževanje in usposabljanje

Na Veterinarski upravi RS so leta 2004 sprejeli Akt o izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju zaposlenih v VURS. V aktu so urejene pravice in dolžnosti zaposlenih glede izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. Vodje notranjih organizacijskih enot morajo spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero zaposlenih in redno opravljati letni pogovor.

Vsako leto se na podlagi ugotovljenih potreb po izobraževanju oz. usposabljanju, ki se kot nujne izkažejo na rednem letnem pogovoru, in v okviru finančnih zmožnosti organa pripravi Letni program izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga določi predstojnik. Z Letnim programom izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja se seznanijo vsi zaposleni. Izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje mora biti povezano s področjem dela, ki ga zaposleni opravlja. Za neupravičeno odklonitev izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki ga zahteva delovni proces, je zaposleni disciplinsko in odškodninsko odgovoren (Kump 2011).

5.5 Napredovanje v luči gospodarske krize

V nadaljevanju bom predstavila podatke o napredovanju javnih uslužbencev, ki so bili izvedeni v času gospodarske krize, hkrati pa sovpadajo z novim plačnim sistemom, ki je bil uveden v avgustu 2008. Intervjuvanka je poudarila, da so bila vsa izvedena napredovanja oziroma premestitve v skladu z veljavno zakonodajo in v duhu varčevalnih ukrepov.

Podatki, ki jih v nadaljevanju navajam, potrjujejo mojo tretjo hipotezo, ki se nanaša na napredovanje v času finančne krize, ki je zajela svet v letu 2008.

H3: V času gospodarske krize se je število napredovanj v državni upravi zmanjšalo.

Sprejet je bil Zakon o interventnih ukrepih (2010), ki je javnim uslužbencem, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje v plačni razred v letu 2011, onemogočil napredovanje za najmanj leto dni. Prav tako je zamrznil bonitete, ki jih uradnikom omogoča napredovanje v naziv najmanj do 1. januarja 2012. Proučevani organ se je zakonskih omejitev strogo držal, zato lahko trdim, da gospodarska kriza vpliva na napredovanje javnih uslužbencev in s tem potrdim svojo tretjo hipotezo.

5.5.1 Napredovanje po plači

VURS izvaja napredovanja v skladu s postopkom napredovanja, ki je natančno določen v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008). Od novembra 2008 do konca leta 2008 ni bilo izvedenih napredovanj v višji plačni razred, za kar tudi ni bilo zakonske podlage. V letu 2009 je v višji plačni razred napredovalo 84 javnih uslužbencev. Od tega je bilo 36 javnih uslužbencev, ki so napredovali za 1 plačni razred, 48 pa za 2 plačna razreda. V letu 2010 je bilo 53 napredovanj v višji plačni razred (29 za 1 plačni razred, 24 za 2). V letu 2011 pa napredovanj v plačnih razredih ni bilo, saj je ZIU zamrznil napredovanja javnih uslužbencev, ki so v letu 2011 izpolnjevali pogoje za napredovanje.

Tabela 5.2: Napredovanje po plači

	Št. napredovanj	%	Skupaj zaposlenih
2009	84	26,58	316
2010	53	17,04	311
2011	prepoved	/	307

Vir: VURS (2011).

5.5.2 Napredovanje v naziv na podlagi ocen delovne uspešnosti

Napredovanje v naziv se na VURS izvaja v skladu z Uredbo o napredovanju uradnikov v naziv (2008) na podlagi ocen delovne uspešnosti. V letu 2009 je bilo izvedenih 29 napredovanj, v letu 2010 je bilo 15 rednih napredovanj. Na podlagi 6. člena Uredbe o napredovanju uradnikov v naziv (2008) je v letu 2011 s 1. 5. 2011 in s pravico do plače po novem nazivu z dnem 1. 1. 2012 napredovalo skupaj 30 javnih uslužbencev. Ti javni uslužbenci so torej pridobili višji naziv, pri čemer je potrebno izpostaviti, da zaradi ZIU (2010) kljub pridobljenemu višjemu nazivu ti uradniki pridobijo pravico do povišanja plače šele v letu 2012.

Tabela 5.3: Napredovanje v naziv

	Št. napredovanj	%	Skupaj zaposlenih
2009	29	9,17	316
2010	15	4,82	311
2011	30	10,23	307

Vir: VURS (2011).

5.5.3 Premestitev na drugo delovno mesto

Intervjuvanka je pojasnila, da so bile premestitve pred nastopom gospodarske krize pogostejše. Premestitve v obdobju gospodarske krize so v skladu z varčevalnimi ukrepi Vlade RS in ZIU (2010) mogoče le ob predpostavki, da se s tem ne povečujejo finančna sredstva, kar v praksi pomeni premestitev na delovno mesto v primeru odhoda javnega uslužbenca iz sistema (odpoved, upokojitev), pri čemer je potrebno upoštevati kadrovske načrte v posameznem letu, ki ga za vsak posamezni organ predpiše Vlada RS (2% zmanjševanje zaposlenih v posameznem organu).

