

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Andreja Medved**

**Kadrovska funkcija v Sloveniji: primerjava med  
javnim in zasebnim sektorjem**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Andreja Medved**

**Mentor: izr. prof. dr. Miro Haček**

**Kadrovska funkcija v Sloveniji: primerjava med javnim in zasebnim  
sektorjem**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana, 2009**

*Hvala staršem in vsem drugim,  
ki so me spodbujali v času študija in  
omogočili nastanek tega diplomskega dela.  
Zahvala velja tudi mentorju za  
strokovno pomoč in koristne nasvete.*

## **KADROVSKA FUNKCIJA V SLOVENIJI: PRIMERJAVA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM**

V diplomskem delu se ukvarjam s preučevanjem kadrovske funkcije v Sloveniji. Slednja je bila zlasti v javnem sektorju v zadnjih letih deležna korenitih sprememb, ki so posledica razvoja ekonomskih, političnih in družbenih sistemov. Teoretični del diplomskega dela poleg opredelitve kadrovske funkcije menedžmenta vključuje tudi teorijo menedžmenta v javnem in zasebnem sektorju. Pri opredelitvi kadrovske funkcije upoštevam razločevanje med tradicionalnim kadrovskim menedžmentom in sodobnim menedžmentom človeških virov. Oba pristopa poskušam kritično vrednotiti. V empiričnem delu raziskujem kadrovsko funkcijo v Sloveniji s pomočjo že obstoječe raziskave in na podlagi primera podjetja in organizacije iz javnega sektorja. Pri tem se opiram tudi na pravno in zakonsko podlago kadrovske funkcije v Sloveniji. V zaključku postavim v ospredje vlogo kadrovske funkcije v pogojih gospodarske krize, v kateri se trenutno nahajamo.

**Ključne besede:** javni sektor, zasebni sektor, kadrovska funkcija, kadrovski menedžment, menedžment človeških virov

## **PERSONNEL FUNCTION IN SLOVENIA: COMPARISON OF PUBLIC AND PRIVATE SECTOR**

This diploma thesis I discuss the personnel function in Slovenia. The latter has been going through some radical changes due to developments of economic, political and social systems in the recent years, particularly in public sector. Beside the definition of personnel function, the theoretical part of diploma thesis includes the theory of management in public and private sector. In the definition of the personnel function the distinction between the traditional personnel management and the contemporary human resource management has been taken into account. I try to assess the two approaches critically. The empirical part of diploma thesis examines the personnel function in Slovenia through the existing research and on the basis of the case of an enterprise and the case of an organization in public sector. In conclusion I highlight the role of the personnel function in conditions of the economic crisis, which is currently in progress.

**Key words:** public sector, private sector, personnel function, personnel management, human resource management

# KAZALO

## 1 UVOD 8

## 2 OPREDELITEV IN ORIS PODROČJA RAZISKOVANJA 10

2.1 NAMEN, CILJ IN STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA.....	10
2.2 HIPOTEZI.....	11
2.3 METODE PROUČEVANJA.....	11

## 3 POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA 13

3.1 JAVNI SEKTOR.....	13
3.1.1 JAVNI SEKTOR V SLOVENIJI.....	15
3.2 ZASEBNI SEKTOR.....	16
3.3 STIČIŠČA IN RAZPOTJA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM.....	18
3.4 MENEDŽMENT.....	20
3.5 MENEDŽMENT V JAVNEM SEKTORJU.....	22
3.5.1 TRADICIONALNI MODEL JAVNEGA UPRAVLJANJA.....	23
3.5.2 (NOVI) JAVNI MENEDŽMENT.....	25
3.5.2.1 (Novi) Javni menedžment v Sloveniji.....	30
3.5.2.2 Kritike (novega) javnega menedžmenta.....	33
3.6 KADROVSKA FUNKCIJA – KADROVSKI MENEDŽMENT IN MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV.....	36
3.6.1 OSNOVNI POJMI.....	36
3.6.2 TRADICIONALNI KADROVSKI MENEDŽMENT.....	37
3.6.3 SODOBNI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV.....	39
3.6.3.1 Kritike sodobnega menedžmenta človeških virov.....	42
3.6.3.2 Strateški menedžment človeških virov.....	44
3.6.4 SODOBNI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV V ODNOSU DO TRADICIONALNEGA KADROVSKEGA MENEDŽMENTA.....	45
3.6.5 KADROVSKA FUNKCIJA V MALIH IN SREDNJE VELIKIH PODJETJIH.....	48
3.7 KADROVSKA FUNKCIJA V JAVNEM SEKTORJU.....	49
3.7.1 POLOŽAJ JAVNIH USLUŽBENCEV.....	50
3.7.2 TRADICIONALNI KADROVSKI MENEDŽMENT V JAVNEM SEKTORJU.....	51
3.7.3 SODOBNI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV V JAVNEM SEKTORJU.....	54
3.7.3.1 Kritike sodobnega menedžmenta človeških virov v javnem sektorju.....	60

## 4 EMPIRIČNI DEL 62

4.1 PRAVNA PODLAGA KADROVSKE FUNKCIJE V SLOVENIJI.....	63
4.1.1 ZAKON O DELOVNIH RAZMERJIH.....	63
4.1.2 ZAKON O JAVNIH USLUŽBENCIH.....	66

<b>4.2 PRIMERJAVA KADROVSKE FUNKCIJE NA MINISTRSTVU ZA JAVNO UPRAVO IN V PODJETJU X.....</b>	<b>70</b>
4.2.1 STRUKTURA ZAPOSLENIH .....	70
4.2.2 KADROVSKI ODDELEK/ODDELEK ZA ČLOVEŠKE VIRE .....	71
4.2.3 POLITIKA ZA PODROČJE KADROV/ČLOVEŠKIH VIROV .....	73
4.2.4 DELITEV PRISTOJNOSTI ZA PODROČJE KADROV/ČLOVEŠKIH VIROV.....	73
4.2.5 RAZVOJ ZAPOSLENIH .....	75
4.2.6 UPORABA FLEKSIBILNIH OBLIK DELA .....	76
4.2.7 SINDIKALNA DEJAVNOST .....	76
4.2.8 KOMUNIKACIJA.....	77

## **5 UGOTOVITVE 79**

## **6 NAMESTO SKLEPA: KADROVSKA FUNKCIJA IN GOSPODARSKA KRIZA 82**

## **7 LITERATURA 83**

## **8 PRILOGE 87**

<b>PRILOGA A: VPRAŠALNIK ZA KADROVSKI ODDELEK MINISTRSTVA ZA JAVNO UPRAVO .....</b>	<b>87</b>
<b>PRILOGA B: VPRAŠALNIK ZA KADROVSKI ODDELEK PODJETJA X .....</b>	<b>96</b>

## KAZALO SLIK IN TABEL

SLIKA 3.1: JAVNI SEKTOR.....	14
SLIKA 3.2: AKTIVNI PREBIVALCI V SLOVENIJI V LETU 2006 .....	15
SLIKA 3.3: ZAPOSLENOST V JAVNEM SEKTORJU V SLOVENIJI V LETU 2006.....	16
TABELA 3.1: RAZLIKE MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM.....	19
TABELA 3.2: KLASIČNI MODEL JAVNEGA UPRAVLJANJA IN NJM .....	25
TABELA 3.3: PRIMERJAVA TRADICIONALNEGA KADROVSKEGA MENEDŽMENTA IN SODOBNEGA MENEDŽMENTA ČLOVEŠKIH VIROV .....	47
TABELA 3.4: PRIMERJAVA TRADICIONALNEGA KADROVSKEGA MENEDŽMENTA IN SODOBNEGA MENEDŽMENTA ČLOVEŠKIH VIROV S Poudarkom NA JAVNEM SEKTORJU .....	59
TABELA 4.1: STRUKTURA ZAPOSLENIH NA MINISTRSTVU ZA JAVNO UPRAVO IN V PODJETJU X GLEDE NA STOPNJO IZOBRAZBE (V Odstotkih) .....	71
TABELA 4.2: PRIKAZ DELITVE PRISTOJNOSTI MED LINIJSKIMI VODJI IN KADROVSKIM ODDELKOM ZA POSAMEZNA PODROČJA MENEDŽMENTA ČLOVEŠKIH VIROV V PODJETJU X.....	73
TABELA 4.3: PRIKAZ DELITVE PRISTOJNOSTI MED LINIJSKIMI VODJI IN KADROVSKIM ODDELKOM ZA POSAMEZNA PODROČJA MENEDŽMENTA ČLOVEŠKIH VIROV NA MINISTRSTVU ZA JAVNO UPRAVO .....	74

# 1 UVOD

*Vsak vidik dejavnosti podjetja je determiniran z usposobljenostjo, motivacijo in splošno učinkovitostjo njegove človeške organizacije. Menedžment človeške komponente je od vseh nalog menedžmenta osrednja in najpomembnejša naloga, saj je od tega, kako dobro je opravljena, odvisno vse drugo (Likert 1967, 1).*

Razvoj sodobne družbe in vedno hitreje spreminjajoče se okolje narekujeta spremembe v javnem sektorju. Da bi javni sektor zmožni uspešno delovati in doseči zastavljene strateške cilje, se mora tudi sam spreminjati in razvijati. Spreminjanje in razvoj se nanašata na vse pomembne dejavnike delovanja, pri čemer ima poseben pomen posodobitev kadrovske funkcije. V zadnjih letih je bilo največji napredek mogoče zaznati ravno v naraščajočem ugledu tako imenovane človeške dimenzije menedžmenta (Banfield in Kay 2008, 7). Če se ozremo v pretekla obdobja, ugotovimo, da kljub spremembam organizacijskih oblik, pooblastil menedžerjev, tehnologije in družbenih odnosov izzivi, s katerimi se soočajo menedžerji, in izkušnje zaposlenih danes niso bistveno drugačne od tistih, ki so jih doživljali njihovi predhodniki (Banfield in Kay 2008, 6). Nedvomno pa so se pogoji, v katerih poteka menedžment ljudi tako v zasebnem kot v javnem sektorju, spremenili, kar je posledica razvoja ekonomskih, političnih in družbenih sistemov. Naloge menedžmenta so tako postale bolj zapletene in problematične, občutek uspeha pa ni nikoli popoln in trajen. Učinkovit menedžment ljudi ni bil nikoli lahko dosegljiv, danes pa je še bolj kompleksen in poln izzivov kot kdajkoli prej.

Po tem, ko se je zasebni sektor uspešno spopadal z izzivi globalizacije, se je začelo razmišljati o prenosu menedžerskih metod iz zasebnega v javni sektor. Tako smo tudi v Sloveniji v zadnjem desetletju pričali intenzivnemu preoblikovanju javnega sektorja, tudi na področju kadrov, ali bolje rečeno človeških virov. Model tradicionalne kadrovskega menedžmenta, ki je ustrezal togi strukturi birokratske organizacije se umika novim, sodobnejšim pristopom menedžmenta človeških virov, ki skupaj s podjetniškimi načeli javni sektor spreminjajo v fleksibilen sistem po meri sodobnega uporabnika.



Danes pojem človeških virov predstavlja integracijski sistem, v katerem je potrebno upoštevati ne samo motive, potrebe in interese zaposlenih, temveč tudi njihovo usposabljanje in razvoj, razvijanje karier, ocenjevanje delovnih rezultatov, ki skupaj pripomorejo k celostnemu organizacijskemu razvoju. Prav človeški viri predstavljajo enega najpomembnejših virov konkurenčne prednosti vsake organizacije. Bistvo ravnanja z njimi je v usmerjanju njihovih zmožnosti k doseganju ciljev organizacije. Cilji organizacije pa postanejo cilji zaposlenih le, če so njihove potrebe po razvoju resnično zadovoljene.

Na drugi strani pa se postavlja vprašanje, kako pomemben je razvoj zaposlenih v primerjavi z ekonomsko učinkovitostjo neke organizacije, in kako najti ustrezno ravnovesje med tema dvema dejavnikoma uspešnosti. Zdi se, da je zasebni sektor že našel odgovore na ta vprašanja z vpeljavo sodobnih pristopov menedžmenta človeških virov in opuščanjem tradicionalnega kadrovskega menedžmenta, značilnega za industrijsko dobo. Seveda se to ni zgodilo v vseh podjetjih, panogah in državah v enakem obsegu, ostaja pa zaželen cilj. Spremembe, ki smo jim priča, pa za zaposlene tudi niso vedno pozitivne. Negotovost zaposlitve, izguba strokovne avtonomije, povečan nadzor in nova tekmovalna kultura spodbujajo občutek nezadovoljstva in znižujejo kvaliteto življenja na delovnem mestu (Farnham in Horton 1996, 148). Tako se razvoj zaposlenih pojavlja med cilji in kot del poslanstva večine organizacij, s prakso pa to pogosto nima dosti skupnega.

Zdi se, da bi moral javni sektor pri posodabljanju kadrovske funkcije zasebnemu preprosto slediti. To za javni sektor ni lahka naloga niti ne v celoti smiselna. Kljub temu pa v ospredje prihaja zavest, da modernizacija javnega sektorja ni možna brez sočasnega reševanja kadrovskega vprašanja. Velik korak k udejanjanju te zavesti predstavlja leta 2002 sprejeti Zakon o javnih uslužbencih, vendar cilji s tem še niso doseženi. Čas je za temeljit premislek o tem, v kolikšni meri slovenska zakonodaja sledi sodobnim pristopom menedžmenta človeških virov in, ali dejansko opušča svoje tradicionalne birokratske temelje. Prav tako pa je potrebno ugotoviti, kakšna je dejanska praksa izvajanja kadrovske funkcije, tako v zasebnem kot v javnem sektorju. Šele po ovrednotenju teorije in prakse bo mogoče predlagati ustrezne izboljšave.

## **2 OPREDELITEV IN ORIS PODROČJA RAZISKOVANJA**

### **2.1 Namen, cilj in struktura diplomskega dela**

Namen diplomskega dela je primerjava kadrovske funkcije v javnem in zasebnem sektorju na podlagi konkretnega primera. Preveriti želim, ali za ta primer velja, da se organizacije javnega sektorja v Sloveniji manj poslužujejo vpeljave menedžmenta človeških virov in v večji meri ohranjajo tradicionalni kadrovski menedžment, kot je to značilno za zasebni sektor.

Cilj diplomskega dela je opredelitev tradicionalnega kadrovskega menedžmenta in sodobnega menedžmenta človeških virov v okviru menedžmenta javnega in zasebnega sektorja. Pri tem bom poskušala kadrovsko funkcijo v javnem sektorju predstaviti z ozirom na tradicionalno javno upravljanje in (novi) javni menedžment. S preučevanjem konkretnega primera iz javnega in zasebnega sektorja in z njuno medsebojno primerjavo bom ugotavljala, kakšna je sedanja praksa kadrovske funkcije v obeh sektorjih. Analizirala bom tudi pravno podlago za izvajanje kadrovske funkcije v obeh sektorjih na ravni Slovenije ter že obstoječo raziskavo s tega področja.

Diplomsko delo bo razdeljeno v tri osnovne sklope, in sicer: pojmovno-teoretična izhodišča, empirični del v obliki primerjalne analize in zaključek.

V sklopu pojmovno-teoretičnih izhodišč bom opredelila osnovne pojme, ki se navezujejo na moj raziskovalni problem. To so: javni sektor, zasebni sektor, in menedžment. Predstavila bom teorijo menedžmenta v javnem sektorju, ki služi kot okvir za razumevanje kadrovske funkcije v javnem sektorju. V nadaljevanju bom predstavila teorijo in osnovne pojme, ki sodijo v okvir kadrovske funkcije, tako tradicionalni kadrovski menedžment kot tudi sodobni menedžment človeških virov. S teoretičnega vidika bom posebej opredelila kadrovsko funkcijo v javnem sektorju in kadrovsko funkcijo v zasebnem sektorju s poudarkom na malih in srednje velikih podjetjih.

V empiričnem delu bom preverila hipotezi s pomočjo analize ključnih pravnih virov za opravljanje kadrovske funkcije v Sloveniji in s pomočjo primerjave kadrovske funkcije na Ministrstvu za javno upravo, ki sodi v javni sektor, in v podjetju, ki želi ostati anonimno (v nadaljevanju Podjetje X) Obenem bom povzela tudi ugotovitve raziskave

iz leta 2001. Na koncu bom podala glavne ugotovitve, izpeljane iz omenjenega raziskovanja.

V zaključku bom podala izhodišča za raziskovanje spremenjene vloge kadrovske funkcije v času recesije.

## **2.2 Hipotezi**

Na kadrovskem področju se v javnem sektorju se že dalj časa odvijajo spremembe, ki so posledica opuščanja stare birokratske strukture in uvajanja modernejših menedžerskih pristopov iz zasebnega sektorja. Po drugi strani pa javni sektor zaradi svojih specifik deloma ohranja tradicionalno togost in neodzivnost na okolje in potrebe po spremembah. Težnja po vpeljavi menedžmenta človeških virov iz zasebnega sektorja je na deklarativni ravni močno prisotna, medtem ko je implementacija le-te v praksi pogosto prezahteven korak.

V diplomskem delu bom tako preverjala naslednji hipotezi:

*Veljavna zakonodaja, ki v Sloveniji ureja področje kadrov oziroma človeških virov tako v zasebnem kot v javnem sektorju, spodbuja vpeljavo sodobnega menedžmenta človeških virov in opuščanje tradicionalnega kadrovskega menedžmenta.*

*Zaradi specifičnih okoliščin, v katerih delujejo organizacije javnega sektorja, le-te v praksi v manjši meri uvajajo prvine sodobnega menedžmenta človeških virov in v večji meri ohranjajo tradicionalni kadrovski menedžment kot primerljivo velika podjetja iz zasebnega sektorja.*

## **2.3 Metode proučevanja**

Postavljeni hipotezi sem poskušala preveriti z različnimi kvalitativnimi in kvantitativnimi metodami in tehnikami. Diplomsko delo tako temelji na študiji relevantne literature, na analizi primarnih in sekundarnih virov ter študiji dveh primerov, ki vključujeta dva strukturirana družboslovna intervjuja. V nadaljevanju so našteve tehnike, ki sem jih uporabila:

- *Analiza sekundarnih virov* (strokovnih knjig, virov, dostopnih prek spletnih strani) je bila uporabljena predvsem za opredelitev teoretičnih izhodišč.
- *Analiza in interpretacija primarnih virov* (pravnih virov in drugih predpisov) je služila za opredelitev širšega konteksta in teoretičnih izhodišč, uporabljena pa je bila tudi v empiričnem delu pri analizi zakonov, ki urejajo področje kadrov oziroma človeških virov.
- *Z deskriptivno (opisno) metodo* je opisano stanje, širši kontekst in pomen teme.
- *Strukturirani družboslovni intervju* (s predstavnicama za področje menedžmenta človeških virov na Ministrstvu za javno upravo in v Podjetju X<sup>1</sup>) sem uporabila za pridobitev informacij, ki uradno niso nikjer navedene, ter za pridobitev osebnega mnenja intervjuvank na temo kadrovske funkcije v obeh organizacijah. Oba intervjuja sem uporabila v študiji primera.
- *Študija primera* je bila izvedena na primeru Ministrstva za javno upravo in Podjetja X.
- *Primerjalna analiza* je uporabljena v empiričnem delu, kjer sem primerjala kadrovske funkcije v Podjetju X in na Ministrstvu za javno upravo.

---

<sup>1</sup> Podjetje X sodi v industrijski sektor in je proizvajalec kvalitetnih kuhinj od srednjega do visoko cenovnega razreda. Začetki podjetja segajo v leto 1949, današnje ime pa je dobilo leta 1967. Danes ima podjetje več kot 250 zaposlenih, ki jih predstavljajo njegov intelektualni kapital. 35 % kuhinj izvozijo na zahtevna zahodna in vzhodnoevropska tržišča, pri prodaji kuhinj pa imajo tudi največji tržni delež v Sloveniji. Podjetje ima 76-odstotno notranje lastništvo. Tako podjetje kot njegova predstavnica ne želijo biti imenovani v diplomskem delu.

## 3 POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA

### 3.1 Javni sektor

Čeprav opredelitev javnega sektorja v smislu ločitve od zasebnega ni povsem jasna, ga v splošnem lahko definiramo kot »zbir vseh javnih organizacij, ki opravljajo družbene in gospodarske dejavnosti po netržnih načelih, kar se v prvi vrsti kaže s proračunskim financiranjem« (Setnikar-Cankar 1997, 73).

Javni sektor se ukvarja z zagotavljanjem storitev (v nekaterih primerih dobrin), katerih obseg in raznolikost ni določena z neposrednimi željami potrošnikov, temveč z odločitvijo vladnih teles, v demokraciji zastopnikov državljanov (Hicks v Hughes 2003, 73). Je rezultat javnega, političnega odločanja, ki lahko zapove oziroma prepove določeno vedenje, medtem ko trg deluje na prostovoljni osnovi (Hughes 2003, 73).

Žurga (2001, 10) vidi javni sektor kot mehanizem, ki se uporablja za sprejemanje družbenih odločitev, torej odločitev, ki niso le stvar potreb in želja vsakega posameznika. Gre tako za način zagotavljanja odločitev, ki koristijo vsem, kot tudi za način reševanja skupnih problemov.

Obstoj javnega sektorja opravičuje zaščita javne koristi<sup>2</sup> in zadovoljevanje javnega interesa<sup>3</sup>. Golo tržno gospodarstvo je namreč brez državne intervencije pogosto neučinkovito, za to pa posamezne ekonomske šole navajajo bistveno različne razlage. Razlogi za delovanje javnega sektorja segajo od potrebe po dostopu do javnih dobrin<sup>4</sup> in pokrivanja ekternalitet javnih dobrin do korektiva nedelujočih tržnih mehanizmov (Ferfila in Kovač 2000, 149). Pri tem javni sektor uporablja mehanizme, kot so: javna lastnina, proračunsko financiranje, državna (javnopravna in zasebnopravna) regulacija in dopolnilno tudi pogodbeni menedžment (Ferfila in Kovač 2000, 151).

Po Šmidovniku (v Haček in Bačlija 2007, 25) javni sektor poleg državne uprave, lokalne samouprave in javnih služb sestavlja sistem javne uprave, temelji pa na kriteriju

---

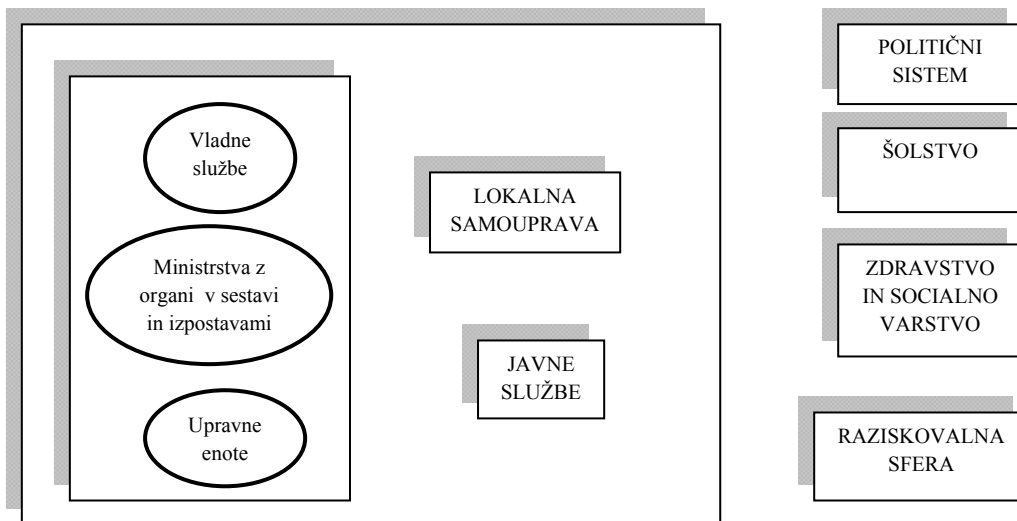
<sup>2</sup> Javno korist predstavljajo pravno zavarovane dobrine, ki jih zakon opredeli kot take, to so javni red, javna varnost, javna morala, varnost življenja in zdravja ljudi ali premoženja, interesi gospodarstva.

<sup>3</sup> Javni interes je uzakonjen splošni interes. Splošni interes pa je način zadovoljevanja družbenih potreb, ki so spoznane kot individualne potrebe vsakega člana družbe in za katere večina priznava, da jih lahko najbolj racionalno zadovoljuje država (Ferfila in Kovač 2000, 149).

<sup>4</sup> Javne dobrine so »stvari ali upravičenja, ki jih skupaj troši več potrošnikov hkrati tako, da potrošnja enega v ničemer ne omejuje količine ali kakovosti potrošnje drugega« (Ferfila v Ferfila in Kovač 2000, 149).

lastništva države, zato vanj sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to na katerem področju deluje. Običajno pa se javni sektor pojmuje kot skupno ime za javno upravo, politični sistem, izobraževalno, zdravstveno in raziskovalno sfero (Ferfila in Kovač 2000, 151). V javno upravo, ki je sicer neenotno opredeljen pojem, pa sodi državna uprava<sup>5</sup>, del javnih služb<sup>6</sup>, lahko pa tudi lokalna samouprava<sup>7</sup> z lokalnimi javnimi službami. Sestavljajo jo torej vse organizacije teritorialnega in funkcionalnega tipa, ki opravljajo javne naloge zagotavljanja javnih dobrin in so pod posebnim režimom pravnega urejanja in javnega financiranja.

Slika 3.1: Javni sektor



Vir: Ferfila in Kovač (2000, 152).

<sup>5</sup> Državna uprava je del javne uprave, ki predstavlja državo kot skupnost ljudi, ki živijo na določenem ozemlju, in zadovoljuje njihove potrebe, hkrati pa izvršuje državno prisilo, je aparat za izvrševanje monopola fizične prisile (Ferfila in Kovač 2000, 153). Po organizacijski definiciji pa je državna uprava opredeljena kot organizacija določene družbene skupnosti, ki ji ta skupnost poveri opravljanje določenih funkcij (Rokočević v Ferfila in Kovač 2000, 153).

<sup>6</sup> Za javne službe so je značilen poseben pravni režim, kontinuiranost službe, opravljanje službe v javnem interesu, splošna dostopnost vsem pod enakimi pogoji, obveznost nudenja, včasih tudi obveznost uporabljanja ipd. (Rokočević v Ferfila in Kovač 2000, 154). Delijo se na gospodarske in negospodarske, državne in lokalne, obvezne in izbirne (Ferfila in Kovač 2000, 154).

<sup>7</sup> Lokalna samouprava pomeni uresničevanje pravice ljudi na določenem območju, da soupravljajo pri stvareh lokalnega pomena (Ferfila in Kovač 2000, 153).

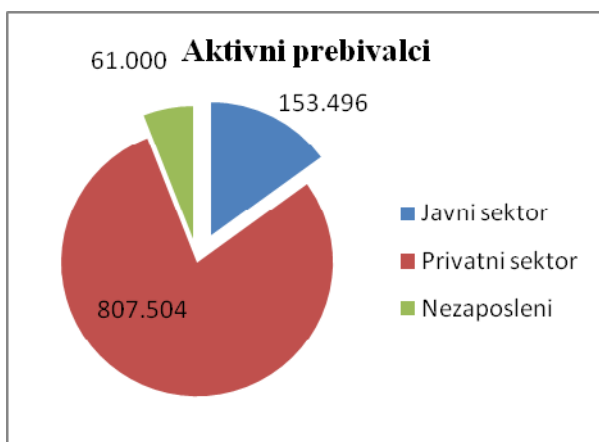
### 3.1.1 Javni sektor v Sloveniji

Po Zakonu o javnih financah (Uradni list RS, št. 79/1999, 3. čl.) javni sektor v Sloveniji sestavljajo neposredni in posredni uporabniki, Zavod za zdravstveno zavarovanje Slovenije in Zavod za pokojninsko in invalidsko zavarovanje, oba v obveznem delu zavarovanja, javni gospodarski zavodi, javna podjetja in druge pravne osebe, v katerih država ali občine odločujoče vplivajo na upravljanje. Kot neposredne uporabnike opredeli državne oziroma občinske organe ali organizacije ter občinsko upravo, kot posredne uporabnike pa javne sklade, javne zavode in agencije, katerih ustanovitelj je država oziroma občina (Žurga 2001, 10).

Novejši Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/2007, 1. čl.) v javni sektor prišteva državne organe in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti, javne agencije, javne sklade, javne zavode in javne gospodarske zavode ter druge osebe javnega prava, ki so posredni uporabniki državnega proračuna ali proračuna lokalne skupnosti. Po tem zakonu kot tudi po Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/2007, 2. čl.) javna podjetja in gospodarske družbe, v katerih ima večinski delež oziroma prevladujoč vpliv država ali lokalna skupnost, niso del javnega sektorja.

V Sloveniji je bilo leta 2006 2.010.377 prebivalcev. Aktivnih je bilo 1.022.000, zaposlenih pa 961.000. Nezaposlenost je bila 6 % (Statistični urad RS v Ministrstvo za javno upravo 2007). S Sliko 3.2 je prikazano aktivno prebivalstvo v Sloveniji.

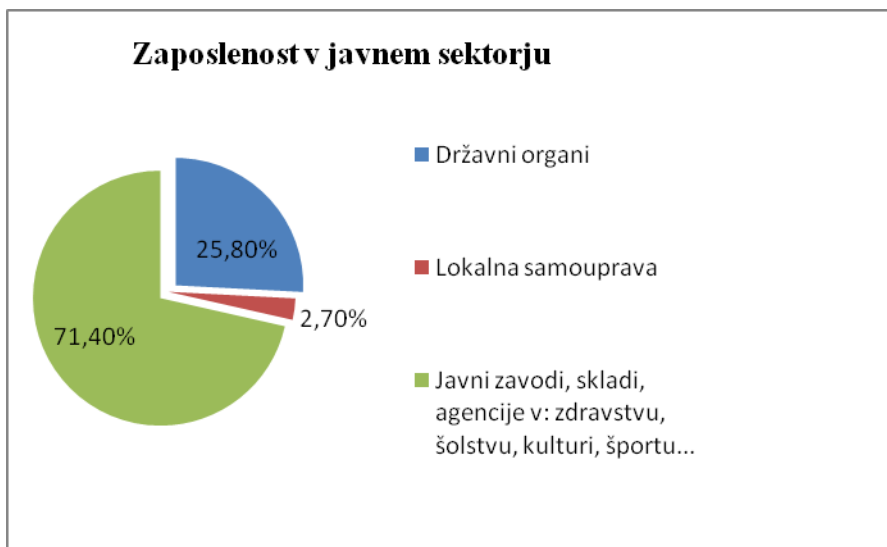
Slika 3.2: Aktivni prebivalci v Sloveniji v letu 2006



Vir: Statistični urad RS v Ministrstvo za javno upravo (2007).

Slika 3.3 prikazuje zaposlenost v Sloveniji leta 2006 po posameznih delih javnega sektorja.

Slika 3.3: Zaposlenost v javnem sektorju v Sloveniji v letu 2006<sup>8</sup>



Vir: Ministrstvo za javno upravo (2007).

V letu 1999 je javni sektor ocenjeno prispeval dobro četrtino dodane vrednosti, dejanski vpliv države v zasebnem sektorju pa je večji (Vlada RS 2003, 2). Poleg skoraj popolnega pokrivanja netržnih dejavnosti in gospodarske infrastrukture ima država zlasti prek državnih bank in javnih skladov - ob razpršenem zasebnem lastništvu - tudi potencialno možnost nadzora velikega dela zasebnega sektorja, ki deluje v pogojih konkurence.

### 3.2 Zasebni sektor

Zasebni oz. gospodarski sektor je »tisti del ekonomije, v katerem v nasprotju z javnim sektorjem ekonomska dejavnost poteka preko zasebnih podjetij« (Bannock in drugi 2003). Sestavljajo ga vsa področja, ki ne sodijo v definicijo javnega sektorja, ki jo v Sloveniji določa Zakon o javnih uslužbencih.

<sup>8</sup> V organih državne uprave je bilo leta 2006 34.373 zaposlenih oz. 86,7 % vseh zaposlenih v državnih organih (Ministrstvo za javno upravo 2007). V zadnjih letih je bilo veliko strokovnih prizadevanj vloženih v zmanjšanje števila zaposlenih v državni upravi z racionaliziranjem in posodabljanjem poslovanja, določanjem prednostnih nalog ter z uporabo sodobnih oblik spodbujanja kadrov. Kljub temu je bilo na dan 1.6. 2009 v državni upravi zaposlenih več oseb kot leta 2006, in sicer 34.434 (Ministrstvo za javno upravo 2009).



Če je bistvo javnega sektorja v zadovoljevanju javnega interesa, gre pri zasebnem sektorju za zadovoljevanje potreb posameznih potrošnikov. V njem veljajo načela tržnega gospodarstva, vrednost in uspešnost podjetja pa se izrazita na trgu. Temeljna usmeritev podjetij je iskanje načinov, kako ponuditi potrošniku v menjavo večjo vrednost, kot jo ponuja konkurenca. Konkurenčna prednost pri tem lahko izhaja iz neke jasno izražene komponente izdelka ali storitve, ki pomeni večjo vrednost v očeh potrošnika, ali pa enostavno iz konkurenčne šibkosti drugih organizacij (Brejc 1995, 43). Jasen cilj zasebnega sektorja je pridobivanje dobička v zasebno korist, njegov prostor pa je relativno odmaknjen od polja politike.

Pomembna značilnost zasebnega sektorja je tudi ta, da se plače zaposlenih ne stekajo iz državnega proračuna in da je v njem prisotna konkurenca na trgu delovne sile in zaposlovanja (Ilovar 2007, 25).

V zasebnem sektorju se podjetja glede na velikost večinoma delijo na mala, srednja in velika podjetja. Opredelitve le-teh so različne, saj je velikost odvisna od merila oziroma od upoštevanja različnih kvantitativnih in kvalitativnih kriterijev. Problem je tudi heterogenost podjetij znotraj posamezne kategorije. V diplomskem delu bom upoštevala predvsem opredelitev podjetij glede na število zaposlenih, ker je z vidika proučevanja upravljanja s človeškimi viri ta kriterij velikosti podjetja najpomembnejši.

Glede na število zaposlenih so velika tista podjetja, ki imajo več kot 500 zaposlenih, mala in srednja pa tista z manj kot 500 zaposlenimi (Wilkinson 1999, 207). Skupina malih in srednje velikih podjetij se naprej deli na: mikro podjetja z manj kot 10 zaposlenimi, mala podjetja z 10 do 99 zaposlenimi in srednja podjetja, ki zaposlujejo 100 do 499 delavcev.

Priporočilo Evropske komisije<sup>9</sup> (v Centrih 2004, 4) opredeljuje mala podjetja kot tista, ki imajo manj kot 50 zaposlenih, srednja pa kot tista, ki imajo manj kot 250 delavcev. Komisija ločeno obravnava tudi mala in mikro podjetja, pri čemer mikro podjetja pojmuje kot tista z manj kot 10 zaposlenimi.

---

<sup>9</sup> Priporočilo Komisije z dne, 3. aprila 1996 (96/280/ES) o opredelitvi majhnih in srednje velikih podjetij (Besedilo velja za EGP)

### 3.3 Stičišča in razpوتا med javnim in zasebnim sektorjem

Ekonomski sistem »ni ne javni ne zasebni, ampak vključuje mešanico obeh sektorjev« (Musgrave in Musgrave v Hughes 2003, 75). Javni sektor vpliva na celotno družbo in ekonomijo, saj preko pravnega okvirja omogoča delovanje zasebne poslovne aktivnosti. Po drugi strani pa je prav javni sektor velik odjemalec izdelkov in storitev zasebnega sektorja (Hughes 2003, 72).

Za ločitev obeh sektorjev obstaja več pomembnih razlogov:

- odločitve javnega sektorja so lahko prisilne, odločitve zasebnega pa ne,
- javni sektor je odgovoren političnemu vodstvu, parlamentu, javnosti, sodnemu sistemu, medtem ko je zasebni teoretično le delničarjem,
- menedžerji v javni službi se spopadajo z dnevnim redom, ki je postavljen od zunaj, s strani političnega vodstva, zato je menedžment v javnem sektorju drugačen od tistega v zasebnem sektorju,
- javni sektor ima večje težave z merjenjem rezultatov in učinkovitosti kot zasebni sektor,
- velikost in raznolikost javnega sektorja otežujeta vsakršen nadzor in usklajevanje, ki je nujno politično (Hughes 2003, 75–76).

Zaradi razlogov za obstoj ločenih sektorjev nikakor ni pametno povzeti filozofijo enega sektorja in jo posnemati pri delovanju drugega (Ferfila in Kovač 2000, 174). Kljub vsemu so predvsem v zasebnem sektorju pogosto zagovarjali stališče, da razlike med javnim in zasebnim sektorjem niso bistvene. Adizes (v Ferfila in drugi 2002, 173) poudarja, da so pri javnih organizacijah bolj poudarjene proizvodnje funkcije s postavljanjem ciljev in vrednotenjem administrativne funkcije z oblikovanjem in vzdrževanjem organizacijske kulture. Pri zasebnih organizacijah pa so po njegovem mnenju bolj poudarjene podjetniške funkcije z odkrivanjem podjetniških priložnosti, oblikovanjem odnosa z okoljem in izogibanjem stresom (Adizes v Ferfila in drugi 2002, 173).

Kultura dela javnega in zasebnega sektorja pa je vendarle bistveno različna v smislu odprtosti v odnosu do okolja in usmerjenosti dela. Druga smer, ki je prisotna predvsem v javni sferi, zastopa mnenje o različnosti, ki jo vidi predvsem v zastopanju javnega interesa in vplivu politike na javni sektor (Ferfila in Kovač 2000, 174). Smer, ki zastopa vmesno stališče, pa navaja tako podobnosti kot razlike in poudarja, da se zasebni in javni sektor morda ne razlikujeta v praksi, morata pa se v normativnem smislu (Eliassen in Kooiman v Ferfila in Kovač 2000, 174).

Osborne in Gaebler (1993) navajata naslednje razlike med sektorjema:

- motiv delovanja vodilnih v javnem sektorju je reelekcija, v zasebnem sektorju dobiček,
- finančne vire predstavljajo davki ali kupnina,
- gonilo delovanja je monopol ali konkurenca,
- poslanstvo zajema dobra dela, zagotavljanje enakosti ali dobiček,
- način odločanja je zakonsko omejen ali prost.

V preglednici (Tabela 3.1) so razlike med javnim in zasebnim sektorjem opredeljene podrobneje. Potrebno je poudariti, da se nekatere razlike z uvajanjem podjetniških načel v javni sektor vsaj na nivoju teorije postopno zmanjšujejo ali jih celo ni več mogoče zaznati.

Tabela 3.1: Razlike med javnim in zasebnim sektorjem

<b>Javni sektor</b>	<b>Zasebni sektor</b>
zakonitost in izpolnjevanje več ciljnega poslanstva (enak dostop, pravičnost varnost)	dobiček, tržni delež
alokacija in redistribucija sredstev proračuna	zaračunavanje produktov
racionaliziranje	prodaja
spoštovanje zakonov in pravil, normativni okviri delovanja	strateški menedžment
ranljivost delovanja zaradi vpliva politike, ni uveljavljanja dolgoročnih ciljev zaradi menjave političnih sil	interes delničarjev
zelo kompleksno okolje	spremenljiva kompleksnost okolja
zunanjji finančni in politični pritiski	notranji tržni pritiski
nedefinirani cilji in nedefinirana uspešnost	uspešnost določena z dobičkonosnostjo
ni merjenja uspešnosti	merjenje uspešnosti s posledičnimi stimulacijami
javna kolektivna odgovornost	individualna odgovornost
težko določljive ciljne skupine	določanje ciljne skupine s prodajo oz. nakupom
centralizirana kadrovska politika	upravljanje človeških virov
težavnost investicij zaradi omejenega kapitala in	redno investiranje v skladu s strategijo

nepredvidljivega obsega bodočih javnih potreb	
ljudje delajo pretežno zaradi nekega cilja, ne samo za preživetje	motiv zaposlenih je pretežno le zaslužek
nagrajevanje po izenačevanju	nagrajevanje po rezultatih
oteženo odpuščanje	odpuščanje ob neuspešnosti
napredovanje po sistemu kariere	napredovanje glede na uspešnost

Vir: Ferfila in Kovač (2000, 175).

Javne službe<sup>10</sup> imajo torej mnogo značilnosti, ki jih razlikujejo od zasebnih organizacij. Po Farnhamu in Hortonovi (1996, 8) so to: javna odgovornost, obseg in kompleksnost, delovna intenzivnost, priznana združenja in visoka stopnja članstva v njih, monopolno zagotavljanje in etika. Omenjene značilnosti ključno vplivajo na menedžment javnih služb, še posebej pa na kadrovske menedžment znotraj njih.

Razlike po Brejcu (1995, 43) ne smejo onemogočiti pregleda nad stičnimi točkami med sektorjema. Javne storitve se zagotavljajo in izvajajo tudi v zasebnem sektorju. Prav tako se tudi v javnem sektorju uporabnikom nekatere storitve in produkti zaračunavajo, zasebni sektor pa je odvisen od političnih odločitev in mora spoštovati predpise javnega prava za dejavnosti javnega pomena. Zaradi dejanske situacije mešanega gospodarstva se torej javni in zasebni sektor nujno prepletata, povezujeta in delujeta soodvisno.

### 3.4 Menedžment

Menedžment se je pričel razvijati in napredovati v sedemdesetih letih 20. stoletja kot odgovor na gospodarsko krizo. Potreba po večji konkurenčnosti je velike industrije spodbudila k spremembam v delovni organizaciji in upravljanju s človeškimi viri. K pojavu in razvoju menedžmenta je še posebej vplival razvoj informacijskih in telekomunikacijskih tehnologij (Flynn in Strehl 1996, 7–8).

V najbolj splošnem pomenu besede menedžment pomeni upravljanje, upravljanje pa pomeni usmerjanje podjetja in nadziranje v doseganju izidov s strani lastnikov podjetja oz. tistih, ki imajo oblast nad podjetjem. Menedžment pa je tudi proces vodenja podjetja k izidom, ki nastanejo v poslovanju. Vsebuje upravljanje, poleg tega pa še organizacijo za doseg ciljev z maksimalno učinkovitostjo in odgovornostjo za rezultate (Možina v Golija 2005, 15).

<sup>10</sup> Javne službe Farnham in Hortonova (1996, 7–8) pojmujejo kot tiste organizacije javnega sektorja, ki državljanem oskrbujejo z javnimi dobrinami, pri čemer izključujeta javna podjetja.

Sam pojem menedžment je zelo široko definiran, od golih tehnik oziroma strategije poslovanja do filozofije in samostojne veje znanosti. Splošno pomeni »upravljanje organizacije z namenom doseganja njenih ciljev z dejavnostjo planiranja, organiziranja, vodenja (koordiniranja) in kontroliranja (Možina in drugi v Ferfila in Kovač 2000, 184).

Menedžment torej sestoji iz štirih osnovnih elementov:

- *planiranje: opredeljevanje ciljev organizacije in poti za njihovo uresničevanje,*
- *organiziranje: ustvarjanje ustreznih medsebojnih odnosov in razmerij, ki omogočajo izvajanje načrtov in doseganje organizacijskih ciljev,*
- *vodenje: vplivanje, motiviranje in usmerjanje zaposlenih za ustrezno opravljanje njihovih nalog in doseganje pričakovanih ciljev,*
- *kontroliranje: proces zavestnega pregledovanja doseženega in ustrezno ukrepanje (Možina 2002, 15).*

Po Allison (v Hughes 2003, 45–46) ima splošni menedžment naslednje funkcije:

- *strategija*
  1. oblikovanje ciljev in prioritet
  2. zamisel operativnega načrta
- *obvladovanje notranjih delov*
  3. organiziranje in kadrovanje
  4. vodenje osebja in kadrovskega menedžmenta
  5. nadzor nad delovanjem
- *obvladovanje zunanjih dejavnikov*
  6. ukvarjanje z 'zunanjiimi' enotami
  7. ukvarjanje z neodvisnimi organizacijami
  8. soočanje z mediji in javnostjo.

Menedžment veliko pozornosti namenja zaposlenim, ki z ustrezno motivacijo postajajo inovativni in ustvarjalnejši, s tem pa učinkovitejši in zadovoljnejši. Zagotavlja, da so problemi opredeljeni, da obstaja analiza problema, opredelitev možnih rešitev in izbor alternative, kar omogoča organizaciji načrtovanje in spremljanje izvedbe ter ugotavljanje rezultatov. S temi koraki in načinom dela organizacija dosega nizke stroške, dobre rezultate in je konkurenčna drugim organizacijam (Možina v Golija 2005, 15).

Različni avtorji različno pojmujejo menedžment, saj je ta razdeljen na podpodročja, ki se nadalje uporabljajo v različnih okoljih. Kot podpodročja menedžmenta se navadno navaja strateški menedžment, projektni menedžment, finančni menedžment, krizni menedžment, menedžment delovne izvedbe, menedžment kadrovskih virov idr.

V osemdesetih letih 20. stoletja se je zaradi pritiskov na velikost in zmožnosti javnega sektorja, sprememb v ekonomski teoriji in zasebnem sektorju in tehnoloških sprememb večina vlad odločila, da v javni sektor vpelje prvine menedžmenta iz zasebnega sektorja. Pri tem je prišlo do korenitega premika od tradicionalnega javnega upravljanja k javnemu menedžmentu.

### **3.5 Menedžment v javnem sektorju**

Teorijo menedžmenta v javnem sektorju tvorita dve paradigmi<sup>11</sup>: tradicionalni model javnega upravljanja<sup>12</sup> (ang. Public Administration) in (novi)<sup>13</sup> javni menedžment<sup>14</sup> (ang. (New) Public Management). Delitev po Hughesu (2003, 3) izhaja iz Ostromovega argumenta, da obstajata dve nasprotujoči si obliki organizacije: trg in birokracija. V splošnem je tradicionalni model upravljanja utemeljen na birokraciji, javni menedžment

---

<sup>11</sup> »Paradigma« pomeni »sklop določenih vrednot in predpostavk o določenem področju življenja, ki je v danem trenutku prevladujoč in najširše sprejet« (Ferfila in Kovač 2000, 191). Za novo paradigmo je značilen razvoj znanstvenih disciplin, ki temelji zlasti na prelomu dotedanjega skupka vrednot in uvajanju novih vrednot in predpostavk o realnem svetu (Kuhn v Ferfila in Kovač 2000, 191). Pojem paradigma je po Hughesu (2003, 257) primeren tako za tradicionalni model upravljanja kot za novi javni menedžment, saj gre po njegovem mnenju za paradigmatško spremembo, ne zgolj za reformo tradicionalnega modela kot trdijo nekateri drugi avtorji (npr. Pollit in Bouckaert 2004).