Podatki o premestitvah javnih uslužbencev obsegajo obdobje od 1. novembra 2008 do 1. novembra 2011. Izvedenih je bilo 11 premestitev na zahtevnejša delovna mesta, pri čemer je šlo v vseh primerih za premestitve na uradniških delovnih mestih. Intervjuvanka nam je pojasnila, da so bile premestitve izvedene zaradi delovnih potreb, in sicer v večini primerov je šlo za premestitev z delovnega mesta svetovalec/višji svetovalec na delovno mesto uradni veterinar. To delovno mesto je za Veterinarsko

upravo RS izjemno pomembno, saj imajo le zaposleni na teh delovnih mestih pristojnosti za izvajanje inšpekcijskega nadzora.

V obdobju pred gospodarsko krizo so bile premestitve na zahtevnejše delovno mesto mogoče ob izpolnjevanju pogojev za zasedbo zahtevnejšega delovnega mesta, pri čemer je bil najpogostejši dejavnik dosežena delovna doba za imenovanje v naziv. Po mnenju intervjuvanke lahko trdimo, da na podlagi trenutne gospodarske situacije tega »avtomatizma« ni več.

6 ZAKLJUČEK

Karierni sistem v državni upravi je dobro načrtan. V zakonodaji je predpisano mnogo institutov, ki naj bi javnim uslužbencem omogočali karierno pot, vendar se je v praksi izkazalo, da obstaja kar nekaj kritičnih točk, ki bi jih bilo potrebno nadgraditi oziroma spremeniti. Eden izmed mojih predlogov se vsekakor nanaša na ocenjevanje delovne uspešnosti. Prvi korak je usposabljanje vodij z namenom objektivnejšega ocenjevanja delovne uspešnosti. Predlagam tudi, da se uvedejo merljivi parametri, ki bodo vodjem omogočili objektivnejše podeljevanje ocen, s čimer bo sistem kariere postal pravičnejši.

Prehod javnih uslužbencev med organi naj bi načrtno zagotavljal posameznikov karierni razvoj, v upravi pa racionalno zaposlovanje. Vzpostavljen je bil interni trg zaposlovanja, za katerega pa menim, da ne dosega želenih rezultatov. Na podlagi spremljanja spletnega portala Ministrstva za javno upravo, kjer se objavljajo interni natečaji, lahko zatrdim, da se javni uslužbenci ne prijavljajo na razpisane interne natečaje ali pa niso dovolj kvalificirani za premestitev, kar utemeljujem s tem, da se po razpisanem internem natečaju zelo kmalu objavi javni natečaj, ki pa je pogoj za vstop v uslužbenski sistem zunanjemu kadru.

V času gospodarske krize sam sistem napredovanja ni stimulativen. Ne glede na varčevalne ukrepe pa le malokateri javni uslužbenec sam preneha delovno razmerje, kar potrjuje analizo kariernih sider, v kateri se je večina javnih uslužbencev našla v sidru varnosti in stabilnosti. To prikazuje, da odgovornost za usmerjanje kariere prepuščajo delodajalcu, ne glede na dejstvo, da se zaradi gospodarske krize omejuje izobraževanje in usposabljanje ter hkrati prepoveduje oz. odlaga napredovanje.

7 LITERATURA

1. Bagon, Judita. 2002. Kako se bomo ocenjevali v upravi. *Kadrovske informacije* (IX): 9–14.
2. --- 2003a. Karierni razvoj v upravi. *Kadrovske informacije* (X): 11–16.
3. --- 2003b. *Letni pogovor s sodelavcem. Ključni element razvoja kadrov in upravljanja delovne uspešnosti v upravi*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/doc/letni_pogovor.doc (15. november 2011).
4. --- 2004. Upravljanje delovne uspešnosti v upravi. *Kadrovske informacije* (12): 15–20.
5. Brečko, Daniela. 2004a. Ozaveščanje o kariernih potrebah v upravi. *Kadrovske informacije* (12): 23–27.
6. --- 2004b. Karierna sidra kot model za ustvarjanje kariere. *HRM* (03): 32–37.
7. --- 2006. Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom. Ljubljana: Planet GV.
8. --- 2007. *Pripravite se na letni razgovor, napotki za zaposlene*. Ljubljana: Planet GV.
9. --- 2008. Karierna sidra kot instrument za načrtovanje kariere. *HRM* (25): 26–31.
10. Bunc, Stanko. 1998. *Slovar tujk*. Maribor: Založba obzorja.

11. Cvetko, Roman. 2002. *Razvijanje delovne kariere*. Koper, Ljubljana: Znanstveno-raziskovalno središče Republike Slovenije in Fakulteta za družbene vede.
12. Egan, Toby Marshall, Matthew G. Upton in Susan A. Lynham. 2006. Career development: load-bearing wall or window dressing? Exploring definitions, theories, and prospects for HRD-related theory building. *Human Resource Development Review* 5 (4): 442–477.
13. Grafenauer, Božo in Boštjan Brezovnik. *Javna uprava*. Maribor: Pravna fakulteta Univerze v Mariboru.
14. Greenhaus, Jeffrey H., Gerard A. Callahan in Veronica M. Godshalk. 2010. *Career management*. 4th ed. Thousand Oaks: Sage publications Inc.
15. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. --- in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. International Monetary Fund. 2009. *World Economic and Financial Surveys: Crisis and recovery*. Dostopno prek: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/01/pdf/text.pdf> (24. november 2011).
18. Klinar, Igor. 2006. *Sistem plač v javnem sektorju s poudarkom na plačah funkcionarjev in direktorjev*. Ljubljana: GV Založba.
19. Konrad, Edvard. 1996. *Delovne kariere*. Ljubljana: Filozofska fakulteta, Oddelek za psihologijo.
20. Korade Purg, Štefka, Petra Brus in Barbara Koželj Sladič. 2006. *Zakon o javnih uslužbencih – ZJU UPB2 - Uvodna pojasnila*. Ljubljana: Planet GV.

21. Korade Purg, Štefka. 2011. Sistem javnih uslužbencev kot del procesa razvoja in modernizacije javne uprave v Republiki Sloveniji. V *Razvoj slovenske javne uprave 1991 – 2011*, ur. Polonca Kovač in Gregor Virant, 119–148. Ljubljana: Uradni list Republike Slovenije.
22. Kump, Tina. 2011. Intervju z avtorico. Ljubljana, 4. november 2011.
23. Lipičnik, Bogdan in Drago Mežnar. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
24. Možina, Stane, Ivan Svetlik, Franc Jamšek, Nada Zupan in Zvone Vodovnik. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
25. Portal Računovodja.com. 2009. *Predlog zakona o interventnih ukrepih*. Dostopno prek: http://racunovodja.com/clanki.asp?clanek=4107/Predlog_Zakona_o_interventnih_ukrepih%29 (24. november 2011).
26. Pusić, Eugen. 2002. *Nauka o upravi*. Zagreb: Školska knjiga.
27. Reuters. 2009. Three Top Economists Agree 2009 Worst Financial Crisis Since Great Depression; Risks Increase if Right Steps are Not Taken, 27. februar. Dostopno prek: <http://www.reuters.com/article/2009/02/27/idUS193520+27-Feb-2009+BW20090227> (24. november 2011).
28. Slovenska akademija znanosti in umetnosti in Znanstvenoraziskovalni center Slovenske akademije znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik Frana Ramovša. 1995. *Slovar slovenskega knjižnega jezika*. Ljubljana: DZS.

29. *Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede*. Ur. l. RS 51/2008 (23. maj 2008).
30. *Uredba o napredovanju uradnikov v nazive*. Ur. l. RS 98/2008 (14. oktober 2008).
31. *Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih*. Ur. l. RS 58/2003 (18. junij 2003).
32. *Ustava Republike Slovenije* (URS). Ur. l. RS 33/1991 (28. december 1991).
33. Virant, Grega. 2002. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
34. Vlada Republike Slovenije. 2006. *Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006 – 2008*. Ljubljana: VRS.
35. Vladni portal z informacijami o življenju v Evropski Uniji. 2011. *Finančno gospodarska kriza*. Dostopno prek <http://www.evropa.gov.si/si/financno-gospodarska-kriza> (24. november 2011).
36. Veterinarska uprava RS. 2011. *Delovna področja*. Dostopno prek: http://www.vurs.gov.si/si/delovna_podrocja/ (5. november 2011).
37. Werther, William B. in Keith Davies. 1986. *Personnel Management and Human Resources*, 2nd Edition. Singapore: McGraw Hill Book Company.
38. *Zakon o državni upravi* (ZDU-1-UPB4). Ur. l. RS 113/2005 (16. december 2005).
39. *Zakon o interventnih ukrepih* (ZIU). Ur. l. RS 94/2010 (26. november 2010).

40. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 33/2007 (13. april 2007).
41. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13)*. Ur. l. RS 108/2009 (28. december 2009).
42. *Zakon o usklajevanju transferjev posameznikom in gospodinjstvom v Republiki Sloveniji (ZUPTG)*. Ur. l. RS 114/2006 (9. november 2006).
43. *Zakon o veterinarskih merilih skladnosti (ZVMS)*. Ur. l. RS 93/2005 (21. oktober 2005).
44. Zupan Novak, Janja. 2007. *Upravljanje s kadrovskimi viri in možnosti njihovega kariernega razvoja v državni upravi*. Magistrsko delo. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.