<sup>12</sup> Pojem »upravljanje« je ožji od pojma »menedžment« in v osnovi vključuje upoštevanje navodil, služenje javnosti in izvajanje politik, ki so jih oblikovali drugi. Pri upravljanju je pomemben proces (Hughes 2003, 6).

<sup>13</sup> Pojma »novi javni menedžment« in »javni menedžment« se lahko uporablja kot sopomenki (Hughes 2003, 8). V nadaljevanju bom uporabljala oba.

<sup>14</sup> Pojem »menedžment« vključuje upravljanje, poleg tega pa še doseganje rezultatov in osebno odgovornost menedžerja za dosežene rezultate. Pri menedžmentu so rezultati pomembnejši od procesa (Hughes 2003, 6).

pa na trgu (Hughes 2003, 3). Premik od birokracije k logiki trga za javni sektor pomeni približevanje zasebnemu sektorju. Z rabo menedžmenta v javnem sektorju se danes poskuša povečati učinkovitost, fleksibilnost v odnosu do okolja in omogočiti vključevanje v sodobne integracijske tokove (Golija 2005, 15).

### 3.5.1 Tradicionalni model javnega upravljanja

Tradicionalni model je nastal kot odgovor na zgodnje sisteme upravljanja, ki so bili »osebni« oz. so temeljili na lojalnosti določenemu posamezniku, npr. kralju (Hughes 2003, 18). To je pogosto vodilo do korupcije in zlorab položajev, problematična pa je bila tudi nestrokovnost in pristranskost uslužbencev. Tak sistem upravljanja je bil značilen tudi za ZDA v 19. stoletju (t.i. spoils system).

Tradicionalni model upravljanja se je posebej izkazal med intenzivnimi krizami in med svetovnimi vojnami (Žurga 2001, 25). Takrat so bili namreč cilji jasni in deljeni, naloge jasno usmerjene, ljudje pa pripravljeni sodelovati v dobro čimprejšnji rešitvi krize.

Javno upravljanje se je v teoriji in praksi začelo v poznem 19. stoletju, formalizirano pa je bilo med letoma 1900 in 1920. Hughes (2003, 17) ga opredeli kot upravljanje pod formalnim nadzorom političnega vodstva, ki je utemeljeno na strogo hierarhičnem modelu birokracije, ki trajno zaposluje nevtralne in anonimne uradnike. Uradnike motivira javni interes, služijo pa vsaki politični stranki, ki je na oblasti, enako. Njihova naloga je zgolj izvajanje politik, o katerih odločajo politiki.

Za začetek tradicionalnega modela javnega upravljanja se šteje Northcote-Trevelyan Report, ki je leta 1854 v Veliki Britaniji priporočil odpravo patronaže in njeno nadomestitev z zaposlovanjem po strokovnih merilih (Hughes 2003, 20). Ključni vpliv na teoretični razvoj javnega upravljanja pa je imela Webrova teorija birokracije<sup>15</sup>, ki je osebno upravljanje nadomestila z neosebno sistemom, utemeljenim na pravilih in je

---

<sup>15</sup> Weber je utemeljil 6 načel sodobnega sistema birokracije, ki se glasijo:

1. avtoriteta izvira iz zakonov in pravil,
2. stroga organizacijska hierarhija,
3. organizacija je neosebna, ločena od zasebnega življenja uslužbencev,
4. upravljanje je poseben poklic, ki zahteva usposabljanje,
5. birokracija zahteva polno zaposlenost,
6. menedžment je aktivnost, ki se je je mogoče naučiti z upoštevanjem splošnih pravil (Gerth in Mills v Hughes 2003, 21).

bila uporabna tako v zasebnem kot v javnem sektorju. K uveljavitvi tradicionalnega modela sta prispevala tudi Woodrow Wilson, ki je zagovarjal strogo ločitev politike od upravljanja, in Frederick Taylor z znanstvenim menedžmentom<sup>16</sup> (Hughes 2003, 27).

Od sedemdesetih let naprej so se začeli pojavljati prvi dvomi o primernosti tradicionalnega modela javnega upravljanja za nestabilno okolje. Naftna kriza je pričela opozarjati, da je ta model postal nezadosten in premalo učinkovit, zaradi česar so javne uprave v razvitih državah postale tarča nenehnih kritik (Golija 2005, 21). Stroga ločitev politikov in javnih uslužbencev se je izkazala za nerealno, saj so odnosi med njimi kompleksni in fluidni. En najboljši način (»one best way«) dela, ki ga je zagovarjal znanstveni menedžment, je zaviral razmišljanje in kreativnost ter spodbujal neodgovornost za rezultate, birokracija pa se je izkazala za popolnoma neučinkovito v negotovih razmerah (Hughes 2003, 32–39). Vladna birokracija je s svojim obsegom omejevala gospodarsko rast in svobodo posameznika<sup>17</sup> in je bila pogosto v nasprotju z načeli liberalne demokracije. Poleg tega ni mogla zagotoviti struktur spodbujanja in nagrajevanja, ki so bile značilne za trg (Hughes 2003, 39–40). V osemdesetih letih je obstajal tudi kritični proračunski pritisk na javna podjetja. Obdobje recesije je namreč vplivalo na davčno osnovo in povečevalo zahteve javnega sektorja po spremembah zaradi večje nezaposlenosti. Javno trošenje je bilo povečano, javni proračuni pa so nenehno dosegali deficite, kar je bil še dodaten razlog za zmanjšanje javno proračunske porabe (Flynn in Strehl 1996, 8–19). Razvoj informacijske tehnologije, transformacija družbe in prehodi iz socialističnih v kapitalistične ureditve so pospeševali proces globalizacije, ki je močno vplival tako na zasebni kot na javni sektor, saj je prinesel zahtevo po fleksibilnejšem in hitrejšem odzivanju organizacij. Ena glavnih sil, ki se pojavlja v sklopu novega javnega menedžmenta in se popolnoma oddaljuje od tradicionalne administracije, so tehnološke spremembe. Raba informacijske tehnologije, e-uprave in vzpostavitev računalniškega sistema z internetnimi povezavami povsod po svetu so nujno potrebovali spremembo birokracije za svoje delovanje (Hughes 2003, 14). Ko so zasebna podjetja dokazala, da je s prenovo načina vodenja in organiziranja

---

<sup>16</sup> Dve temeljni točki Taylorjeve teorije sta:

- standardizacija dela – najdi je mogoče en najboljši način dela,
- intenziven in širok nadzor, ki zagotavlja upoštevanje doseženih standardov (Hughes 2003, 27).

<sup>17</sup> V sedemdesetih letih so konservativni ekonomisti (zagovorniki neoklasične ekonomije oziroma ekonomskega racionalizma) utemeljevali superiornost trga pred vladno oziroma birokratsko prisilo. To je sovpadalo z zatonom keynesianske ekonomske misli, na kateri je slonela država blaginja. Na razvoj javnega menedžmenta so vplivale predvsem: teorija javne izbire, teorija lastnik/menedžer (ang. Principal/agent theory) in teorija transakcijskih stroškov (Hughes 2003, 10–13).



možno zmanjšati stroške in povečati kakovost storitev, ki so jo zahtevali uporabniki, so vlade pričele prenašati prakse menedžmenta in menedžerskih metod iz privatnega v javni sektor. To je zahtevalo in povzročilo redefinicijo vloge in statusa birokrata, posledično pa tudi celotnega sistema javne uprave (Rus v Žurga, 2001: 26).

### 3.5.2 (Novi) Javni menedžment

Javni menedžment je začel nadomeščati tradicionalni model javnega upravljanja, ker slednji ni več deloval (Hughes 2003, 50). Po mnenju Osborna in Gaeblerja (1993, 326–327) je kriza prvi pogoj za podjetniško (r)evolucijo javnega sektorja, ki se ji pridružujejo vodstvo, kontinuiteta vodstva, zdrava infrastruktura civilne družbe, skupni vizija in cilji, zaupanje, zunanji viri in vzročni modeli. Dandanes je okolje hitro spreminjajoče, naloge uprave vse bolj kompleksne, zahteve uporabnikov pa so vse večje. Toge tradicionalne birokratske strukture enostavno ne morejo več zadovoljivo reagirati na tako socialno realnost.

(Novi) Javni menedžment (v nadaljevanju NJM oziroma JM) in klasično pojmovanje javnega upravljanja se osredotočata na povsem različne cilje. Podani so v Tabeli 3.2.

Tabela 3.2: Klasični model javnega upravljanja in NJM

<b>Tradicionalni model javnega upravljanja (ang. public administration)</b>	<b>(Novi) javni menedžment (ang. public management)</b>
pravila	cilji
zakoniti postopki	učinkovitost dela
predvidljivost okolja	prilagoditev okolju
odgovornost	usmeritev k rezultatom
formalizem (primeri)	inovativnost
odprtost	tajnost
pritožbe: s pogajanjem	z odpovedjo
zakonitost	uspešnost
profesionalnost, lojalnost	zadovoljevanje osebnih interesov
javni interes, javna korist	dobiček

Vir: Lane (1995, 195).

Za začetek reform se šteje Fulton Report, ki je leta 1968 v Veliki Britaniji priporočil, naj se zaposli ljudi od zunaj na vse ravni javnega sektorja, s čimer naj bi se odpravila rigidna hierarhična struktura. Do dejanske izvedbe teh sprememb v tistem času še ni prišlo. Deset let kasneje je bil v ZDA sprejet The Civil Service Reform Act, ki je bil usmerjen v večjo odgovornost menedžerjev za rezultate, na kateri naj bi temeljila tudi plača le-teh (Hughes 2003, 49). V sedemdesetih letih je sledilo razočaranje nad javnim

sektorjem zaradi naftne krize. V osemdesetih pa so prišle tako v Veliki Britaniji kot v Kanadi, Novi Zelandiji in Avstraliji na oblast nove, konservativne vlade, ki so prišle na dan z novimi idejami o prestrukturiranju nacionalnih gospodarstev in spremembah v menedžmentu javnega sektorja (Hughes 2003, 49–50). Razcvet idej sodi v obdobje začetka devetdesetih let, saj je bila večina reform v državah članicah OECD<sup>18</sup> sprejeta v obdobju 1989 – 1992 (Ferfila in Kovač 2000, 189).

V teoretičnem smislu javni menedžment izhaja iz ekonomije in menedžmenta zasebnega sektorja, pri čemer ohrani temeljne vrednote javnega sektorja (Hughes 2003, 60). Hood (v Hughes 2003, 52) navaja 7 glavnih točk novega javnega menedžmenta: nadzor s strani profesionalnih menedžerjev, jasno izraženi standardi in merjenje delovne izvedbe, nadzor nad rezultati, deljenje javnega sektorja na manjše enote, večja konkurenca v javnem sektorju, poudarek na stilih menedžerske prakse iz zasebnega sektorja ter disciplina in varčevanje pri uporabi virov. Hughes (2003, 54–60) dodaja še nekatere druge točke, in sicer: strateški pristop, menedžment, ne upravljanje, usmerjenost na rezultate, fleksibilnost kadrovanja, fleksibilnost v organizaciji, novi kontraktualizem, odnos s politiki in javnostjo, ločitev kupcev in dobaviteljev in ponoven pregled tega, kar počne vlada.

Deset glavnih načel NJM, ki sestavljajo koncept celovitega obvladovanja kakovosti v javnem sektorju, predstavljajo naslednja načela (Osborne in Gaebler 1993):

1. usmerjenost namesto izvajanja,
2. usmerjenost k uporabnikom,
3. poslanstvo in strateški menedžment,
4. naravnost k rezultatom, uspešnost in učinkovitost dela,
5. ekonomičnost,
6. avtonomnost in delegiranje,
7. decentralizacija,
8. konkurenčnost,
9. preventivno in proaktivno delovanje,
10. trženje in tržnost.

---

<sup>18</sup> OECD - Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (ang. Organization for Economic Cooperation and Development)

Ferfila in Kovačeva (2000, 183) novo upravljanje javnega sektorja<sup>19</sup> opredelita kot »novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabniku in splošni učinkovitosti z uvajanjem aplikabilnih managerskih metod dela in tržnih (konkurenčnih) mehanizmov iz zasebnega v javni sektor«.

Setnikar-Cankarjeva (1998, 14) navaja, da izraz NUJS označuje vsebine, ki so namenjene preoblikovanju organizacije in postopkov javnega sektorja za večjo konkurenčnost in učinkovitost pri uporabi sredstev in izvajanju storitev. V ožjem pomenu gre za opredeljevanje gospodarske funkcije države pri zagotavljanju storitev njenim državljanom in za odnos države do državljanov.

Pojem NJM označuje koncept, ki vpeljuje v upravljanje javnega sektorja pozitivne prvine iz upravljanja in delovanja zasebnega sektorja. Nanašajo se predvsem na ekonomijo in ekonomiko poslovanja, pristope in metodologijo upravljanja in vodenja, delovne metode in tehnike, organizacijske oblike, podjetniški način razmišljanja in delovanja (Žurga 2001, 49).

*Novi javni menedžment poudarja tudi usmerjenost k ljudem, uporabnikom in zaposlenim. Iz načel delovanja zasebnega sektorja vpeljuje opredelitev poslanstva organizacije, strategije njenega delovanja, opredelitev izdelkov/storitev, ki jih organizacija zagotavlja, ustrezno organiziranost za njegovo zagotavljanje, uvajanje novih načinov in metod dela, podjetniško razmišljanje zaposlenih, prizadeva si za graditev nove organizacijske kulture (Žurga 2001, 49).*

Uvajanje načel NJM se navezuje na novo sodobno organiziranje delovnih procesov, razmejitve pristojnosti, predvsem opredelitev odgovornosti za rezultate, povečanje neodvisnosti organizacije in posameznikov ter ploščenje organizacijske strukture. Pomeni tudi premik v miselnosti k uspešnemu in učinkovitemu delovanju za doseg ciljev, ki si jih je organizacija zastavila (Žurga 2001, 49).

JM je pozornost usmeril na doseganje rezultatov in osebno odgovornost menedžerjev, organizacije, zaposlene in zaposlitvene pogoje pa je naredil fleksibilnejše. Organizacijski in osebni cilji so jasnejši, kar omogoča merjenje doseganja le-teh preko indikatorjev delovne izvedbe. Jasno je, da so višji uradniki vdani aktualni vladi, ne pa

---

<sup>19</sup> Za terminološki izraz »javni menedžment« oziroma »novi javni menedžment (NJM)« se v Sloveniji uporablja tudi pojem »novo upravljanje javnega sektorja (NUJS)«.

nestrankarski in nevtralni. Vladne funkcije se soočajo s tržnim preverjanjem in se zmanjšujejo s privatizacijo v različnih oblikah (Hughes 2003, 44).

Po Farnhamu in Hortonu (1996, 24–25) v definicijah NJM zasledimo tri glavne smeri, ki niso medsebojno izključujoče, in sicer:

- »neotaylorizem« oz. »managerialism« z vpeljevanjem racionalnih metod dela v javni sektor<sup>20</sup>,
- uvoz poslovno usmerjenih podjetniških praks in tehnik v javni sektor<sup>21</sup>,
- NJM kot sredstvo za transformacijo birokratske, paternalistične in demokratično pasivne vlade v učinkovito, odzivno in uporabniško oblast.

»Skupno vsem opredelitvam je torej dvoje – s podjetniškimi metodami doseči učinkovito in demokratično upravo« (Ferfila in Kovač 2000, 184).

Pri spremljanju trendov v razvoju javnega sektorja po svetu zasledimo veliko podobnost idej, ki jih je mogoče združiti v naslednje skupne točke reform javnega menedžmenta:

- *identičnost temeljnih vzrokov za reforme v smislu NUJS (finančna kriza, evropska integracija),*
- *močna politična podpora reformnim prizadevanjem in*
- *medsebojna povezanost posameznih ukrepov in programov s še vedno prisotno stalno nadgradnjo* (Ferfila in Kovač 2000, 191).

Flynn in Strehl (1996, 8-19) navajata številne spremenljivke, ki vplivajo na oblikovanje in izvajanje reform javnega sektorja, med katerimi so najpomembnejše: ustava, politično mnenje na nacionalni in lokalni ravni, javni odnos do države in njenih zaposlenih, spretnosti in znanje menedžerjev v javnem sektorju, ideološka in politična

---

<sup>20</sup> Osnovna predpostavka »managerialisma« je, da so menedžerji vključeni v enake procese in dejavnosti ne glede na to, za katero vrsto organizacije gre, spreminja se le njihov kontekst. Podporniki tega pristopa zagovarjajo stališče, da bo vpeljava menedžerskih praks iz zasebnega sektorja izboljšala delovno izvedbo in odzivnost na potrebe strank ter prispevala k večji učinkovitosti javnega sektorja (Farnham in Horton 1996, 26). V obdobju, ko je prevladoval ta pristop, je prišlo do sprememb na področju strateškega, finančnega in kadrovskega menedžmenta (Farnham in Horton 1996, 27).

<sup>21</sup> V osemdesetih je tako poudarek prešel na konkurenco, delovno izvedbo, kakovost in skrb za potrošnika. Spremembe so se pojavile predvsem na področju menedžmenta delovne izvedbe in menedžmenta kakovosti. Odpor do sprememb se je zmanjševal z vpeljevanjem tehnik menedžmenta človeških virov, ki so bile prav tako prevzete od zasebnega sektorja (Farnham in Horton 1996, 27–31).

prepričanja ter različne ustavne ureditve<sup>22</sup>. Z zgodovino in tradicijo je pogojena kultura v posameznih državah in njihovih upravah, ta pa pogojuje pripravljenost na spremembe. Ne gre pozabiti tudi vloge politike oziroma ideologije vladajočih političnih strank.

Tako je mogoče opaziti določeno neenotnost pogledov na vsebino NJM s teoretičnega in predvsem praktičnega vidika<sup>23</sup>. Čeprav se je NJM prvotno uveljavil v anglosaksonskem prostoru, so se njegova temeljna načela začela pojavljati časovno in geografsko v različnem obsegu in na neenoten način (Golija 2005, 25). Uvajanje je potekalo in še poteka ponekod centralizirano od zgoraj navzdol (npr. v Veliki Britaniji, Franciji) in z večjo ali manjšo politično podporo, ponekod pa najprej na lokalni ravni in na način od spodaj navzgor (npr. v Nemčiji). Primer Nizozemske kaže na možnost vzporednih reform, tako na centralni kot na lokalni ravni (Ferfila in Kovač 2000, 189). Različna je tudi intenziteta<sup>24</sup> uvajanja reform, čemur botrujeta različna intenzivnost splošne politične podpore in upravna pripravljenost na spremembe (Ferfila in Kovač 2002, 189). Različnost reform v javnem sektorju zadeva tudi:

- cilje,
- sredstva (posamezni viri),
- predmet reform (stroški, kadri, dejavnosti), institucionalni okvir, v katerem reforme potekajo, in s tem način reforme oziroma izbiro posameznih ukrepov,
- vsebino programov (privatizacija, decentralizacija, poslovne metode dela itd.) in
- vodenje reform z večjo ali manjšo politično podporo (Toonen in Raadschelders v Ferfila in Kovač 2000, 191–192).

Kljub vsesplošni razširjenosti reform pa se te ponekod sploh ne pojavljajo, čeprav bi bilo to nujno potrebno. Ferfila in Kovačeva (2000, 194) navajata primer zbirokratizirane organizacije Evropske unije. Za Hooda (v Ferfila in Kovač 2000, 194) je zanimiv

---

<sup>22</sup> Že v izhodišču imajo države v svojih ustavnih ureditvah različno opredeljeno vlogo države, s tem pa tudi vlogo javnega sektorja.

<sup>23</sup> »Tako pomenijo reforme na Novi Zelandiji in v Veliki Britaniji uvajanje podjetniških principov v jedro upravnih funkcij države, v Nemčiji pa gre bolj za privatizacijo na lokalni ravni. V Franciji in Španiji se za razliko od Velike Britanije usmerjajo na regijsko decentralizacijo« (Ferfila in Kovač 2000, 192).

<sup>24</sup> Pri reformah so opazno najbolj dejavne ZDA, Velika Britanija, Nemčija in Nizozemska, ki tradicionalno vodijo v sprejemanju novih pogledov zaradi splošne demokratičnosti in konkurenčnosti njihovega gospodarstva (Ferfila in Kovač 2000, 194).

primer OECD, ki državam članicam zapoveduje celo vrsto reformnih ukrepov<sup>25</sup>, za katere je organizacija sama precej nedovzetna.

Uveljavljanje NJM, ki jezik javnega upravljanja spreminja v jezik poslovnega menedžmenta, se še posebej kaže na področju človeških virov v javnem sektorju. »Znotraj menedžerialistične hegemonije »javni upravniki« postanejo »javni menedžerji«, »napovedovanje« postane »strategija«, »statistika« se preimenuje v »indikatorje delovne izvedbe«, »nadzor« postane »zagotavljanje kakovosti«, »zaposleni« postanejo »viri« in »kadrovski menedžment« postane »menedžment človeških virov« (Farnham in Horton 1996, 40).

### 3.5.2.1 (Novi) Javni menedžment v Sloveniji

»Z demokratizacijo družbe po prvih demokratičnih volitvah leta 1990 in osamosvojitvijo leta 1991 se je začela tudi reforma javne uprave, sprva na nesistemski osnovi, s sprejetjem Strategije preobrazbe javne uprave pa tudi v celovitem obsegu« (Ferfila in Kovač 2000, 249). Bistvena vprašanja razvoja slovenske javne uprave so po Brejcu (v Ferfila in Kovač 2000, 249) demokratizacija družbe in javna uprava, upravljanje človeških virov, učinkovitost javne uprave, javna uprava v informacijski družbi in usposabljanje javnih uslužbencev.

Nadaljnji razvoj javne uprave<sup>26</sup> (1997–2002) je bil povezan s procesom vključevanja Slovenije v Evropsko unijo. V tem kontekstu so strateške spremembe potekale v dveh smereh: v smeri krepitev administrativne usposobljenosti po posameznih resorjih (vertikalni del) in v smeri izgradnje novega zakonodajnega okvira za delovanje javne uprave (horizontalni del), usklajenega s standardi tako imenovanega "evropskega upravnega prostora" (Vlada RS 2003, 8). Tudi ta del reforme je bil uspešno zaključen, kar je razvidno iz Poročila Evropske komisije o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo (2002). V poročilu je dana pozitivna ocena administrativne usposobljenosti na resorni in horizontalni ravni. Zakonodajni del reforme javne uprave

---

<sup>25</sup> OECD je podala vrsto smernic svojim državam članicam s ciljem zmanjšati delež javnih izdatkov v primerjavi z bruto domačim prihodkom: decentralizacija in delegiranje odgovornosti, delna privatizacija, uvajanje konkurence znotraj javnega sektorja, usmeritev k strankam, merjenje učinkov storitev, deregulacija ipd. (Ferfila in Kovač 2000, 194).

<sup>26</sup> Ta del strategije ne nanaša na javni sektor kot celoto, temveč na njegov segment, to je javno upravo kot celoto organov državne uprave (vladne službe, ministrstva, organi v sestavi ministrstev, upravne enote), uprav samoupravnih lokalnih skupnosti (občin) in nekaterih nosilcev javnih pooblastil, to je javnih agencij, javnih zavodov, ki pretežno opravljajo upravne naloge, in javnih skladov (Vlada RS 2003, 8).

je bil zaključen s sprejetjem petih sistemskih zakonov: zakona o državni upravi, zakona o javnih uslužbencih, zakona o javnih agencijah, zakona o inšpekcijskem nadzoru in zakona o sistemu plač v javnem sektorju. V letu 2001 je Vlada Republike Slovenije pričela tudi z aktivnostmi za vzpostavitev druge ravni lokalne samouprave in julija 2002 sprejela izhodišča nadaljnjega razvoja lokalne samouprave, temelječega na ustavnih spremembah (Vlada RS 2003, 8). Poleg sistemske zakonodaje so bili izvedeni številni ukrepi na ravni podzakonskih predpisov in na operativni ravni za izboljšanje kakovosti poslovanja javne uprave, za izboljšanje njenih storitev in informacij, za večje zadovoljstvo strank in za boljšo usposobljenost uslužbencev (posebej na področju evropskih zadev) (Vlada RS 2003, 8).

*Temeljni poudarki razvoja javne uprave v prvem desetletju po osamosvojitvi so bili torej na izgradnji institucij javne uprave ter utrjevanje sistemov državne uprave, lokalne samouprave in javnih uslužbencev, leta 2002 pa je bil postavljen zakonodajni temelj za nadaljnji razvoj. Nadaljnji razvoj, ki je v določeni meri že stekel, pa bo moral biti usmerjen predvsem v povečevanje učinkovitosti javne uprave, povečevanje njene odprtosti in preglednosti, povečevanje kakovosti njenih storitev in v večje zadovoljstvo državljanov in pravnih oseb kot uporabnikov storitev javne uprave. Šlo bo torej predvsem za uvajanje načel in vrednot t. i. novega javnega menedžment (Vlada RS 2003, 8).*

Z razvojem javnega sektorja se upravni aparat povečuje, kar ne gre v korist zmanjševanju stroškov, ki je poleg dviga učinkovitost temeljni cilj reforme. To še posebej velja za države v tranziciji. Brejc (v Ferfila in Kovač 2000, 250) kot razloge za rast slovenske javne uprave navaja nove naloge uprave zaradi neodvisnosti (ohranjanje suverenosti, pospeševanje gospodarskega razvoja, vzdrževanje nacionalne identitete). Trpin (v Ferfila in Kovač 2000, 250) navaja poleg političnih procesov nekaj organizacijskih ukrepov, ki po svoji naravi vodijo v rast upravnega aparata. To so decentralizacija, notranja strukturiranost in neustrezna razmejitev pristojnosti med strateško in operativno funkcijo.

Tako kot drugod po svetu je tudi v Sloveniji potreba po reformi javnega sektorja posledica globalizacije, procesa demokratizacije, hitrega družbenega razvoja, globalizacije poslovanja in razvoja informacijske tehnologije (Golija 2005, 56). Eden

izmed glavnih vzrokov je tudi potreba po zmanjšanju deleža javne porabe v bruto domačem produktu ter uveljavljanje glasu uporabnikov javnih storitev in javnih uslužbencev. Med pomembnejše vzroke lahko štejemo tudi internacionalizacijo in regionalizacijo proizvodnje javnih storitev, privatizacijo in deregulacijo gospodarstva, javnih podjetij in javnega sektorja, prehod iz socialistične v (post)kapitalistično ureditev, povezovanje v evropsko in mednarodno integracijo, spremembe vrednostnih prioritet ljudi pa tudi politične in ideološke razloge (Brezovšek in Haček 2004, 178).

Celotno prestrukturiranje javne uprave zajema pet temeljnih sklopov, pri katerih se prepletajo projektne, normativne, organizacijske, informacijske in izobraževalne aktivnosti: državno upravo, lokalno samoupravo, javne službe, varstvo pravic posameznikov v razmerju do uprave, razvoj uprave, položaj javnih uslužbencev in njihovo izobraževanje (Ferfila in Kovač 2000, 254).

V praksi je bilo moč pričakovati odpor birokracije, na katero se reforme v svojem bistvu nanašajo, hkrati pa so od nje odvisne. Pričakovani problemi se nanašajo na vzpostavitev sistema javnih uslužbencev, razmerje med zakonodajno in izvršilno vejo oblasti, razmerje med državno upravo in lokalno samoupravo, ureditev položaja paradržavnih organizacij, vprašanje financiranja in privatizacije javnih služb in trajanje reforme (Dujjić v Ferfila in Kovač 2000, 256). Pogoji za uspeh reforme pa so po Trpinu (v Ferfila in Kovač 2000, 257): konsistenten potek reformnega procesa, zadostne kapacitete za implementacijo, uravnotežena in opazna politična podpora, participacija širokega kroga nosilcev interesov in ustrezna finančna sredstva.

Ideje, cilji in načela upravne reforme v Sloveniji so zbrani v Strategiji nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja 2003–2005. Ta postavlja v središče posamezne horizontalne elemente delovanja različnih vsebinskih področij, statusne oblike, plače, proračun, racionalizacijo zaposlovanja, upravljanje kadrovskih virov, organizacijo, upravo, e-upravo, upravljanje kakovosti in drugo (Brezovšek in Haček 2004, 257). Glavni cilji reform javnega sektorja v Sloveniji zadevajo učinkovitost, uspešnost in pravičnost (Vlada RS 2003, 1). Vizija Vlade Republike Slovenije je oblikovati javno upravo, ki bo delovala po načelih:

- *zakonitosti,*
- *pravne varnosti in predvidljivosti,*
- *politične nevtralnosti,*



- *usmerjenosti k uporabniku,*
- *odprtosti in preglednosti, kakovosti,*
- *uspešnosti in učinkovitosti* (Vlada RS 2003, 13).

Z njimi bo po kazalcih uvedenih ukrepov in zadovoljstva državljanov, gospodarskih subjektov in drugih prizadetih oseb ter javno-finančnih učinkov dosegla rezultate, primerljive javnim upravam v državah Evropske unije.

Napredek v razvoju slovenskega javnega sektorja je viden predvsem v izboljšanju kakovosti storitev in zadovoljstva uporabnikov, napredku e-upravi, odpravi administrativnih ovir, merjenju uspešnosti in učinkovitosti in ciljnem usposabljanju (Vlada RS 2003, 17–20). Največ pomanjkljivosti pa je moč najti na področju meril učinkovitosti in motivacijskih elementov, v uslužbenskem sistemu in pri upravljanju kadrovskega virov, na področju organizacije in procesov, pri dejanski rabi e-uprave ter pri konzultaciji in participaciji civilne družbe v procesih priprave predpisov (Vlada RS 2003, 20–21).

Pri nadaljnjem uveljavljanju načel JM v Sloveniji je potrebno tako kot do sedaj upoštevati zgodovinsko, kulturno, gospodarsko in politično okolje. Transfer elementov sodobne organizacijske paradigme v javni sektor je namreč možen kljub velikim razlikam med javnim in zasebnim sektorjem, a je pri uveljavljanju novih idej potrebno upoštevati vrednostni sistem družbenega okolja in njegovo inercijo (Ferfila in Kovač 2000, 205-206). Pojavlja se tudi potreba po izpopolnjevanju znanja na področju javnih politik tudi v krogih politikov in nosilcev strateškega odločanja, kar se je pri nas še ni dobro uveljavilo (Pečar v Ferfila in Kovač 2000, 204).

### *3.5.2.2 Kritike (novega) javnega menedžmenta*

Kritike JM so raznolike in se osredotočajo tako na njegove teoretične predpostavke kot na njegove učinke v praksi. »Vsem kritikam je skupno, da ne ugovarjajo osnovnim konceptom novega javnega menedžmenta, temveč očitajo posameznim vladam kot nosilec upravnih reform način izvajanja, zlasti nekonsistentnost ukrepov po različnih segmentih« (Brezovšek in Haček 2004, 183).

Problem NJM je predvsem v nerazviti polni konceptualizaciji. Prevečkrat je definiran parcialno in preozko, obstoječa tipologija modelov NJM pa je bistveno pomanjkljiva. Običajno se prepletajo praktični, ideološki in znanstveni vidiki, ki se nekritično in včasih pretirano naslanjajo na koncepte zasebnega sektorja (Eliassen in Kooiman v Ferfila in drugi 2002, 203).

Za nekatere avtorje je sporna že sama ekonomska osnova JM, ki naj bi temeljila na nerealističnih predpostavkah in popačenih predstavah o družbi. Če pa domnevamo, da ima ekonomija določeno vrednost v ekonomskem sistemu in v zasebnem sektorju, to še ne pomeni, da je enako uporabna in koristna za javni sektor. Ponudba in povpraševanje po javnih storitvah in izdelkih se namreč pogosto ne vedeta tako kot podjetja in potrošniki (Hughes 2003, 63–64).

Problematična je tudi navezava JM na menedžment zasebnega sektorja. Javni sektor je lahko tako drugačen od zasebnega, da lahko postanejo splošni modeli menedžmenta za njegovo delovanje povsem nerelevantni. Težko je namreč določiti njegove cilje, ki se nenehno spreminjajo (Hughes 2003, 64). Zato je potrebno teorije in tehnike prilagoditi novemu okolju, ne pa jih nekritično sprejeti take, kot delujejo v zasebnem sektorju. Vpeljava merjenja delovne izvedbe, ki pomeni oživitvev idej znanstvenega menedžmenta (t.i. neotaylorizem), lahko na primer vodi v utrjevanje procedur in ne nujno v pridobivanje informacij o rezultatih (Hughes 2003, 65–66). Tudi podeljevanje koncesij je lahko v nekaterih primerih učinkovito, v drugih pa ne (Hughes 2003, 67).

Spremembe v javnem sektorju lahko pomenijo tudi večjo politizacijo in razcvet korupcije, saj nevtralnost, pa čeprav lažna, ni več vrednota. Prav tako se lahko pojavijo konflikti med javnim menedžmentom in javno odgovornostjo (Hughes 2003, 67). V vzponu podjetniškega menedžmenta je moč zaznati nevarnost za spoštovanje zakonitosti dela, ki je bila zagotovljena z administrativno kulturo profesionalnosti, lojalnosti stroki, internih pravil stroke in etičnega kodeksa (Ferlie v Kovač in Ferfila 2000, 183). NJM s poudarjanjem decentralizacije, dezagregacije in podjetniškega menedžmenta povzroča probleme, ki zadevajo zlasti demokratično odgovornost in politični nadzor uprave, enakost in pravičnost javnih služb (uprave) ter koordinacijo, koherentnost in integracijo javnih politik, opozarjata Brezovšek in Haček (2004, 255). Organizacije morajo kljub približevanju organizacijskim oblikam zasebnega sektorja v svojem bistvu ostati javne, vezane na posebne značilnosti javnega prava. Javni in

zasebni sektor imata namreč v osnovi drugačno poslanstvo in motiv svojega delovanja. Ferfila in Kovačeva (2000, 187) poudarjata predvsem prevlado načela zakonitosti nad načelom učinkovitosti delovanja in zadovoljevanje javnega interesa pred ekonomsko uspešnostjo ali celo dobičkonosnostjo.

Kljub novemu pristopu k upravljanju javnega sektorju, se večinoma stara mentaliteta še vedno vztrajno ohranja. Razen tega obstaja resen dvom o mednarodni podobnosti reform v javnem sektorju. Specifične iniciative posameznih reform namreč nakazujejo bistvene razlike, kar je logična posledica vpliva vladajoče politike v posamezni državi. Prav tako je glede na ovire v praksi vprašljiva kontinuiteta in koeksistenca sodobnih reform, zaradi česar ni mogoče govoriti o novi paradigmi.

Ferfila in Kovačeva (2000, 195) kot primer negativnih oziroma stranskih učinkov javnega menedžmenta navajata odpor srednjih plasti menedžmenta, ki s decentralizacijo izgublja na moči in je tradicionalno protireformno naravnano. Prav tako je moč opaziti uveljavljanje interesov močnih posameznikov z zlorabo pooblastil, ki so jim dodeljene s koncesijami. Žal se tudi status uporabnikov po desetletju uvajanja javnega menedžmenta ni bistveno spremenil, čeprav je bil to glavni cilj reform (Rus v Ferfila in Kovač 2000, 196). Metode NJM so sicer spodbudile pogostejše ocenjevanje kvalitete storitev s strani uporabnikov, a izvajalci storitev evalvacijo lahko upoštevajo pri svojem delu ali pa tudi ne.

JM ima tako kot vsaka paradigma tako prednosti kot pomanjkljivosti. Ferfila (v Ferfila in Kovač 2000, 207) opozarja, da so zaradi močne prepletenosti logike političnega procesa in birokratskega obnašanja možne le delne reforme. Tudi Setnikar-Cankarjeva (1998) ugotavlja, da je »birokracija preživela vse politične nestabilnosti in spremembe od monarhij do republik, od diktatorstva do demokracije«, da je starejša od demokracije, zato bo obstajala tudi v bodoče. Formalna moč birokratske strukture ostaja, zagotavljanje storitev in pogoji zaposlovanja pa se spreminjajo v skladu z novim modelom javnega menedžmenta (Hughes 2003, 70). Tako se morajo najboljše deli starega sistema (profesionalizem, nepristranskost, visoki etični standardi, odsotnost korupcije) ohraniti kljub razvoju reform drugih vidikov javnega sektorja.

## **3.6 Kadrovska funkcija – kadrovski menedžment in menedžment človeških virov**

### 3.6.1 Osnovni pojmi

*Kadri* oz. ljudje, zaposleni, delavci v organizaciji so eden od najpomembnejših, če ne celo najpomembnejši vir vsake organizacije.

*Kadri so vsi ljudje, ki lahko ustvarjalno sodelujejo pri delu, pri načrtovanju, odločanju in izvajanju nalog za doseg osebnih in delovnih ciljev v organizaciji. Pod kadri pojmuje vse ljudi, ki lahko v kakršnem koli smislu sodelujejo v neki obliki organiziranega dela. Kadri so sami zase vir, obenem pa je vsak posameznik vir osebnostnih, strokovnih in delovnih lastnosti (Stanojević in Možina 1998, 3).*

*Človeške zmogljivosti* oziroma zmožnosti so zelo širok in težko opredeljiv pojem, predstavljajo pa vsa tista znanja, sposobnosti, lastnosti, značilnosti in hotenja človeka, ki vplivajo na njegovo delovanje in prispevek v organizaciji.

*Kadrovski* oziroma *človeški viri* predstavljajo posebno področje dejavnosti in menedžmenta, s katerimi se poskuša optimizirati človeške zmogljivosti z namenom doseganja osebnih in organizacijskih ciljev. Z njimi opredeljujemo »zaposlene, njihove sposobnosti, znanja, motiviranost, vrednote itd. kot tudi njihovo navezanost na skupino, organizacijo, pripravljenost za sodelovanje ipd.« (Stanojević in Možina 1998, 3).

Začetki ukvarjanja s kadrovskimi oziroma človeškimi viri segajo v konec 60-ih oziroma v začetek 70-ih let v ZDA (Špenko 2004, 4). Zaradi ekonomske krize so organizacije iskale možnost za preživetje in razvoj v tehnologiji in surovinah, ki so že bile optimalno izkoriščene. Neizkoriščene rezerve so našli v kadrovskih virih, katerih pomen je osvetlila nastajajoča paradigma javnega menedžmenta. Pri nas so se pojmi kadrovski menedžment ali upravljanje človeških (kadrovskih) virov začeli pojavljati po letu 1990 (Stanojević in Možina 1998, 5).

Za angleški izraz »*Human Resource Management*« v slovenski strokovni literaturi najdemo mnogo različnih prevodov, katerih pomen je v večini primerov soroden. Najpogosteje se uporablja ravnanje s človeškimi viri, upravljanje kadrovskih virov,

upravljanje človeških virov, ravnanje z ljudmi, upravljanje človeških potencialov, ravnanje s človeškimi zmožnostmi, menedžment kadrovskih virov, menedžment človeških virov, sproščanje človeških zmogljivosti itd.

Čeprav Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/2007) uporablja izraz »upravljanje s kadrovskimi viri«, bom sama v nadaljevanju uporabljala izraz »menedžment človeških virov«. Stanojević in Možina (1998, 5) namreč menita, da je izraz »menedžment« človeških virov primernejši od izraza »upravljanje«, saj se upravljanje nanaša na lastnike, skupščine delničarjev in podobno, medtem ko imamo z menedžmentom v mislih dejavnosti v organizaciji, ki vodijo in usklajujejo posamezna področja dela v oddelku oziroma podjetju. Izraz »menedžment« je tudi bolj smiselno uporabljati, ker spada ukvarjanje z kadrovskimi viri v okvir paradigme novega javnega menedžmenta in ne v okvir tradicionalnega javnega upravljanja, v katerem je poudarjena upravljavska funkcija. Prav tako menim, da je bolj smiselno uporabljati izraz »človeški viri«, saj je tako nov pogled na menedžment ljudi lažje ločevati od tradicionalnega kadrovskega menedžmenta.

Kadrovski menedžment oziroma menedžment človeških virov je potrebno ločevati od *kadrovske funkcije*. Centrihova (2004, 7) pojem kadrovska funkcija uporablja kot nevtralni splošni izraz za vso dejavnost v podjetju povezano s kadri oz. človeškimi viri, medtem ko menedžment človeških virov na konceptualni ravni obravnava kot današnjo stopnjo v razvoju kadrovske funkcije oziroma kot najbolj razvit model izvajanja kadrovske funkcije. Brejc (2000, 23) ravnanje s človeškimi viri dojema kot širši pojem od kadrovske dejavnosti. Klasično kadrovska funkcija, ki se nanaša predvsem na upravno-organizacijska opravila pri kadrovske dejavnosti, izvajajo v kadrovske službi, ki je le ena izmed organizacijskih enot organizacije. Kadrovska služba je v razgibanem okolju zaradi svoje togosti in ločenosti od okolja postala prej ovira kot dejavnik razvoja. Ravnanje s človeškimi viri je torej mnogo širši pojem od kadrovske dejavnosti, saj gre za nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji, ki ni omejen le na kadrovske službe, ampak se širi na vse nivoje vodenja (Brejc 2000, 24).

### 3.6.2 Tradicionalni kadrovski menedžment

V praksi se pogosto zamenjujeta tudi pojma kadrovskega menedžmenta (v nadaljevanju KM) in menedžmenta človeških virov (v nadaljevanju MČV). Pri tem ne gre za problem

prevajanja, saj personalni in kadrovski menedžment označujeta klasični pristop, MČV pa sodobne pristope k ravnanju z ljudmi v organizacijah. Lipičnik in Mežnar (1998, 45) opozarjata, da so ljudi najprej vključevali v sistem (Personnel Administration), nato so izbirali tiste, ki so sposobni timskega dela (Personnel Management), danes pa se organizacije zanimajo za človeške zmogljivosti kot vire, ne za ljudi kot vire (Human Resource Management).

Na normativni ravni KM v smislu klasične kadrovske funkcije najbolje opredeli britanski Inštitut za kadrovski menedžment (ang. Institute of Personnel Management – IPM). Glede na njegovo opredelitev je KM »tisti del menedžmenta, ki se ukvarja z ljudmi pri delu in z odnosi med njimi znotraj podjetja« (IPM v Cuming 1994, 2). Njegova področja dela so: zaposlovanje, izobraževanje in izpopolnjevanje, plače, industrijski odnosi, socialne storitve in varnost pri delu (Cuming 1994, 2-4).

Po Armstrongu (1993, 67) se KM nanaša na:

- pridobivanje, razvoj in motiviranje zaposlenih, ki jih organizacija potrebuje za doseg svojih ciljev,
- razvoj organizacijske strukture, klime in menedžerskega stila, ki bo spodbujal sodelovanje in predanost organizaciji,
- doseg najboljšega izkoristka sposobnosti in zmožnosti zaposlenih v organizaciji,
- zagotavljanje socialne in pravne odgovornosti organizacije do zaposlenih s poudarkom na kakovostnih pogojih dela.

KM je v praksi prešel skozi različne faze<sup>27</sup>, na njegov razvoj pa so vplivali številni dejavniki in teorije. Anderson (1994, 9–15) med najpomembnejše prišteva nastanek sindikatov in blaginje, znanstveni menedžment, filozofijo človeških odnosov in behavioristične znanosti. Pomemben vpliv z vidika posamezne organizacije pa ima tudi sam organizacijski kontekst, širše okolje in menedžment organizacije. Razmere, v katerem kadrovski menedžer dela, poleg omenjenih dejavnikov določa tudi družbeni in tehnološki sistem, regijske in globalne povezave ter »fenomen sprememb, turbulence in

---

<sup>27</sup> Razvoj KM je šel skozi naslednje faze: blaginja, kadrovsko upravljanje, kadrovski menedžment – razvojna faza, kadrovski menedžment – zrela faza, kadrovski menedžment – podjetniška faza, kadrovski menedžment – postpodjetniška faza (Armstrong 1993, 28–29).

dvoumnosti« (Armstrong 1993, 43). Vsi omenjeni dejavniki so vplivali tudi na to, da je kadrovska funkcija prešla v svojo naj sodobnejšo fazo: MČV.

### 3.6.3 Sodobni menedžment človeških virov

Spremenjene družbene in ekonomske razmere so v 80-ih letih 20. stoletja v ZDA in Veliki Britaniji pripeljale do retorike MČV. Nastala je kot odgovor na spremembe na trgih dela in proizvodov, tehnološki razvoj in desno usmerjeno politično ideologijo (Legge 1995, 76). Tradicionalni kadrovski menedžment za nastalo situacijo namreč ni imel pravih odgovorov. Praksa MČV pa se je začela razvijati mnogo prej. Kapitalistični delodajalci v ZDA so kot zagovorniki blaginje že v 30-ih letih 20. stoletja začeli z uvajanjem plačila glede na delovno izvedbo, shemami delitve dobička in timskih delom. Predstavljali so ideološko opozicijo sindikalizmu in kolektivnim odnosom (Beardwell in drugi 2004, 17).

V teoriji obstajajo štiri poglede na MČV:

- MČV ni nič drugega kot novo poimenovanje osnovnih kadrovskih funkcij in se le malo razlikuje od tradicionalne prakse kadrovskega menedžmenta;
- MČV predstavlja zmes kadrovskega menedžmenta in industrijskih odnosov, ki je usmerjena in izvira iz menedžmenta;
- MČV predstavlja pogled na odnose med zaposlenimi, ki je utemeljen na virih in poudarja vlogo razvoja posameznikov ter nekatere elemente zniževanja stroškov;
- MČV je del strateške menedžerske funkcije; določa in prispeva k razvoju poslovne politike, še posebej v multinacionalnih podjetjih (Beardwell in drugi 2004, 9).

Značilnosti, ki opisujejo, analizirajo in razlagajo MČV je težko opredeliti, razlikujejo pa se tudi glede na državo izvora. Poleg tega nekatere definicije opisujejo idealno stanje MČV, druge pa njegovo dejansko rabo. Walton (v Beardwell in drugi 2004, 16) poskuša (idealno) definirati MČV s poudarkom na vzajemnem odnosu med delodajalci in zaposlenimi: »Vzajemni cilji, vzajemni vpliv, vzajemno spoštovanje, vzajemne

nagrade, vzajemna odgovornost. V teoriji naj bi politike vzajemnosti spodbudile predanost, ki bo v zameno obrodila večjo ekonomsko uspešnost in razvoj zaposlenih.«

Večina normativnih definicij poudarja predvsem, da naj bi bile politike človeških virov integrirane v strateško poslovno načrtovanje in uporabljene za okrepitev ustrezne organizacijske kulture. Izpostavljajo tudi, da so človeški viri dragoceni in predstavljajo vir konkurenčne prednosti, najbolj učinkovito pa jih je mogoče izkoristiti z vzajemno konsistentnimi politikami, ki spodbujajo predanost in posledično pospešujejo pripravljenost zaposlenih za fleksibilno vedenje v interesu zasledovanja organizacijske odličnosti (Legge 1995, 66). Koncept in vsebina menedžmenta kadrovskih virov tako temeljita na štirih temeljnih načelih:

- Kadrovski viri so najpomembnejše premoženje, ki ga ima organizacija, njihovo učinkovito upravljanje je ključ do njenega uspeha.
- Ta uspeh je najlažje doseči, če so kadrovska politika in poslovni postopki podjetja resno povezani in so glavni prispevek k doseganju skupnih ciljev.
- Kulture in vrednote podjetja, organizacijsko vzdušje in vedenje vodstva, ki izvirajo iz teh podmen, bodo najbolj vplivali na doseganje uspešnosti.
- Kultura mora biti opredeljena, kar pomeni, da je treba spremeniti in okrepiti organizacijske vrednote in se neprestano truditi, začevši v vrha navzdol, da bodo te vrednote sprejete in delovale (Torrington in Hall v Stanojević in Možina 1998, 5).

Stanojević in Možina (1998, 3) menedžment kadrovskih virov opredelita kot »splet različnih programov in aktivnosti, s katerimi želimo doseči, da je ravnanje s kadrovskimi viri uspešno, to pomeni, da je v korist in zadovoljstvo posamezniku, organizaciji in družbi«. MČV je tudi »nov pogled na vlogo ljudi v organizaciji in pomeni delovanje vodilnega osebja pri vseh vprašanjih, ki zadevajo zaposlene v organizaciji in njihovem delu« (Brejc 2000, 24).

Cuming (1994, 9) MČV razume kot vseobsegajoč pristop k strateškemu menedžmentu ključnih človeških virov (ne zgolj zaposlenih), za katerega je odgovorna uprava, ki ji kadrovski specialisti zgolj svetujejo. Kadrovska funkcija se ukvarja tako s svetovanjem kot s storitvami, ki so potrebne za izvedbo menedžerskih načrtov. Uspeh ne bo izostal,



če bodo kadrovska praksa in politike jasno in pozitivno prispevale k doseganju skupnih ciljev in strateških načrtov.

Praksa MČV je pričakovano drugačna od teorije. Pretežno je usmerjena v potrebe menedžmenta po preskrbi s človeškimi viri. »Poudarek je bolj na načrtovanju in nadzoru kot pa na reševanju problemov in mediaciji. [Menedžment človeških virov] je popolnoma identificiran z interesi menedžmenta, je aktivnost splošnega menedžmenta in relativno odmaknjen od delovne sile kot celote (Torrington in Hall v Legge 1995, 65).«

Poznamo dva različna pristopa k MČV, ki imata različne poudarke, vendar nista nekompatibilna. Prva, »trda« različica, ki je značilna predvsem za ameriške organizacije, poudarja obravnavanje zaposlenih kot zgolj enega od proizvodnih faktorjev, ki ga je mogoče upravljati tako učinkovito kot katerikoli drugi vir (Armstrong 1993, 35). Strategije te različice MČV so integrirane s poslovno strategijo in se ukvarjajo z izboljševanjem izkoriščanja zaposlenih in poskušajo doseči, da se interesi zaposlenih izenačijo z interesi organizacije po načelih vzajemnosti in predanosti. Poudarek je na *menedžmentu* človeških *virov*, človeški viri pa se obravnavajo kot pasivni. Poskuša se vzpostaviti neposredne povezave s posamezniki in skupinami zaposlenih, pri čemer se obide sindikate in njihove zastopnike. Zaposleni so vključeni v izboljšanje kakovosti in produktivnosti, vendar redko sodelujejo pri poslovnih odločitvah. Ta pristop se pogosto imenuje tudi »utilitarni instrumentalizem« (Storey 1987; Hendry in Pettigrew 1990 v Legge 1995, 66) ali »unitaristični« pogled na MČV (Beardwell 2004, 19). Glede na ta pristop konflikt znotraj organizacije namreč ne more obstajati, saj imajo menedžerji in zaposleni isti cilj: uspeh organizacije. V praksi je dokaj zaželen, saj predpostavlja, da ima MČV pomembno vlogo pri oblikovanju organizacijskih politik in vključuje sodelovanje vseh zaposlenih (Beardwell 2004, 19). Po drugi strani pa je ta pogled na MČV deležen veliko več kritik kot »mehka« različica, problematično pa je tudi njegovo uveljavljanje v evropskih državah, kjer obstaja močno zakoreninjena tradicija kolektivnih pogajanj in sindikatov.

Drugi pristop ali »mehki« MČV (tudi »razvojni humanizem«) se je najprej razvil v Veliki Britaniji in predstavlja odziv na »trdo« različico. Poudarja, da zaposlenih ne moremo obravnavati kot enega izmed virov, saj imajo ljudje spodobnost mišljenja in odzivanja (Armstrong 1993, 35). Predanost se mora dosegati z informiranjem

zaposlenih o misiji, vrednotah in načrtih organizacije, z vključevanjem v odločanje in s timskih delom brez strogega nadzora. Prilagodljivost, kakovost in predanost zaposlenih je obravnavana kot dragocen vir konkurenčne prednosti (Legge 1995, 66). Poudarek ni le na večji ekonomski uspešnosti, ampak tudi na razvoju zaposlenih, torej na menedžmentu *človeških virov* (Legge 1995, 67). Po Beardwellu (2004, 20) gre za »neopluralistični« model MČV, ki predpostavlja obstoj različnih interesnih skupin znotraj organizacije. Govora je tudi o menedžmentu človeških potencialov, ki naj bi presegel koncept MČV. Z etičnega vidika je namreč obravnavanje človeških bitij kot virov, ki jih je mogoče izkoriščati in z njimi manipulirati, povsem neustrezno. Vsaka organizacija bi morala omogočiti svojim zaposlenim, da izkoristijo svoj potencial, saj le tako lahko uresniči svoje cilje (Kalra 1997).

Programi MČV morajo ustrezati okoliščinam organizacije: njenemu namenu, tehnologiji, delovnim metodam, okolju, v katerem deluje, ter vrsti ljudi, ki jih zaposluje, in odnosom med njimi (Možina 2002, 8). Ključnega pomena je, da so politike in dejavnosti MČV prilagojene korporativni kulturi (Cuming 1994, 10). Strategija organizacije, ki jo morajo oblikovati tako organizacije v zasebnem kot v javnem sektorju, ne sme biti ločena od strategije ravnanja s človeškimi viri. Strateško planiranje in planiranje človeških virov morata biti integrirana (Brejc 2000, 28).

### *3.6.3.1 Kritike sodobnega menedžmenta človeških virov*

Če trdimo, da MČV predstavlja nek nov pogled na kadrovsko funkcijo, še ne pomeni, da gre za popolnoma drugačen pristop. Vsekakor pa lahko še vedno vsebuje stare pomanjkljivosti, pretirana uporaba pristopa v praksi pa lahko zasenči v osnovi dobre ideje.

Keenoy (v Beardwell 2004, 25) trdi, da je MČV bolj kot realnost retorika, ki so jo izpopolnili njeni zagovorniki. Malo je namreč dokazov za uveljavljanje novega pogleda na kadrovsko funkcijo v praksi. Za primer organizacij iz Velike Britanije je bilo ugotovljeno, da se individualne prakse MČV veliko uporabljajo, vendar pa v veliki meri niso povezane v smiselno strateško celoto. To je po mnenju teoretikov nujno, da so prakse dejansko uspešne. V večji meri se uporabljajo v organizacijah s kadrovske specialiste in integriranimi načrti razvoja zaposlenih, ki so značilni predvsem za velika

podjetja. Tako se tudi literatura o MČV večinoma nanaša na velika podjetja, manj pa na mala in srednja podjetja, ki bi morala biti deležna posebne obravnave.

Tako v samem pomenu kot v praksi MČV pa prihaja do protislovij. Težko je na primer ustvariti organizacijsko kulturo, ki istočasno spodbuja individualizem in timsko delo (Legge v Beardwell 2004, 25). Kritiki poudarjajo tudi, da so mnogim organizacijam drugi cilji pomembnejši od MČV. Finančne usmeritve organizacij so lahko tudi nekompatibilne s tistimi, ki so nujne za prakso MČV (Armstrong v Beardwell 2004, 25). Poleg tega MČV ni edino sredstvo za doseganje konkurenčne prednosti, druge metode pa ne vključujejo sprememb v menedžmentu zaposlenih (Sisson v Beardwell 2004, 26).

Fowler (v Armstrong 1993, 36) opozarja na nevarnost, da se začne kultura MČV obravnavati kot primerna za vse organizacije. V praksi namreč različne situacije zahtevajo različno organizacijo in različne menedžerske stile. Obstajajo tudi pomisleki v zvezi z manipulativnimi vidiki MČV. Direktorji lahko s sklicevanjem na nov pogled na KM zaposlene nagovarjajo, naj sprejmejo vrednote, ki niso v skladu ali so celo v nasprotju z njihovimi interesi. Tudi zgolj na ravni terminologije je neetično izenačevati ljudi z viri, predvsem če gre za visoko kvalificirane delavce (Kalra 1997).

Pomemben je tudi premislek o tem, da MČV tako rekoč ignorira obstoj sindikatov (Fowler v Armstrong 1993, 36). Poudarja komunikacijo med menedžmentom in nižjimi ravni z vidika menedžmenta, pozablja pa, da je za identifikacijo in predanost zaposlenih pomembno tudi zastopanje interesov zaposlenih s strani sindikatov in delavskih združenj. Ta vidik je problematičen zlasti za evropske države, kjer ima sistem kolektivnih pogajanj dolgo tradicijo. Tako kot MČV ni primeren za vse tipe organizacij, morda tudi ni primeren za vse države.

Zlasti izvorna, »trda« različica MČV spregleda dejstvo, da je organizacija pluralna družba, sestavljena iz sorodnih, a ločenih interesov in ciljev, med katerimi mora biti vzpostavljeno določeno ravnovesje. Dogovorjeni sistemi pravil in procedur naj bi povzročali minimalno škodo obema stranema in razreševali konflikte, ki bodo vedno in neizogibno obstajali. Anderson (1994, 5) tako zavrača že sam pojem MČV, ki naj bi namigoval, da so zaposleni zgolj eden od unitaristično obravnavanih organizacijskih virov. To postavlja kadrovske menedžment ob bok finančnemu, tržnemu in

operativnemu menedžmentu, potrebe nalog pa pridobijo prednost pred potrebami ljudi, ki naj bi bili najpomembnejši vir konkurenčne prednosti organizacije.

Vsi ti pomisleki pa po Armstrongu (1993, 37) ne postavljajo pod vprašaj osnovnih načel MČV, ampak zgolj opozarjajo na morebitno preveč poenostavljeno uporabo le-teh. Kulturo MČV je brez potrebe vsiljevati v okoliščinah, za katere ni relevantna in v katerih vrednote menedžmenta in zaposlenih ne bodo zlahka integrirane.

### *3.6.3.2 Strateški menedžment človeških virov*

Strateški menedžment človeških virov (v nadaljevanju SMČV) predstavlja povezavo med strateškim menedžmentom in MČV, ki naj bi bistveno prispevala h konkurenčni prednosti podjetja. S pomočjo različnih pristopov<sup>28</sup> je mogoče doseči znižanje stroškov ali dodano vrednost preko spodbujanja predanosti in sodelovanja zaposlenih. Osnovni cilj je vedno enak: izboljšanje produktivnosti in rentabilnosti organizacije.

Armstrong (1993, 81) razume SMČV kot način za doseganje dodane vrednosti, ki se »...ukvarja z razvojem in izvajanjem strategij človeških virov, ki so vključene v splošne strategije, in zagotavlja, da kultura, vrednote in struktura organizacije ter kakovost, motivacija in predanost njenih članov v največji meri prispevajo k doseganju ciljev organizacije«.

Za razvoj in razumevanje SMČV je pomembno razumevanje poslovnega konteksta, še posebno procesa oblikovanja strategije (Beardwell 2004, 68). Ta ne poteka zgolj na temelju racionalnosti, temveč mora upoštevati spremembe, nasprotne interese ter zunanje in notranje poslovno okolje. Tradicionalno ločevanje med strategijo in njeno operacionalizacijo ni smiselno, saj je bistvo SMČV v tem, da zaposleni izvajajo načrt organizacije.

Cilji SMČV so naslednji:

- zagotoviti, da se v korporativnem procesu načrtovanja zaposlene prepozna kot odločilni vir vrednosti;

---

<sup>28</sup> Beardwell (2004, 42–67) navaja naslednje pristope: pristop najboljše ustreznosti (ang. the best-fit approach), konfiguracijski pristop, pogled, utemeljen na virih (ang. resource-based view), pristop najboljše prakse.

- zagotoviti, da vsi vključeni v strateško načrtovanje zaznajo posledice, ki jih imajo njihovi predlogi na človeške vire, in razumejo omejitve glede človeških virov v primeru, da ne pride po ustreznih ukrepov;
- doseči čim večjo skladnost med korporativnimi cilji in cilji kadrovske funkcije;
- prevzeti vodilno vlogo pri načrtovanju in menedžmentu organizacijskih procesov in kulture organizacije, da bi pripomogli k izboljšanju dela in zadržanju visoko kakovostnih delavcev;
- prepoznati izrazite naloge organizacije in tipe zaposlenih, ki jih bodo izvajali in ohranjali;
- oceniti zahtevano produktivnost, ki je potrebna za dosego organizacijskih ciljev, in odločiti, na kakšen način bo uresničena;
- oceniti stopnjo motivacije in predanosti v organizaciji in poiskati načine za izboljšanje, kjer je to potrebno (Armstrong 1993, 81–82).

### 3.6.4 Sodobni menedžment človeških virov v odnosu do tradicionalnega kadrovskega menedžmenta

Avtorji so sicer povsem neenotni v pogledu na razmerje med KM in MČV. Ostaja temeljno vprašanje, ali se sploh razlikujeta in če se, kakšne narave je ta sprememba. Lahko je zgolj normativna, zgolj praktična ali oboje. Legge (1995, 84) zagovarja stališče, da je med normativnima modeloma obeh pristopov malo razlik, obstajajo pa velika nasprotja med normativnim modelom MČV in prakso KM. Po drugi strani pa je malo dokazov, da se model MČV izvaja konsistentno in v tolikšni meri, kot se predpostavlja. Oba modela imata tudi mnogo različic, zato je ostro razlikovanje med njima še toliko težje.

Naslednji problem se pojavi pri samem pojmovanju MČV v odnosu do KM. Ni jasno, ali je MČV posebna različica KM<sup>29</sup>, ki odseva določeno disciplino ali ideologijo o ravnanju z ljudmi, ali pa je splet zelo različnih politik in praks, ki naj bi dosegle zaželen prispevek zaposlenih k organizaciji (Legge 1995, 68). Armstrong (v Legge 1995, 69) je mnenja, da je lahko MČV tudi zgolj drugo ime za KM, a vendar v ospredje postavi

---

<sup>29</sup> V tem primeru je pojem KM izenačen s pojmom kadrovska funkcija.

potrebo po obravnavi ljudi kot ključnih virov. Menedžment teh virov kot del procesa strateškega načrtovanja podjetja postane stvar vodstva. MČV pa je mogoče obravnavati tudi kot eno izmed zgodovinskih faz KM, vendar pri tem ni jasno, če je ta faza že v popolnosti dosežena ali ne (Cuming 1994, 9).

Vprašanje razlikovanja je posledica nekaterih jasnih podobnosti med modeloma. Oba poudarjata pomen integracije kadrovskih oziroma MČV praks z organizacijskimi cilji in prenašata kadrovsko oziroma MČV funkcijo na linijske menedžerje. Prav tako je obema skupen poudarek na razvoju sposobnosti posameznika v njegovo zadovoljstvo, saj ta le tako lahko največ prispeva k uspehu organizacije<sup>30</sup>. Pri tem tako KM kot MČV smatrata, da je pomembno postaviti prave ljudi na prava mesta, saj je to pomembno sredstvo za integracijo kadrovskih oziroma MČV praks z organizacijskimi cilji (Legge 1995, 70–71). Potrebno je poudariti, da imata več skupnega KM in t.i. mehka različica MČV.

Med KM in MČV obstajajo tudi nekatere temeljne razlike, čeprav se nanašajo bolj na pomen in poudarek, manj pa na vsebino. Tako se KM večinoma smatra za menedžersko aktivnost, ki je pretežno usmerjena v nemenedžerje. Menedžerji ga torej izvajajo v odnosu do svojih podrejenih, sami pa mu niso podvrženi. Nasprotno pa daje MČV poseben poudarek na razvoj menedžerskega tima (Legge 1995, 74). To je tudi ena od utemeljitev primernosti MČV v dobi, ko narašča stopnja visoko izobraženih delavcev. Čeprav tako KM kot MČV poudarjata vlogo linijskih menedžerjev, je njuna usmeritev različna. Pri KM gre za stališče, da se večina specialističnega kadrovskega dela še vedno izvaja s strani linijskih menedžerjev v oddelkih, kjer se delovna sila fizično nahaja. MČV pa se prenaša na linijski menedžment v smislu odgovornosti poslovnih menedžerjev za koordinacijo in usmerjanje vseh virov v poslovni enoti. Razlike so prisotne tudi pri pojmovanju integracije. Pri normativnem modelu MČV ne gre le za integracijo politik MČV s strategijo, ampak tudi za notranjo integracijo in konsistentnost teh politik. Modeli KM pa v nasprotju s MČV ne pojmujejo kadrovskih politik kot instrumentov za krepitev ali spremembo organizacijskih vrednot na način, da te postanejo skladne z želeno poslovno strategijo. Vse te razlike kažejo na to, da je v teoriji MČV bolj v pristojnosti osrednjega strateškega menedžmenta kot pa kadrovskega menedžmenta (Legge 1995, 75).

---

<sup>30</sup> Pri tem gre za podobnost med KM in t.i. mehko verzijo MČV.

Glavne podobnosti in razlike med tradicionalnim kadrovskim menedžmentom in sodobnim menedžmentom človeških virov prikazuje tabela 3.3.

Tabela 3.3: Primerjava tradicionalnega kadrovskega menedžmenta in sodobnega menedžmenta človeških virov

	ZASEBNI SEKTOR	
KATEGORIJE	<i>TRADICIONALNI KADROVSKI MENEDŽMENT</i>	<i>SODOBNI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV</i>
TARČA AKTIVNOSTI	pretežno nemenedžerji, podrejeni, nizko izobražena delovna sila	posebna pozornost posvečena menedžerjem, visoko izobraženim
OSNOVNO POJMOVANJE KADROV/ČLOVEŠKIH VIROV	ljudje delajo zaradi preživetja, organizacija pa je do njih odgovorna v pravnem in socialnem smislu in jim nudi kakovostne pogoje dela	ljudje delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja, so dragoceni viri konkurenčne prednosti, hkrati pa so v funkciji doseganja učinkovitosti izenačeni z drugimi viri
CILJI ORGANIZACIJE	določeni	nepredvidljivo spremenljivi, zaželeno izenačeni s cilji zaposlenih
OPREDELITEV ČLOVEŠKIH ZMOŽNOSTI	glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega človeka	pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje
POIMENOVANJE ODDELKA	kadrovska služba/oddelek oz. referent, ki ni nujno organiziran samostojno	oddelek za človeške vire/HRM
VLOGA ODDELKA	opravlja rutinska upravno administrativna dela v zvezi z zaposlovanjem, nagrajevanjem, odpuščanjem in podobno, opravlja vlogo posrednika med sindikatom in delodajalcem	je od samega začetka dejaven člen pri oblikovanju politike za področje človeških virov in poslovne strategije podjetja
VODJA ODDELKA/REFERENT	običajno ženska, ni član upravnega odbora ali drugega organa pristojnega za kadrovska vprašanja	moški ali ženska, je član/ica upravnega odbora ali drugega organa, pristojnega za kadrovska vprašanja
POLITIKA ZA PODROČJE KADROV/ČLOVEŠKIH VIROV	je ni ali je v naprej strogo določena in ločena od poslovne strategije podjetja ali z njo ni konsistentna in notranje integrirana	obstaja, običajno je napisana in se spreminja v odnosu do okolja, nujno se povezuje s poslovno strategijo podjetja in spodbuja ustrezno organizacijsko kulturo, deloma v pristojnosti strateškega menedžmenta
PRISTOJNOST ZA KADROVSKE ZADEVE	linijski menedžment, deloma kadrovski oddelek	decentralizacija odgovornosti, delitev pristojnosti med linijske vodje in oddelek za človeške vire, odgovornost uprave

NAČIN DELA	običajna delovna razmerja	fleksibilne oblike dela
RAZVOJ ZAPOSLENIH	pomemben	pomemben za dosego predanosti, ki je pogoj za učinkovitost organizacije, spremljanje marginaliziranih družbenih skupin
KOMUNIKACIJA Z ZAPOSLENIMI	preko predstavniških organov	neposredna, vzajemen odnos med zaposlenimi in delodajalcem
SINDIKALNA DEJAVNOST	spodbujana, zaželena, sindikati kot posrednik med delodajalci in zaposlenimi	ignoriranje obstoja sindikatov, izogibanje kolektivnim pogajanjem

Vir: povzeto po Anderson (1994); Armstrong (1993); Beardwell in drugi (2004); Cuming (1994); Legge (1995).

### 3.6.5 Kadrovska funkcija v malih in srednje velikih podjetjih

Človeški viri so lahko konkurenčna prednost vsake organizacije, še posebej malih podjetij. Če je zaposlenih malo, je še toliko bolj pomembno, da so njihova znanja, sposobnosti in spretnosti optimalno izkoriščene. Problematično je, da se teorija o MČV večinoma nanaša na velika podjetja. Njena dognanja ni mogoče poenostavljeno posplošiti na mala podjetja zaradi njihovih specifičnih značilnosti in pomanjkanja virov (ang. resource poverty), ki zahteva povsem drugačne menedžerske pristope. Skupina malih podjetij je poleg tega zelo heterogena, zato je težko oblikovati pristop k MČV, ki bi bil ustrezen za vsa podjetja znotraj skupine. Razlikujejo se po tem, ali gre za samostojna podjetja ali za podružnice velikih podjetij. Populacija malih podjetij se tudi nenehno spreminja, ker mnoga propadejo in nastajajo nova (Cassel in drugi 2002, 674).

Storey (v Cassel in drugi 2002, 673) ugotavlja, da je v večjih organizacijah več možnosti za uvajanje novih pristopov k zaposlovanju. Zanimiva pa je ugotovitev, da so manjše organizacije uspešnejše pri vzdrževanju teh pristopov. Kljub temu se programi sprememb v smeri MČV v malih podjetjih izvajajo bolj na neformalni ravni kot v velikih podjetjih (Bacon in drugi v Cassel in drugi 2002, 673).

Poleg tega še bolj kot za velika podjetja za mala velja, da jih zelo malo uporablja strateški pristop k MČV, saj raje posegajo po individualnih in ad hoc spremembah. Spremembe so včasih vsiljene tudi od zunaj, s strani organizacij v dobavni verigi (Cassel in drugi 2002, 674). Katere prakse so izbrane in v kolikšni meri so uporabljene



in formalizirane, je torej odvisno od mnogih značilnosti malih podjetij in od trenutne poslovne klime, v kateri se znajdejo (Cassel in drugi 2002, 687). Uporabljene prakse pogosto niso formalno ovrednotene, zato ni jasno, ali so dejansko bile uspešne. Ko pa je njihov uspeh ovrednoten, to jasno vpliva na obseg ponovnega vpeljevanja novih praks v prihodnosti (Cassel in drugi 2002, 689).

Od velikosti podjetja je odvisna tudi prisotnost kadrovske službe oziroma oddelka za človeške vire. Za mala podjetja je značilen poseben kadrovski referat, ki ga sestavlja eden ali dva zaposlena (Florjančič in Vučkovič v Centrih 2004, 23). Pogosto je tudi, da dobro usposobljeni vodja ali lastnik podjetja po končanem ustreznem dodatnem izobraževanju sam opravlja kadrovske funkcije. Razlog za to, da mala podjetja včasih ne sledijo pristopu MČV pa je tudi ta, da lastniki ali vodje ustreznih znanj s tega področja ne pridobijo. V kolikor je kadrovski strokovnjak v podjetju prisoten, gre v večini primerov za kadrovskega generalista, ki ima široko in splošno kadrovske izobrazbo<sup>31</sup> (Stanojević in Možina 1998, 19).

V malih podjetjih kadrovske odločitve večinoma sprejema lastnik<sup>32</sup>, v velikih podjetjih pa so za to pristojni menedžerji za razvoj človeških virov. Mala podjetja se od velikih razlikujejo tudi na področju načrtovanja človeških virov, analize in določanja lastnosti delavcev, pridobivanja in izbiranja delavcev, uvajanja delavcev, ocenjevanja delovne uspešnosti, izobraževanja, usposabljanja in razvoja zaposlenih ter nagrajevanja zaposlenih. V splošnem ta področja v malih podjetjih niso strogo ločena, nekaterih pa sploh ni. Prevladuje neformalen način odločanja in izvajanja odločitev, ki pogosto ni v skladu s formalnih strateškim pristopom MČV.

### **3.7 Kadrovska funkcija v javnem sektorju**

V javnem sektorju je okrog 60 do 80 % stroškov nastalih zaradi zaposlenih, zato je ravnanje s človeškimi viri celo pomembnejše kot v zasebnem sektorju (Brejc 2000, 26). V 80-ih in 90-ih letih prejšnjega stoletja je z vpeljevanjem menedžerskih praks iz zasebnega sektorja prišlo tudi do korenitih sprememb kadrovskega menedžmenta v

---

<sup>31</sup> V velikih podjetjih so značilni kadrovski specialisti, ki so usmerjeni na opravljanje posameznih nalog v zvezi s človeškimi viri, na primer na izobraževanje, zaposlovanje, varnost pri delu... (Stanojević in Možina 1998, 19).

<sup>32</sup> V raziskavi Matleya (v Centrih 2004, 25) je le 11,32 % lastnikov/menedžerjev malih podjetij preneslo odgovornost za sprejemanje kadrovskih odločitev na kadrovske menedžerje.

javnem sektorju. Te so naleteli na naraven odpor javnih uslužbencev in sindikatov javnega sektorja, ki so se jih dojeli kot grožnjo dolgo obstoječim pogojem dela.

V javnem in zasebnem sektorju so dejavnosti kadrovskega menedžmenta podobne, vseeno pa so načini, kako organizacije izvajajo te dejavnosti, različni, saj se je potrebno zavedati različnih kontekstov, znotraj katerih javne in zasebne organizacije delujejo. Tisti, ki so odgovorni za menedžment javnih služb, se morajo spopadati z različnimi, med seboj konfliktnimi pritiski. Hkrati morajo zagotoviti kvaliteto storitev za uporabnike, stroškovno učinkovitost storitev, za tiste, ki jih plačujejo, in pravične zaposlitvene standarde za zaposlene (Farnham in Horton 1996, 32). Zaposleni v javnem sektorju ne morejo biti le viri, saj nosijo javne službe širšo družbeno odgovornost, zaposleni v njih pa so zadolženi za zagotavljanje nacionalne blaginje in osnovnih storitev za državljane. Državne organizacije pa prav tako kot zasebni delodajalci potrebujejo kompetentne, kvalificirane in predane delavce, ki v zameno pričakujejo pošteno, smiselno in dosledno obravnavo. Poleg tega je kadrovski menedžment v javnem sektorju bolj kot v zasebnem omejen z vladnim političnim dnevним redom in strateškim okvirjem. Tako so kadrovske politike javnega sektorja bolj formalne in podrobnejše od tistih, ki opredeljujejo kadrovski menedžment v zasebnem sektorju. Pogosto presegajo minimalne standarde, ki jih zahteva zakonodaja. Kljub temu pa so kadrovske aktivnosti v obeh tipih organizacij omejene od zunaj s trgov delovne sile, zakonodajo in močjo sindikatov (Farnham in Horton 1996, 33).

### 3.7.1 Položaj javnih uslužbencev

Zaradi pomembnosti javnih služb, stroškov, ki jih te predstavljajo za davkoplačevalce, in velikega števila ljudi, ki jih zaposlujejo, so naloge, povezane z ravnanjem s človeškimi viri, velike. Ravno zaradi tega se je skozi zgodovino razvil poseben pravni položaj zaposlenih v javnem sektorju. Javnopravna narava t.i. javnega uslužbenca oziroma nalog, ki jih kot svoj poklic opravlja, je temeljni element za izločitev v posebno kategorijo (Haček in Bačlija 2007, 38). Trpin (1996, 397–398) opredeljuje javnega uslužbenca »kot tistega zaposlenega, ki kot svoj poklic opravlja izvršne in upravne naloge v upravnem sistemu«. V organskem smislu ga lahko imenujemo kot tisto osebo, ki deluje za neki organ, tako da se njegova dejavnost šteje kot dejavnost državnega

organa. V funkcionalnem pomenu pa je mogoče kot javnega uslužbenca imenovati vsakogar, ki opravlja kakršnokoli javno funkcijo (Haček in Bačlija 2007, 39).

Javni uslužbenci praviloma delujejo znotraj uslužbenskega sistema (Haček in Bačlija 2007, 40). Tega je mogoče opredeliti kot poseben upravni sistem znotraj javne uprave, v okviru katerega delujejo javni uslužbenci, obsega pa centralni in lokalni nivo. Pri sistemu javnih uslužbencev gre za režim delovnih razmerij in sistem plač v javnem sektorju, ki poleg proračunskega financiranja predstavlja funkcionalno vezivo javne uprave (Šmidovnik, 1998, 1078). Za nastanek javnopravnega uslužbenskega razmerja je po navadi potreben oblastni enostranski akt o imenovanju v upravno službo<sup>33</sup>, delodajalec pa kot suveren enostransko določa pravice in obveznosti (Haček in Bačlija 2007, 46). Kadrovski menedžment posega tako na operativno kot na institucionalno in simbolno raven uslužbenskega sistema.

### 3.7.2 Tradicionalni kadrovski menedžment v javnem sektorju

Tradicionalni menedžment zaposlenih v javnem sektorju se je razvijal skupaj z rastjo in širjenjem države. Njegovi začetki segajo v 19. stoletje, vrhunec pa doživi po 2. svetovni vojni. Do 70-ih let sta bila cilja vlade jasna: zaposlovanje in ohranjanje potrebnega osebja (tudi profesionalnih delavcev), ki zagotavlja vrsto osnovnih javnih storitev po sprejemljivi ceni, in izogibanje škodljivim industrijskim konfliktom med državo in njenimi zaposlenimi (Farnham in Horton 1996, 80). Politike, ki so zadevale posamezna področja kadrovskega menedžmenta, so bile dolgoročne in relativno neproblematične. To ni veljajo le za plačne politike, ki so bile razpete med tržnim načelom in načelom pravičnosti oz. primerljivosti (Farnham in Horton 1996, 81).

Tradicionalni kadrovski menedžment v javnem sektorju časovno in vsebinsko sovпада z javnim upravljanjem, ki se je v teoriji in praksi začelo v poznem 19. stoletju, formalizirano pa je bilo med letoma 1900 in 1920. Javno upravljanje je bilo utemeljeno na strogo hierarhičnem modelu birokracije, ki trajno zaposluje nevtralne in anonimne uradnike. Predpostavlja, da uradnike motivira javni interes, služijo pa vsaki politični stranki, ki je na oblasti, enako. Njihova naloga je bila zgolj izvajanje politik, o katerih odločajo politiki.

---

<sup>33</sup> To je drugače kot pri zasebnem delovnem razmerju, ki vedno nastane s sklenitvijo delovne pogodbe o zaposlitvi.

Za pomemben temelj tradicionalnega kadrovskega menedžmenta se šteje Northcote-Trevelyan Report, ki je leta 1854 v Veliki Britaniji priporočil odpravo patronaže in njeno nadomestitev z zaposlovanjem po strokovnih merilih (Hughes 2003, 20). Leta 1883 je bila deloma po britanskem vzoru v ZDA sprejeta Pendletonova pogodba, s katero je nastal prvi strokovni sistem javne uprave (t.i. merit system). Z njim naj bi bil iz administracije odstranjen politični vpliv, priložnost pa naj bi dobili strokovni in kompetentni javni uslužbenci. Zmanjšano strokovnost upravnega dela, nestabilnost in diskontinuiteto znotraj upravnih organov, ki je bila značilna za patronažni sistem<sup>34</sup> (t.i. spoils system), je nadomestila večja strokovnost, trajnost zaposlitve in kontinuirano delovanje političnih sistemov tudi v času večjih političnih sprememb.

Na začetek omenjenih reform sta v veliki meri vplivala Woodrow Wilson in Max Weber. Weber je s svojo teorijo birokracije oblikoval zamisel o profesionalnih javnih službah, ki zaposlujejo politično nevtralne strokovnjake, delujoče neodvisno od sprememb v vladi. Idealen javni uslužbenec je po Webrovi teoriji tisti, ki izvaja svoje dolžnosti v duhu formalistične brezosebnosti. Njegova dejanja so racionalna, usmerjena v cilj brez vpletanja čustev. Wilson pa je v ospredje postavil idejo, da morajo biti politiki odgovorni za oblikovanje politik, medtem ko mora administracija te politike izvajati. Na ta način je upravljanje utemeljeno kot instrumentalno in tehnično delo, ločeno od sfere politike (Hughes 2003, 20). Kasneje so na kadrovskega menedžmet v javnem sektorju vplivala tudi načela znanstvenega menedžmenta Frederica Taylorja in teorija človeških odnosov, ki je v nasprotju z instrumentalnim znanstvenim menedžmentom poudarjala predvsem socialni kontekst dela.

Kadrovskega menedžment v tradicionalnem smislu ima naslednje značilnosti: administrativna kadrovska funkcija, standardizirane oblike zaposlovanja, paternalistični menedžerski stili, kolektivistični vzorci industrijskih odnosov in pogled na državo kot idealnega delodajalca, ki je zgled dobre prakse za druge (Farnham in Horton 1996, 43). Te značilnosti so se razvile kot odgovor na politike in procedure zgodnjega menedžmenta zaposlenih in hkrati kot odziv na rastoče potrebe vlade po harmonizaciji menedžerskih praks na ravni države, ki se je nezadržno širila.

---

<sup>34</sup> Zgodnji sistemi upravljanja so bili »osebni« oz. so temeljili na lojalnosti določenemu posamezniku, npr. kralju (Hughes 2003, 18). To je pogosto vodilo do korupcije in zlorab položajev, problematična pa je bila tudi nestrokovnost in pristranskost uslužbencev. Tak sistem upravljanja je bil značilen tudi za ZDA v 19. stoletju.

Ker so bile kadrovske politike v tradicionalnem kadrovskem menedžmentu centralizirane, so aktivnosti na operativni ravni večinoma izvajali kadrovski oddelki, ki so zagotavljali rutinsko svetovanje in storitve linijskim menedžerjem. Ti so bili zadolženi le za omejene kadrovske naloge (Farnham in Horton 1996, 83). Kadrovski oddelki so delovali tudi kot posredniki med delodajalci in sindikati na eni strani in med menedžerji in osebjem na drugi. Čeprav so se kadrovske funkcije v praksi razlikovale, je bila temeljna naloga kadrovskih oddelkov pomoč pri ohranjanju stabilnosti in rasti, pri čemer je bilo kadrovsko delo večinoma rutinsko. S postopnim razvojem so kadrovske službe, ki sicer v organizacijski shemi niso bile visoko uvrščene, prevzemale nove naloge, ki niso bile zgolj kadrovske, in ponekod dobivale tudi sektorske značilnosti. Te naloge so še vedno opravljale na operativni ravni, ne pa tudi na strateški (Stanojević in Možina 1998, 4).

Paternalistični menedžerski stili so se kazali v birokratskih in proceduralnih metodah, s katerimi so se sprejemale kadrovske odločitve v skladu z uveljavljenimi pravili in kolektivnimi dogovori. Menedžerji so se ukvarjali z blaginjo in pravičnim obravnavanjem zaposlenih, pri čemer so se morali obvezno posvetovati z njihovimi sindikalnimi zastopniki (Farnham in Horton 1996, 83). Višji javni uradniki so bili služabniki države, odgovorni svojim političnim gospodarjem, njihov položaj pa je utrjevala visoka varnost zaposlitve in napredovanje po načelu senioritete. Vse to je bilo v korenitem nasprotju z tržnimi vrednotami zasebnega sektorja.

Javne službe so imele svoje standardizirane prakse zaposlovanja, ki so vključevale postopke, pogoje in podrobnosti v zvezi z odprtimi metodami zaposlovanja in izbire delavcev, ki so morale biti kar se da pravične. Standardne pogodbe o zaposlitvi so vključevale zaposlitve za polni delovni čas, varnost zaposlitve in zaposlitev za celo življenje za veliko število delavcev. Ocenjevanje delavcev je bilo omejeno na bele ovratnike, nanašalo pa se je bolj na osebne značilnosti in možnosti napredovanja kot pa na samo delovno izvedbo (Farnham in Horton 1996). Merjenje učinkovitosti dela se je v javnem sektorju smatralo za neizvedljivo nalogo. Če so določena merila obstajala, niso bila sistematično urejena (Hughes 2003, 157). Večja pozornost je bila namenjena zdravju, varnosti in blaginji zaposlenih, medtem ko je bila njihova učinkovitost drugotnega pomena. Zaposleni so bili vključeni v različne oblike kolektivnih pogajanj in posvetovanj. Ugodnosti, ki naj bi predstavljale pozitiven zgled za menedžment ljudi v

zasebnem sektorju, so bili javni uslužbenci deležni v zameno za anonimnost in nepristranskost, ki je v končni fazi pripeljala do izogibanja kakršnikoli odgovornosti.

Tradicionalni kadrovski menedžment je nedvomno omogočal stabilnost tistih znotraj sistema in spodbujal lojalnost zaposlenih do posameznih oddelkov in javnih služb ter zmanjšal pisarniško politiko. Po drugi strani pa je očitno, da rigidna hierarhija ni bila sposobna soočiti se s hitrimi spremembami. Kadrovski menedžment tradicionalnega tipa tudi ni sledil najpomembnejšemu cilju – izbrati, imenovati in razviti najboljše možne delavce za določeno nalogo. Nagrajeval je konformistične in neambiciozne javne uslužbence, nepotrpežljivi in nadarjeni pa so odhajali (Hughes 2003, 151). Zaradi odsotnosti merjenja učinkovitosti je obstajala večja verjetnost izključevanja glede na spol, religiozno prepričanje ali socialno poreklo. Obsedenost s pravičnostjo je sposobnost za doseganje rezultatov postavila na stranski tir ter onemogočila ustrezen sistem nagrajevanja in odpuščanje neučinkovitih delavcev (Hughes 2003, 152). Vsekakor je potrebno tradicionalni menedžment ljudi obravnavati v časovnem in kulturnem kontekstu in kot odziv na pomanjkljivosti prejšnjega sistema.

### 3.7.3 Sodobni menedžment človeških virov v javnem sektorju

*Primarna funkcija novega menedžmenta ljudi je zagotoviti zaposlovanje in ohranjanje najboljšega osebja, ki je predano ključnim vrednotam in prepričanjem organizacij, ki ga zaposlujejo. Osebje je plačano glede na njegovo tržno vrednost in njegov prispevek ter se neprestano usposablja, razvija in kultivira, da se lahko prilagaja zahtevnim spremembam, s katerimi se soočajo javne službe (Farnham in Horton 1996, 357).*

»Z uvajanjem metod in orodij zasebnega menedžmenta v upravljanje upravne organizacije so postali tudi v tem [javnem] sektorju izredno pomembni znanstvena spoznanja in praktične posledice teorij o upravljanju človeških virov (Haček in Bačlija 2007, 47).« Postavlja se vprašanje, v kakšni meri razvoj v menedžmentu zaposlenih predstavlja preobrat v smeri novega menedžmenta zaposlenih, t.i. menedžmenta človeških virov.

Pritiski, ki so od 70-ih naprej spodbujali spremembe menedžmenta zaposlenih v javnem sektorju, so bili tako zunanji kot notranji. Politični pritiski so se izvajali z ekonomskimi

politikami konservativnih vlad, ki so poudarjale načela tržnega individualizma in podjetniške kulture. Politični kontingenci je sledila menedžerska kontingenca, ki se je kazala v sprejemanju idej in praks menedžmenta zasebnega sektorja (Farnham in Horton 1996, 317–321). V 80-ih in 90-ih letih pa je prišlo še do radikalnih družbeno-tehničnih sprememb. Inovacije so se pojavljale pri idejah, družbenem vedenju, proizvodih, storitvah, trgih in tehnologiji. Izvale so tradicionalne institucije, kot so družina, religija, fordistične proizvodne metode in pretežno nacionalni komunikacijski sistemi (Horton v Farnham in Horton 1996, 322).

Za začetek splošnih reform javnega sektorja in s tem tudi kadrovskega menedžmenta se šteje Fulton Report, ki je leta 1968 v Veliki Britaniji priporočil, naj se zaposli ljudi od zunaj na vse ravni javnega sektorja, s čimer naj bi se odpravila rigidna hierarhična struktura. Do dejanske izvedbe teh sprememb v tistem času še ni prišlo. Deset let kasneje je bil v ZDA sprejet The Civil Service Reform Act, ki je bil usmerjen v večjo odgovornost menedžerjev za rezultate, na kateri naj bi temeljila tudi plača le-teh (Hughes 2003, 49).

Farnham in Hortonova (1996, 324) v okviru prehajanja od tradicionalnega javnega upravljanja k (novemu) javnemu menedžmentu opredeljujeta naslednje trende menedžmenta človeških virov:

- kadrovska funkcija postaja strateško pomembnejša od upravne,
- stil vodenja se spreminja iz paternalističnega v racionalističnega,
- večja fleksibilnost pri zaposlovanju,
- odnosi med delodajalcem in delojemalci so bolj enakopravni kot prej in
- država kot delodajalec povzema uspešne pristope zasebnega sektorja.

Do sprememb v pojmovanju je prišlo zaradi večje konkurence na trgu, ki ji je sledilo preoblikovanje organizacijskih ciljev. Zaradi tega se je spremenila sama organizacija in nato še njene dejavnosti, med katere sodi tudi menedžment človeških virov. Spremembe so izvirale tudi iz politične ideologije, gnale pa so jih vladne politike in turbulence v okolju (Farnham in Horton 1996, 315). V javnem sektorju je cilj modernejših pristopov k menedžmentu človeških virov pospeševanje učinkovitosti zaradi večje pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih (Ferfila in drugi 2007, 197). Z

menedžmentom človeških virov pa se v javnem sektorju poskuša tudi zmanjšati velikost in stroške javnih služb, povečati njihovo odzivnost na potrebe strank ter jih preoblikovati v učinkovite organizacije po zgledu zasebnega sektorja (Farnham in Horton 1996, 315). Te cilje se poskuša doseči z sprejemanjem ustrezne zakonodaje in vključevanjem metod in tehnik iz zasebnega sektorja.

Za menedžment človeških virov oz. novi menedžment ljudi je v nasprotju z tradicionalnim kadrovskim menedžmentom značilna strateška kadrovska funkcija, racionalistični menedžerski stil, fleksibilni delovni pogoji, dualistični industrijski odnosi in nova vloga delodajalca (Farnham in Horton 1996, 323). Te značilnosti odražajo sodoben razvoj v procesu menedžmenta ljudi v javnem sektorju po zgledu zasebnega sektorja. Cilj razvoja je narediti javne službe učinkovitejše v času, ko se politične in ekonomske zahteve do države spreminjajo in opredeljujejo na novo.

Strateška vloga kadrovske funkcije se v teoriji in praksi menedžmenta človeških virov kaže kot sprejemanje proaktivnega in v prihodnost zazrtega pristopa k politikam in aktivnostim menedžmenta zaposlenih, ki v poslovno načrtovanje vključujejo kadrovske specialiste. Kadrovska strategija tako postane središče cikla poslovnega načrtovanja kot odziv na naraščajočo konkurenco, usmeritev k strankam, pomembnost kvalitete storitev in delovne izvedbe (Farnham in Horton 1996, 324–331).

Racionalistični menedžerski stil, značilen za sodobni menedžment človeških virov, je ciljno usmerjen. Vodilni se zavedajo okolja, v katerem organizacija deluje, in glede na to sebi in organizaciji zastavljajo cilje in načine, kako jih doseči z razpoložljivimi človeškimi in drugimi viri. Koncepti pravičnosti, zadovoljevanja potreb zaposlenih in ohranjanja dobrih odnosov s sindikati so postavljeni v ozadje (Farnham in Horton 1996, 331–338).

Novi dualistični industrijski odnosi vsebujejo elemente kolektivismu in individualizma, pri čemer je slednji bolj poudarjen. Prednost pred kolektivnim pogajanjem so dobile individualne pogodbe o zaposlitvi še posebej, ko gre za višje uradnike. S tem je pridobil na pomenu nadzor nad individualno delovno izvedbo, zaposleni pa so postali bolj ranljivi v konfliktih z delodajalcem. Kljub temu ostaja (neo)kolektivistična tradicija predvsem v odnosih med nementedžerskim osebjem in delodajalci globoko zakoreninjena (Farnham in Horton 1996, 338–346).



Danes je skoraj nemogoče govoriti o državi kot vzoru za druge delodajalce, kar je bilo značilno za tradicionalno pojmovanje. Javne službe postajajo javni posel, katerega primarni cilj je zadovoljevanje individualnih potreb strank na trgu v pogojih omejenih virov. Vloga države kot vzornega delodajalca postaja podrejena političnim prioritetam, država pa svoje zaposlene obravnava tako kot jih delodajalci v zasebnem sektorju. Ti torej postanejo vzor državi (Farnham in Horton 1996, 346–350).

Splošni cilj menedžmenta človeških virov je usmeritev na rezultate, fleksibilnost in zagotavljanje spodbud. Lažje postaja po hitrem postopku zaposlovati prave ljudi, katerih delovni pogoji pogosto odstopajo od standardnih (Farnham in Horton 1996, 153). Struktura nagrad in spodbud se spreminja v smeri plačila glede na delovno izvedbo, s čimer izginja načelo senioritete in s tem povezana prevlada določenih družbenih skupin. S pogodbami za določen čas in pogodbami z zunanjimi izvajalci prihaja do večjega pretoka delovne sile in pogostejših odpuščanj, s tem pa do povečanega občutka negotovosti med zaposlenimi v javnem sektorju. Število zaposlenih v javnem sektorju se zmanjšuje, dolžnosti javnih uslužbencev pa postajajo podobne tistim, ki jih imajo zaposlenih z zasebnem sektorju. Pogosto je tudi izmenjavanje ljudi iz zasebnega v javni sektor in obratno, s čimer se zagotavlja večja kompetentnost vseh javnih uslužbencev, tudi tistih na višjih položajih (Hughes 2003, 153–155). Vplivi reform so torej vidni predvsem pri obsegu zaposlovanja, plačnem sistemu, uvajanju nestandardnih, prožnejših oblik zaposlovanja, strukturi delavskega predstavništva in kolektivnem dogovarjanju, pa tudi na področju odgovornosti javnih uslužbencev (Haček in Bačlija 2007, 48). Skupna značilnost sprememb na omenjenih področjih je proces decentralizacije in poudarjanje etike rezultata, ki korenito poseže v klasično pojmovanje zaposlenih v upravnih službah, saj zmanjšuje pomen poklicanosti oziroma kariernosti uslužbenskih razmerij.

Spremenjeno okolje<sup>35</sup>, v katerem se je znašel javni sektor, ima znaten vpliv na zaposlene. Višji javni uslužbenci so postali javni menedžerji, odgovorni bolj za upravljanje z viri kot za upoštevanje pravil. Javni uslužbenci so postali javni delavci, zaposleni ustrezno s standardi delovnega mesta. Profesionalno osebje ni več

---

<sup>35</sup> Od 70-ih let naprej se v razvitem svetu javne dobrine zagotavlja na različne načine oziroma z »mešano ekonomijo« javnih, zasebnih in prostovoljnih organizacij, ki jo spodbujajo menedžerji, potrebe strank in omejitve javne porabe. Spremembe se pojavljajo tudi na trgu delovne sile, saj polno zaposlenost in kolektivni volutarizem nadomeščata deregulirani trg delovne sile in prostovoljni individualizem. Javni sektor ni več stabilno birokratski (Farnham in Horton 1996, 352–354).

profesionalno v pravem pomenu besede, saj ga vodi menedžerska agenda, ne pa profesionalni standardi in pravila vedenja. Na račun profesionalcev se povečuje delež podpornega osebja (Farnham in Horton 1996, 354).

Teorija javnega menedžmenta v nasprotju s tradicionalnim javnim upravljanjem ostro loči med svetovanjem političnemu vodstvu in zagotavljanjem javnih storitev. S tem loči javne uslužbence, katerih zaposlitev mora biti trajna, in tiste, za katere to ni potrebno ali celo ustrezno (Hughes 2003, 155). Poudarja tudi pomen integracije strategije in menedžmenta človeških virov, predvsem v povezavi z industrijskimi odnosi, zaposlovanjem, izobraževanjem, nagrajevanjem in vrednotenjem delovne izvedbe.

Skupaj z menedžmentom človeških virov v javnem sektorju doživlja razcvet tudi menedžment delovne izvedbe (ang. performance management). Od vladnih organov se pričakuje, da razvijejo kazalce delovne izvedbe oziroma načine merjenja napredka organizacije v smeri zastavljenih ciljev (Hughes 2003, 157). Na izmerjenem napredku k dogovorjenim ciljem naj bi temeljil tudi sistem nagrajevanja zaposlenih. Ustrezne kazalce je sicer mogoče razviti, vendar je to v praksi v javnem sektorju precej težje kot v zasebnem sektorju. Predvsem morajo biti fleksibilni, vedno odprti za spremembe in ustrezni za specifične potrebe javnega sektorja.

Osnovno razlikovanje med tradicionalnim kadrovskim menedžmentom in modernimi pristopi k menedžmentu človeških virov se kaže že v samem pojmovanju namena dela. Ljudje, ki so po tradicionalnem prepričanju delali za preživetje, glede na moderne pristope delajo zaradi zaslužka, samopotrjevanja in samouresničevanja. Menedžment človeških virov je korenito spremenil tudi pogled na odnos med politiki in javnimi uslužbenci oziroma menedžerji v javnem sektorju. Odnos je postal bolj fluiden in interaktiven. Javni menedžerji se sedaj dejavno sodelujejo pri politikah (policy) pa tudi v politiki v smislu oblasti (politics). Stik s politiki je namreč koristen tako zanje kot za organizacije v javnem sektorju (Hughes 2003, 58). Nerealistična ločitev oblikovanja politik in upravljanja, ki je značilna za tradicionalni kadrovski menedžment, je torej vsaj v teoretičnem smislu presežena.

Pri tradicionalnem kadrovskem menedžmentu gre za univerzalno in homogeno zbirko politik in aktivnosti, značilno za celoten javni sektor. Menedžment kadrovskih virov pa

ne predstavlja uniformnega vzorca za menedžment ljudi, ampak se v smislu različnosti politik in praks približa zasebnemu sektorju<sup>36</sup>.

V tabeli 3.4 so prikazane bistvene razlike med tradicionalnim kadrovskim menedžmentom in menedžmentom človeških virov s poudarkom na javnem sektorju.

Tabela 3.4: Primerjava tradicionalnega kadrovskega menedžmenta in sodobnega menedžmenta človeških virov s poudarkom na javnem sektorju

	JAVNI SEKTOR	
KATEGORIJE	<i>TRADICIONALNI KADROVSKI MENEDŽMENT</i>	<i>SODOBNI MENEDŽMENT ČLOVEŠKIH VIROV</i>
TARČA AKTIVNOSTI	vsi javni uslužbenci	vsi javni uslužbenci, poseben položaj uradnikov
OSNOVNO POJMOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV	nevtralni, anonimni in lojalni vsaki oblasti, vodi jih izključno javni interes, imajo zaščiten status, njihova učinkovitost je drugotnega pomena	pogosto politično motivirani, dejavno vključeni v upravni in politični proces, imajo tudi svoje interese, njihov status se približuje zasebnemu sektorju, pomembna je njihova uspešnost in učinkovitost
CILJI ORGANIZACIJE	neopredeljeni, togi, v ospredju pravičnost, zadovoljevanje potreb zaposlenih in dobri odnosi s sindikati	določeni, prilagajajo se okolju, v ospredju zadovoljstvo strank in zniževanje stroškov po zgledu zasebnega sektorja
OPREDELITEV ČLOVEŠKIH ZMOŽNOSTI	glede na zahteve delovnega mesta se zaposli ustreznega strokovnega, nevtralnega človeka, ki v organizaciji ostane vse življenje	pri že zaposlenih se spodbuja razvoj potrebnih zmožnosti, poudarjajo se ustvarjalnost, prilagodljivost in znanje, a ne na račun visokih stroškov dela
POIMENOVANJE ODDELKA	kadrovska služba/oddelek oz. referent, ki ni nujno organiziran samostojno	oddelek za človeške vire/HRM
VLOGA ODDELKA	opravlja rutinska upravno administrativna dela v zvezi z zaposlovanjem, nagrajevanjem, odpuščanjem in podobno, opravlja vlogo posrednika med sindikatom in delodajalcem	je od samega začetka dejaven člen pri oblikovanju politike za področje človeških virov
VODJA ODDELKA/REFERENT	običajno ženska, ni članica organa pristojnega za kadrovska vprašanja	moški ali ženska, je član/ica organa, odgovornega za kadrovska vprašanja
POLITIKA ZA PODROČJE KADROV/ČLOVEŠKIH VIROV	ločena od poslovnega načrtovanja in sfere politike	vključena v poslovno načrtovanje organizacije, deloma zakonsko določena in pod političnim vplivom
PRISTOJNOST ZA	linijski menedžment, deloma	decentralizacija odgovornosti,

<sup>36</sup> V zasebnem sektorju je do različnih praks menedžmenta človeških virov prišlo zaradi različnih vzorcev lastništva, velikosti, pristojnosti, trgov proizvodov, organizacijskih struktur in menedžerskih ideologij.

KADROVSKE ZADEVE	kadrovski oddelek	delitev pristojnosti med linijske vodje in oddelek za človeške vire, vpliv politike
NAČIN DELA	običajna delovna razmerja	fleksibilne oblike dela v omejenem obsegu
RAZVOJ ZAPOSLENIH	pomemben sam po sebi, prevlada določenih družbenih skupin zaradi načela senioritete	pomemben in ovrednoten glede na cilje, vendar omejen v obsegu, spremljanje marginaliziranih družbenih skupin
KOMUNIKACIJA Z ZAPOSLENIMI	odsotna ali omejena, preko predstavniških organov	neposredna, spodbujana, vzajemen odnos med zaposlenimi in delodajalcem
SINDIKALNA DEJAVNOST	spodbujana, zaželena, sindikati kot posrednik med delodajalci in zaposlenimi	relativno nepomembna, individualizem pred kolektivizmom

Vir: povzeto po Farnham in Horton (1996); Ferfila in Kovač (2000); Hughes (2003).

Potrebno je dodati, da se prehod iz tradicionalnega kadrovskega menedžmenta v menedžment človeških virov ne odvija enakomerno oziroma po celem javnem sektorju v enakem obsegu. V praksi elementi obeh pristopov k menedžmentu zaposlenih soobstajajo tudi znotraj iste organizacije oziroma njenega dela.

### *3.7.3.1 Kritike sodobnega menedžmenta človeških virov v javnem sektorju*

S teorijo in prakso menedžmenta človeških virov je menedžment zaposlenih v javnem sektorju zagotovo postal bolj proaktiven, racionalen in usmerjen. Menedžment človeških virov je zagotovil več služb in nagrad za menedžerje, ki se tudi lažje znebijo nekompetentnega in neučinkovitega osebja. Med prednosti sodobnega pristopa se šteje tudi bolj odprt menedžerski sistem, potencial za boljše nagrajevanje in napredovanje ter priložnost za razvoj zaposlenih. Večje so tudi možnosti za izobraževanje in neposredno vključevanje zaposlenih v poslovni proces. Osebje je obravnavano individualno, kar spodbuja upoštevanje osebnih pričakovanj in enakih možnosti. Fleksibilno delo se lahko prilagaja osebnim potrebam zaposlenih in njihovim družinskim odgovornostim.

Po drugi strani pa z uvajanjem menedžmenta človeških virov v javni sektor prihaja do nasprotovanja med motiviranjem javnih uslužbencev in odpravljanjem njihovih privilegijev. Pregled delovne izvedbe namreč zlahka postane sredstvo nadzora, ne pa

instrument posvetovanja in individualnega zagona. Menedžerji imajo tako več svobode, po drugi strani pa so podvrženi večji kontroli (Pollit in Bouckaert v Hughes 2003, 160).

Potencialne slabosti menedžmenta človeških virov so tudi: preobremenjenost zaposlenih, manjša varnost zaposlitve, manj napredovanj zaradi prestrukturiranja in manjšanja velikosti organizacij (Farnham in Horton 1996, 356). Manjša profesionalizacija javnih uslužbencev zmanjšuje njihovo moč in vpliv pri odločanju, krepí pa se moč podpornega osebja. Šibka pogajalska moč javne uslužbenca dela ranljivejše za samovoljne menedžerske spremembe v zvezi s plačilom, načinom dela in delovnimi pogoji. Na slabšem so predvsem starejši zaposleni, nelastniki, manj usposobljeni in depriviligirani (Farnham in Horton 1996, 357).

Problem nastane tudi pri plačevanju glede na učinkovitost, saj ga je težko izvesti na pravičen in smiseln način. Nepravičen je tudi sistem merjenja delovne izvedbe v javnem sektorju. Tako se postavi vprašanje, ali je vredno tvegati nepravičnost v korist večje učinkovitosti in fleksibilnosti, ali ne. Odgovor sodobnega menedžmenta človeških virov je vsekakor pritrdilen.

Hughes (2003, 161) ugotavlja, da je konkurenca bolj učinkovita gonilna sila od vseh oblik merjenja delovne izvedbe. Čeprav na prvi pogled ni očitno, so tudi organizacije v javnem sektorju konkurenčne med seboj. Tekmujejo namreč za redke proračunske vire. Vlade zato potrebujejo kazalce, s pomočjo katerih ugotavljajo, kateri njeni oddelki svoje vire dobro izkoriščajo.

Kot sem že omenila, je v praksi merjenje delovne izvedbe v javnem sektorju problematično. Težko je vzpostaviti sistem, ki zagotavlja zanesljivo primerljivost in je sprejemljiv za vse vpletene. Tako se meritvam pogosto nasprotuje, pogosto pa so tudi slabo zasnovane. Ker se delovne izvedbe ne da natančno izmeriti, je zelo pomemben kazalnik dobre delovne izvedbe zadovoljstvo strank ali hitrost in raven zagotavljanja storitev. Merjenje mora biti torej usmerjeno v uspešnost in kakovost dela, manj pa na učinkovitost (Flynn v Hughes 2003, 162).

Menedžment človeških virov pa vzbuja tudi nekatere moralne pomisleke. Državljeni imajo o javnih uslužbencih pogosto negativno mnenje, kar je tudi posledica njihovega nezadovoljstva z samo idejo politike in vlade. Temu je treba posvečati večjo pozornost, saj so demoralizirani delavci tudi manj učinkoviti (Hughes 2003, 162).

V zasebnem sektorju je prispevek teorije menedžmenta človeških virov k učinkovitosti in konkurenčnosti nedvomen. V javnem sektorju pa se postavlja vprašanje, ali je koristno in smiselno učinkovitost v stroškovnem smislu postaviti pred etične vrednote, kot so pravičnost, enakost, poštenost, nepristranskost, zakonitost, spoštovanje ljudi. Ker so to vrednote bistvene za obstoj javnih služb, ki delajo v dobro državljanov in zaposlenih, strogo z gledovanje po menedžmentu človeških virov, značilnem za zasebni sektor, pogosto ni mogoče, ali pa tudi ni zaželeno.

Iz vsakodnevnega delovnega življenja je razvidno, da v javnem sektorju obstaja velik razkorak med teorijo in prakso menedžmenta človeških virov. Sile kontinuitete so globoko zakoreninjene, vključujejo pa: odpor do sprememb s strani tistih, ki so se dolgo identificirali s tradicijo, birokratske postopke, strateški pomen ključnih poklicnih skupin, tradicijo sindikalne organiziranosti in redkost virov, ki spodbujajo absolutne organizacijske in kulturne spremembe (Farnham in Horton 1996, 41–42). Premiki k menedžmentu človeških virov se odvijajo postopoma, pri čemer nekatere prvine tradicionalnega kadrovskega menedžmenta še vedno ostajajo nedotaknjene.

Končno pa je uvajanje menedžmenta človeških virov ali katerega drugega pristopa v javni sektor plod političnih sprememb in ravnotežja moči med delodajalci oziroma državo in zaposlenimi. V teoriji menedžmenta človeških virov se tako kaže premoč delodajalcev (tako javnih kot zasebnih) zaradi visoke stopnje nezaposlenosti, šibkejših sindikatov ter bolj sofisticiranih menedžerskih stilov.

## 4 EMPIRIČNI DEL

### 4.1 Pravna podlaga kadrovske funkcije v Sloveniji

Temeljni pravni okvir menedžmenta človeških virov oziroma sklepanja in prenehanja pogodb o zaposlitvi v Sloveniji predstavljajo: Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007) in drugi veljavni predpisi s področja delovnih razmerij in pravic iz dela, ratificirane in objavljene mednarodne pogodbe, kolektivne pogodbe in splošni akti delodajalcev. Menedžment človeških virov v javnem sektorju posebej urejata Zakon o javnih uslužbencih (Uradni list RS, št. 63/2007, 65/2008) in Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (Uradni list RS, št. 95/2007, 17/2008, 58/2008, 80/2008).

#### 4.1.1 Zakon o delovnih razmerjih

Zakon o delovnih razmerjih (Uradni list RS, št. 42/2002, 103/2007) je temeljni pravni okvir urejanja delovnih razmerij med delodajalci, ki imajo sedež ali prebivališče v Republiki Sloveniji, in pri njih zaposlenimi delavci<sup>37</sup> (3. čl.). Zakon (v nadaljevanju tudi ZDR) varuje delavce pred samovoljnim delovanjem delodajalca, ki je v delovnem razmerju močnejša stranka. Kljub drugačnim trendom v nekaterih drugih (predvsem anglosaksonskih) državah ZDR utrjuje nekatere značilnosti tradicionalnega kadrovskega menedžmenta in hkrati omejuje svobodno uporabo metod menedžmenta človeških virov (predvsem fleksibilnih oblik dela), ki bi utegnile ogroziti že pridobljene pravice delavcev v Sloveniji. Posebej poudarja prepoved diskriminacije in povračilnih ukrepov, prepoved spolnega in drugega nadlegovanja ter trpinčenja na delovnem mestu in enako obravnavo glede na spol.

ZDR daje prednost delovnemu razmerju, sklenjenemu za nedoločen čas. »Če s pogodbo o zaposlitvi čas trajanja ni pisno določen oziroma če pogodba o zaposlitvi za določen čas ni sklenjena v pisni obliki ob nastopu dela, se domneva, da je pogodba o zaposlitvi sklenjena za nedoločen čas« (ZDR, 10. čl.). Pogodba o zaposlitvi za določen čas se

---

<sup>37</sup> Uporablja se tudi za delovna razmerja med tujimi delodajalci in delavci, sklenjena na podlagi pogodbe o zaposlitvi na območju Republike Slovenije. Za delavce, ki jih tuji delodajalec napoti na delo v Republiko Slovenijo na podlagi pogodbe o zaposlitvi po tujem pravu, se uporablja ta zakon v skladu z določbami, ki urejajo položaj delavcev, napotenih na delo v Republiko Slovenijo (Zakon o delovnih razmerjih, 3. čl.).

lahko sklene le v primerih, ki so izrecno določeni z zakonom ali kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti<sup>38</sup>. S tem je široka uporaba pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ki je za delavca neugodnejša, (vsaj teoretično) omejena.

Delodajalec praviloma ne sme skleniti ene ali več zaporednih pogodb o zaposlitvi za določen čas z istim delavcem in za isto delo, katerih neprekinjen čas trajanja bi bil daljši kot dve leti (ZDR, 53. čl.). Temu določilu se delodajalci v praksi izogibajo z navideznim premeščanjem in s tem, da zaposlijo novega delavca na isto delovno mesto vsaki dve leti. Sporen je tudi vzrok zaposlovanja za določen čas, ki ga ZDR imenuje »povečan obseg dela«. Težko ga je namreč opredeliti in določiti njegovo trajanje. »Če je pogodba o zaposlitvi za določen čas sklenjena v nasprotju z zakonom ali kolektivno pogodbo ali če ostane delavec na delu tudi po poteku časa, za katerega je sklenil pogodbo o zaposlitvi, se šteje, da je delavec sklenil pogodbo o zaposlitvi za nedoločen čas« (ZDR, 54. čl.).

ZDR določa tudi, da se lahko pogodba o zaposlitvi sklene tudi za delovni čas, krajši od polnega delovnega časa. Delavec, ki je sklenil pogodbo o zaposlitvi za krajši delovni čas, ima pogodbene in druge pravice in obveznosti iz delovnega razmerja kot delavec, ki dela polni delovni čas in jih uveljavlja sorazmerno času, za katerega je sklenil delovno razmerje, razen tistih, za katere zakon določa drugače (ZDR, 64. čl.). Delodajalec delavcu, ki dela krajši delovni čas, praviloma ne sme naložiti dela preko dogovorjenega delovnega časa.

Pogodba o zaposlitvi se po ZDR lahko sklene tudi za opravljanje dela na domu, pri čemer je delodajalec dolžan o nameravanem organiziranju dela na domu, pred začetkom dela delavca, obvestiti inšpekcijo za delo. Delavec ima pravico do nadomestila za uporabo svojih sredstev pri delu na domu, višina nadomestila pa se določi s pogodbo o zaposlitvi. Poleg tega je delodajalec sam dolžan zagotavljati varne pogoje dela na domu (ZDR, 69. čl.). Če to ni mogoče, oziroma če je delo na domu za delavca ali njegovo življenjsko okolje škodljivo, inšpektor za delo delodajalcu prepove organiziranje ali opravljanje dela na domu (ZDR, 70. čl.).

---

<sup>38</sup> 52. člen ZDR določa, da se s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti lahko določi, da manjši delodajalec lahko sklepa pogodbe o zaposlitvi za določen čas, ne glede na omejitve, ki jih postavlja zakon.



Obstajajo tudi omejitve glede odpuščanja. Medtem ko lahko delavec redno (z odpovednim rokom) odpove pogodbo o zaposlitvi brez obrazložitve, lahko delodajalec to stori le, če za to obstaja utemeljen razlog, ki ga je dolžan dokazati. Neutemeljeni razlogi za odpoved so izrecno navedeni, vključujejo pa začasno odsotnost z dela, vložitev tožbe, članstvo v sindikatu, udeležbo v stavki, kakršnokoli diskriminacijo...(ZDR, 89. čl.). 81. člen ZDR še določa, da je odpoved delovnega razmerja s strani delavca neveljavna, če je podana zaradi grožnje ali prevare s strani delodajalca ali v zmoti. Zakon pred odpovedjo pogodbe o zaposlitvi posebej štiti predstavnike delavcev, starejše delavce, starše, invalide in odsotne z dela zaradi bolezni.

Če delavec tako zahteva, mora delodajalec o nameravani redni ali izredni odpovedi pogodbe o zaposlitvi pisno obvestiti sindikat, katerega član je delavec (ZDR, 84. čl.). Sindikat lahko poda svoje mnenje in lahko nasprotuje odpovedi, če meni, da zanjo ni utemeljenih razlogov ali da postopek ni bil izveden skladno z zakonom. Z vključevanjem sindikatov v presojo o utemeljenosti odpovedi s strani delodajalca zakon daje prednost sindikalizmu in kolektivnemu dogovarjanju, ki sta značilna za tradicionalni kadrovskega menedžment, pred individualnim dogovorom med delavcem in delodajalcem, ki bi utegnil biti v večji meri škodljiv za delavca. Tudi ko delodajalec ugotovi, da bo zaradi poslovnih razlogov postalo nepotrebno delo večjega števila delavcev, mora izdelati program razreševanja presežnih delavcev in o tem obvestiti sindikat ter se z njim posvetovati.

Delavcu za vključenost v nekatere fleksibilne oblike dela oziroma delo v posebnih pogojih po zakonu pripadajo dodatki k plači. Po ZDR (128. čl.) k tem oblikam dela sodi nočno delo, delo preko polnega delovnega časa, delo v nedeljo in delo na praznike in dela proste dneve. Višina dodatkov se določi s kolektivno pogodbo na ravni dejavnosti. Za delo v posebnih pogojih zakon določa omejitve, delavcem, ki delajo v takih pogojih pa zagotavlja nekatere dodatne pravice.

ZDR določa, da ima delavec pravico in dolžnost razvijati svojo sposobnosti v korist sebe in svojega delodajalca. To vključuje stalno izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje v skladu s potrebami delovnega procesa z namenom ohranitve oziroma širitve sposobnosti za delo na delovnem mestu ter ohranitve zaposlitve. Delavec ima v času, ko se izobražuje, pravico do odsotnosti z dela zaradi priprave oziroma opravljanja izpitov, tudi če se izobražuje v lastnem interesu.

ZDR še posebej ščiti nekatere kategorije delavcev, ki bi utegnile biti zaradi fleksibilnih ukrepov in minimaliziranja stroškov ogrožene, predvsem z zdravstvenega vidika. Delodajalcu nalaga, da mora delavcem, ki imajo zaradi nosečnosti in starševstva pravico do posebnega varstva v delovnem razmerju, omogočiti lažje usklajevanje družinskih in poklicnih obveznosti. Ta od delavke v času delovnega razmerja ne sme zahtevati ali iskati kakršnihkoli podatkov o nosečnosti, razen če to sama dovoli. Delavke v času nosečnosti, dojenja in nege otroka ne smejo opravljati nekaterih del, nadurno delo ali delo ponoči pa lahko opravljajo le po njihovem predhodnem pisnem soglasju in če to ne predstavlja tveganja za njihovo zdravje ali za zdravje otrok. Delodajalec je prav tako dolžan zagotavljati pravico do odsotnosti z dela ali krajšega delovnega časa delavcu zaradi izrabe starševskega dopusta in nadomestilo plače v tem času. Delavka, ki doji otroka in dela s polnim delovnim časom, ima pravico do odmora za dojenje med delovnim časom, ki traja najmanj eno uro dnevno (ZDR, 193. čl.).

Posebno varstvo v delovnem razmerju uživajo tudi delavci, ki še niso dopolnili 18 let starosti. Poleg prepovedi opravljanja nekaterih del imajo posebne pravice v zvezi z delovnim časom, odmorom in počitkom. Prepovedano jim je opravljanje nočnega dela, letni dopust pa se jim poveča za sedem delovnih dni. Do posebnih pravic so upravičeni tudi invalidi in starejši delavci. Slednji imajo pravico do krajšega delovnega časa oziroma delne upokojitve.

Ko sem že omenila, ZDR posebej ščiti delovanje sindikatov in sindikalnih zaupnikov, kar je sicer v nasprotju s sodobnim menedžmentom človeških virov, a v skladu s tradicijo kolektivism, pretežno značilno za kontinentalno Evropo. Po ZDR mora tako delodajalec sindikatu zagotoviti pogoje za hitro in učinkovito opravljanje sindikalnih dejavnosti v skladu s predpisi, s katerimi se varujejo pravice in interesi delavcev. Omogočiti mora tudi dostop do podatkov, ki so potrebni pri opravljanju sindikalne dejavnosti (ZDR, 207. čl.).

#### 4.1.2 Zakon o javnih uslužbencih

Pravice in obveznosti javnih uslužbencev iz delovnih razmerij se urejajo s predpisi s področja delovnih razmerij in s kolektivnimi pogodbami, če Zakon o javnih uslužbencih (v nadaljevanju ZJU) in drugi zakoni ter na njihovi podlagi izdani podzakonski predpisi

ne določajo drugače. Pravice in obveznosti javnega uslužbenca iz delovnega razmerja se tako praviloma določijo s pogodbo o zaposlitvi.

Pomembno je poudariti, da ZJU delodajalcu oziroma državi izrecno prepoveduje zagotavljanje pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva (ZJU, 16. čl.). To določilo sugerira, da imajo javni uslužbenci v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju manj pravic. Država tako ni več zgled dobre prakse menedžmenta človeških virov, prav tako pa je omejeno njeno zgledovanje po zasebnem sektorju v korist javnih uslužbencev. Po drugi strani pa ravno ZJU zaradi posebne narave dela javnim uslužbencem (predvsem uradnikom) zagotavlja nekatere dodatne pravice, ki zaposlenim v zasebnem sektorju običajno niso zagotovljene.

ZJU (23. čl.) javne uslužbence deli na uradnike, ki v organih opravljajo javne naloge ali zahtevnejša spremljajoča dela<sup>39</sup>, in strokovno-tehnične uslužbence, ki v organih opravljajo druga spremljajoča dela. »Gre za tradicionalno in v primerljivih sistemih klasično klasifikacijo zaposlenih, ki daje javnim uslužbencem poseben varovan položaj« (Haček in Bačlija, 2007, 101). Uradniki naj bi po ZJU izvrševali javne naloge v javno korist, politično nevtralno in nepristransko. To sicer ni v skladu s sodobno teorijo javnega menedžmenta, ki vidi politično nevtralnost kot nekaj nedosegljivega ali celo nezaželenega.

Uradnikom je omogočena kariera z napredovanjem, ki je odvisna od odvisna od strokovne usposobljenosti in drugih delovnih in strokovnih kvalitiet ter od rezultatov dela. Napredovanje torej ni avtomatično, vezano na leta, ampak odvisno od sposobnosti in delovne izvedbe, katere merilo je predvsem zadovoljstvo strank. Samo uradnik lahko daje javne informacije o delu osebe v javnem sektorju, pridobi naziv in položaj, ima možnosti za napotitev na izobraževanje in načrtovanje delovne kariere, ima zagotovljen višji minimalni dopust in druge posebne pravice. Posebej je varovan pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela.

Pravice in dolžnosti delodajalca v organu državne uprave in v upravi lokalne skupnosti izvršuje predstojnik. Ta lahko za kadrovske poslovanje pooblasti uradnika, ki ustreza posebnim kriterijem. Vodja kadrovskega poslovanja izvaja menedžment človeških virov na podlagi sistemizacije delovnih mest, ki jo določi predstojnik ob soglasju vlade.

---

<sup>39</sup> Zahtevnejša spremljajoča dela so tista, ki zahtevajo poznavanje javnih nalog organa.

Organi lahko sklepajo delovna razmerja in upravljajo s človeškimi viri le v skladu z kadrovskimi načrti. Vodje kadrovskega poslovanja tako ne morejo svobodno odločati in izvajati naloge v okviru menedžmenta človeških virov, s čimer se preprečuje kakršna koli zloraba proračunskega denarja na tem področju. S kadrovskim načrtom se prikaže dejansko stanje zaposlenosti po delovnih mestih ter se za obdobje dveh let določi predvideno ciljno stanje zaposlenosti po delovnih mestih, za katera se sklene delovno razmerje za nedoločen čas, ter predvidene zaposlitve za določen čas (ZJU, 42. čl.). V kadrovskem načrtu se prikaže tudi predvideno zmanjšanje števila delovnih mest ali prestrukturiranje delovnih mest ter se za obdobje dveh let določi najvišje možno število pripravnikov, vajencev, dijakov in študentov na praktičnem pouku. Načrtovanje novih zaposlitev je mogoče le, če se trajno ali začasno poveča obseg dela, povečanega obsega dela pa ni mogoče opravljati z obstoječim številom javnih uslužbencev. Za izvajanje politike upravljanja s kadrovskimi viri v organih državne uprave, za obračun plač in izvajanje drugih obveznosti delodajalca ter za odločanje o pravicah in obveznostih iz delovnih razmerij se vodi centralna kadrovska evidenca državne uprave (ZJU, 46. čl.).

Tako kot za zaposlene v zasebnem sektorju tudi za javne uslužbence velja, da sklenejo delovno razmerje za nedoločen čas, razen v primerih, ki jih določa zakon. Pogodba o zaposlitvi za določen čas se sklene tudi za delovna mesta, vezana na osebno zaupanje funkcionarja<sup>40</sup> (delovna mesta v kabinetu), ki so sicer številčno omejena s kadrovskim načrtom. Z javnim uslužbencem, ki sklene delovno razmerje za določen čas, se ne sme skleniti delovno razmerje za nedoločen čas brez javnega natečaja. S tem so delovna mesta v javnem sektorju, ki niso vezana na osebno zaupanje funkcionarja, vsaj deloma zavarujejo pred političnim vplivom.

Preden sprejme odločitev o novi zaposlitvi, predstojnik preveri, ali je mogoče prosto delovno mesto zasesti s premestitvijo javnega uslužbenca iz istega ali drugega organa. V ta namen se lahko izvede interni natečaj. Če se novo delovno mesto ne zapolni s premestitvijo, se začne postopek za novo zaposlitev. Postopek za novo zaposlitev uradnika se izvaja kot javni natečaj, postopek za novo zaposlitev na strokovno-tehničnem delovnem mestu pa po postopku, določenem s predpisi, ki urejajo delovna razmerja, in s kolektivno pogodbo (ZJU, 57. čl.). Ker se velik del delovnih mest v javnem sektorju zapolni s premestitvami, je zaposlovanje novih delavcev iz zasebnega

---

<sup>40</sup> Delovno razmerje za delovno mesto, vezano na osebno zaupanje funkcionarja, se lahko sklene brez javnega natečaja in ne glede na to, ali je posameznik opravil strokovni izpit (ZJU, 70. čl.).

sektorja, ki bi lahko spodbudili vpeljevanje novosti na različna področja dela in menedžmenta, redkejše.

Javni uslužbenci imajo poleg posebnih pravic tudi posebne dolžnosti. Če se poveča obseg dela, lahko predstojnik na podlagi dogovora med javnim uslužbencem in nadrejenim sprejme pisno odločitev o povečanem obsegu dela oziroma nadpovprečni obremenitvi posameznega javnega uslužbenca ter o plačilu za dodatno delo. Javni uslužbenec se je torej dolžen prilagoditi povečanemu obsegu dela in mora prevzeti opravljanje dodatnega dela, ki je v interesu delodajalca, vendar le, če dodatno delo ustreza njegovi strokovni usposobljenosti. Opravljati mora tudi delo v projektni skupini v organu, pri katerem dela, če ga predstojnik vanjo imenuje. V izjemnih okoliščinah mora opravljati tudi manj zahtevno delo, vendar ne več kot tri mesece, pri čemer prejema enako plačo, kot jo prejema na svojem delovnem mestu.

Uradnik ima pravico do kandidiranja za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Nadaljnje izobraževanje se izvaja po izvedenem internem natečaju, ki ga objavi predstojnik, če so zagotovljena finančna sredstva. Uradnik ima tudi pravico in dolžnost usposabljanja se na uradniškem delovnem mestu in izpopolnjevati svoje strokovno znanje po določenem programu in po napotitvi nadrejenega. Pri tem je pomembno, da izobraževanje ni samo sebi namen, saj mora predstojnik najkasneje v treh mesecih po sprejetju programa pripraviti poročilo o izvedbi in učinkih le-tega.

V okviru državne uprave po ZJU (173. čl.) deluje tudi poseben organ, pristojen za kadrovske zadeve. Organ nadzira izvajanje ZJU in na njegovi podlagi izdanih predpisov ter skrbi za njihovo pravilno izvajanje, vodi centralno kadrovske evidenco in evidenco internega trga dela za organe državne uprave. Pomaga in svetuje organom na področju upravljanja s kadrovskimi viri in opravlja strokovne naloge za odločitve vlade na področju kadrovskega poslovanja. Opravlja tudi druge zadeve s področja sistema javnih uslužbencev v skladu z zakonom.

V skladu z 174. členom ZJU v okviru Ministrstva za javno upravo deluje uradniški svet. Njegova glavna naloga je, da imenuje posebno natečajno komisijo, ki izvede javni natečaj za položaje generalnih direktorjev, generalnih sekretarjev, predstojnikov organov v sestavi ministrstev, predstojnikov vladnih služb in načelnikov upravnih enot.

Poleg tega daje vladi ter državnemu zboru mnenja o predpisih, ki urejajo uradniški sistem in položaj uradnikov. V sodelovanju z reprezentativnimi sindikati v organu in strokovnimi združenji javnih uslužbencev je sprejel tudi Kodeks javnih uslužbencev (Uradni list RS, št. 8/2001). Sestavo uradniškega sveta ter izvolitev in razrešitev njegovih članov določa ZJU (175.–176. čl.).

## **4.2 Primerjava kadrovske funkcije na Ministrstvu za javno upravo in v Podjetju X**

Za empirični del diplomskega dela sem poskušala pridobiti podatke o kadrovskih funkcijah iz podjetjih in organizacij iz javnega sektorja s primerljivim številom zaposlenih. Odzvali so se na Ministrstvu za javno upravo (v nadaljevanju MJU), ki sodi v okvir javnega sektorja, natančneje državne uprave, in v srednje velikem podjetju. Predstavnica splošno-kadrovskega sektorja v omenjenem podjetju je zaprosila, da podjetje ostane anonimno, zato ga bom v nadaljevanju imenovala Podjetje X. Podatke o menedžmentu človeških virov v obeh organizacijah sem pridobila s pomočjo dveh strukturiranih intervjujev. Del vprašanj, ki sem jih zastavila na intervjujih je vzetih iz mednarodne primerjalne raziskave Upravljanje človeških virov, ki jo je leta 2001 izvedel Center za proučevanje organizacij in človeških virov na Fakulteti za družbene vede (v nadaljevanju Svetlik in drugi 2002).

Pri pridobivanju podatkov sem naletela na veliko neodzivnost in nezainteresiranost za sodelovanje, kar zlasti velja za zasebni sektor. Predvidevam, da so bili razlogi za to predvsem pomanjkanje časa, finančne težave, ki spodbujajo uporabo nezaželenih praks menedžmenta človeških virov, in strah pred javno objavo podatkov, kljub temu da je bila vsem podjetjem predhodno zagotovljena anonimnost. Nekaj odgovorov sem žal prejela prepozno.

### **4.2.1 Struktura zaposlenih**

MJU je imelo v času opravljanja intervjuja 311 zaposlenih, podjetje pa 237. Med zaposlenimi so na ministrstvu prevladovala ženske (64%), v podjetju pa moški (75 %). Na ministrstvu izrazito prevladujejo zaposleni, ki imajo dokončano visoko strokovno šolo ali fakulteto (64 %), v podjetju pa tisti z dokončano poklicno šolo (45 %). V tabeli

(Tabela 4.1) je predstavljena izobrazbena struktura zaposlenih na MJU in v Podjetju X. Struktura potrjujejo dejstvo, da največ diplomantov zaposluje javni sektor, medtem ko je za industrijski sektor značilna najnižja izobrazbena struktura (Svetlik in drugi 2002, 4).

Tabela 4.1: Struktura zaposlenih na Ministrstvu za javno upravo in v Podjetju X glede na stopnjo izobrazbe (v odstotkih)

STOPNJA IZOBRAZBE	MINISTRSTVO ZA JAVNO UPRAVO	PODJETJE X
nedokončana in dokončana osnovna šola	1	21
poklicna šola	3	45
srednja strokovna šola ali gimnazija	11	22
višja strokovna šola	6	5
visoka strokovna šola ali fakulteta	64	7
magisterij ali doktorat	15	0

Vir: empirična raziskava avtorice diplomskega dela.

V nadaljevanju bom analizirala podatke in podala primerjavo med menedžmentom človeških virov na Ministrstvu za javno upravo in v Podjetju X v okviru zakonske ureditve, znotraj katere delujeta.

#### 4.2.2 Kadrovski oddelek/oddelek za človeške vire

Tako MJU kot podjetje X imata tako kot večina organizacij oddelek za kadrovske oziroma človeške vire<sup>41</sup>. V Podjetju X se oddelek imenuje Splošno-kadrovski sektor (v nadaljevanju SKS), na MJU pa Služba za kadrovske in splošne zadeve (v nadaljevanju SKSZ). Že samo poimenovanje nakazuje, da kadrovsko funkcijo opravlja oddelek, katerega naloge niso zgolj kadrovske narave. Na MJU se oddelek ukvarja tudi s splošnimi zadevami, v Podjetju X pa še s pravnimi in splošnimi zadevami. Tako bi lahko rekli, da ne gre za oddelka za kadrovske oziroma človeške vire v pravem pomenu besede, ampak za oddelka za splošne zadeve, ki pokrivata tudi področje kadrov. Obe organizaciji nimata samostojno organiziranega oddelka za kadrovske oziroma človeške

<sup>41</sup> Večina organizacij ima kadrovske oddelke oziroma oddelke za človeške vire. Prisotnost oddelkov je povezana z velikostjo organizacije (Svetlik in drugi 2002, 6).

vire. To je lahko posledica dejstva, da sta organizaciji sorazmerno majhni in posledično za menedžment človeških virov ne potrebujeta samostojnega oddelka. Po drugi strani pa to nakazuje na pojmovanje kadrovske funkcije zgolj v smislu upravnno-organizacijskega opravila pri kadrovske dejavnosti. Tako pojmovanje je značilno za tradicionalni kadrovske menedžment in nima dosti skupnega s sodobnim menedžmentom človeških virov, ki kadrovske dejavnost razume širše in jo povezuje z vsemi nivoji vodenja. Glede na odgovor intervjuvank se oba splošno-kadrovska oddelka ukvarjata z zaposlovanjem, ocenjevanjem, nagrajevanjem, izobraževanjem in podobnim.

Zanimiva je primerjava dejanskih pristojnosti kadrovske služb/oddelkov za človeške vire v podjetjih in v organizacijah javnega sektorja. Po mnenju ga. Intihar iz MJU imajo zaposleni v kadrovske službah podjetij več orodij za menedžment človeških virov, torej več možnosti za motiviranje, nagrajevanje in podobno. Zaposleni v državni upravi in drugih delih javnega sektorja so relativno omejeni, saj se morajo ravnati izključno po ZJU, Zakonu o sistemu plač v javnem sektorju in podzakonskih aktih. V okviru zakonodaje je na razpolago malo sredstev za delovno uspešnost, ZJU pa še posebej vpliva na karierni razvoj kadrov, saj določa pogoje napredovanja. Vodje kadrovske oddelkov/oddelkov za človeške vire zaposlenim tudi izrecno ne smejo dodeljevati več pravic kot jih določa zakon, saj se tako preprečuje nesmotrna poraba proračunskega denarja. Tak sistem kadrovske oddelkom/oddelkom za človeške vire pušča zelo malo prostora za prosto odločanje o kadrovske zadevah. Po drugi strani pa imajo tudi kadrovske oddelki/oddelki za človeške vire v podjetjih omejene pristojnosti. Pogosto le izvajajo odločitve uprave in niso dejavni člen pri določanju kadrovske politike. Vse to naj bi se z udejanjenjem teorije menedžmenta človeških virov bistveno spremenilo.

Na MJU in v Podjetju X je vodja kadrovskega oddelka ženska, kar je še vedno značilnost večine organizacij<sup>42</sup>. V MJU je SKSZ organizirana znotraj Sekretariata MJU, ki ga vodi generalni sekretar ministrstva. Glede na to da je generalni sekretar imenovan s strani ministra oz. ministrice, vodja SKSZ pa je namestnica generalnega sekretarja, je mogoče zaznati političen vpliv na celotni menedžment človeških virov na ministrstvu. ZJU sicer poudarja pomen politične nevtralnosti in nepristranskosti

---

<sup>42</sup> Spolna struktura kaže, da je vodenje kadrovske oddelkov pretežno ženska funkcija. Več moških vodij je zaslediti v mlajših organizacijah, kar kaže na trend postopnega uravnoteženja spolne strukture (Svetlik in drugi 2002, 6).



uradnikov, glede na sodobno teorijo javnega menedžmenta pa je politična nevtralnost nekaj nedosegljivega ali celo nezaželenega.

V Podjetju X je vodja SKS članica direktorija. Na MJU, kjer je vodja SKSZ namestnica generalnega sekretarja, slednja ni članica ožjega kolegija ministrice. Zato ima pooblastilo za kadrovske poslovanje generalni sekretar. V splošnem je približno polovica vodij služb za kadrovske/človeške vire članov ožjega kolegija direktorjev, uprave oziroma drugega ustreznega organa ne glede na sektor, v katerega sodi organizacija. Članstvo v organu, odgovornem za kadrovska vprašanja, nakazuje na vključenost menedžmenta človeških virov v strateško poslovno načrtovanje, kar predstavlja temelj sodobnega (strateškega) menedžmenta človeških virov.

#### 4.2.3 Politika za področje kadrov/človeških virov

Podjetje X in MJU imata izoblikovane politike za področja človeških/kadrovskih virov, ki so zapisane. Te so značilne predvsem za zasebni sektor. MJU se v ta namen poslužuje kadrovskega načrta, ki ga s sklepom izda Vlada RS. Vsako leto na kolegiju sprejmejo program izobraževanja, ki služi kot podlaga za napotitev uslužbencev na izobraževanje in izpopolnjevanje. Napredovanje se ureja v skladu z Zakonom o javnih uslužbencih. Pomembno je, da sta v obeh organizacijah osebi, odgovorni za kadrovske/človeške vire, vključeni v razvoj strategije teh virov od samega začetka. V Podjetju X je oseba, odgovorna za kadrovske/človeške vire, vključena tudi v razvoj poslovne strategije podjetja. To je glede na teorijo menedžmenta človeških virov eden od ključnih pogojev za uspešnost organizacije. Kljub temu je težko predvideti, kolikšen je dejanski vpliv vodje SKS na poslovno strategijo podjetja.

#### 4.2.4 Delitev pristojnosti za področje kadrov/človeških virov

Zanimiva je primerjava delitve pristojnosti med linijskimi vodji in kadrovskim oddelkom. Za Podjetje X je prikazana v tabeli 4.2, za MJU pa v tabeli 4.3.

Tabela 4.2: Prikaz delitve pristojnosti med linijskimi vodji in kadrovskim oddelkom za posamezna področja menedžmenta človeških virov v Podjetju X

	linijske vodje	linijski vodje po posvetovanju z oddelkom za	oddelek za človeške vire po posvetovanju z	oddelek za človeške vire
--	----------------	--	--	--------------------------

		človeške vire.	linijskimi vodji	
plača in ugodnosti	x			
pridobivanje in izbira kadrov	x			
usposabljanje in razvoj	x			
odnosi z zaposlenimi/sindikati/sveti delavcev				x
porast/krčenje števila zaposlenih	x			

Vir: empirična raziskava avtorice diplomskega dela.

Tabela 4.3: Prikaz delitve pristojnosti med linijskimi vodji in kadrovskim oddelkom za posamezna področja menedžmenta človeških virov na Ministrstvu za javno upravo

	linijske vodje	linijski vodje po posvetovanju z odd. za č.v.	odd. za č.v. po posvetovanju z linijskimi vodji	oddelek za človeške vire
plača in ugodnosti	x			
pridobivanje in izbira kadrov	x			
usposabljanje in razvoj		x		
odnosi z zaposlenimi/sindikati/sveti delavcev	x			
porast/krčenje števila zaposlenih				x

Vir: empirična raziskava avtorice diplomskega dela.

Vprašanje o tem, kdo odgovarja za glavne odločitve glede politike menedžmenta človeških virov, kaže na stopnjo horizontalne (de)centralizacije odločitev na tem področju. Rezultati kažejo na velik vpliv linijskih vodij na menedžment kadrovskih virov tako na MJU kot v Podjetju X. Oddelek za človeške vire je v Podjetju X v celoti odgovoren le za odnose z zaposlenimi, sindikati in svetom delavcev, na MJU pa le za porast oziroma krčenje števila zaposlenih. Pri tem mora SKSZ slediti kadrovskemu načrtu, ki ga sprejme Vlada RS, zato tudi na tem področju ni mogoče govoriti o izključni pristojnosti oddelka za človeške vire. V splošnem so glede na raziskavo

upravljanja človeških virov (Svetlik in drugi 2002, 32) linijski vodje kot najvišja stopnja horizontalne centralizacije največkrat odgovorni za odločitve glede plačne politike in politike industrijskih odnosov. Teorija menedžmenta človeških virov na eni strani poudarja pomen linijskih vodij, ki imajo najbolj neposreden stik z zaposlenimi, po drugi strani pa poskuša okrepiti vlogo oddelka za človeške vire, ki je bil v preteklosti le birokratsko orodje uprave. Glede na teorijo menedžmenta človeških virov bi bilo pričakovati večjo vlogo oddelka za človeške vire, čeprav ima končno besedo še vedno uprava oziroma Vlada RS.

#### 4.2.5 Razvoj zaposlenih

Med pomembne vidike razvoja zaposlenih in njihovih sposobnosti, ki so ključni pogoj za uspešnost organizacije, sodi tudi spremljanje deleža posebnih skupin pri pridobivanju, usposabljanju in/ali napredovanju kadrov. MJU spremlja delež žensk, Podjetje X pa delež žensk in invalidov. Deleža etničnih skupin ne spremlja nobena od obeh organizacij. Največ organizacij spremlja deleže žensk, medtem ko je spremljanje deleža etničnih skupin zelo redko (Svetlik in drugi 2002, 58–60).

Pomemben pokazatelj tega, kolikšen pomen organizacija pripisuje razvoju zaposlenih, je odstotek zaposlenih, ki je bil v preteklem letu na internem ali eksternem usposabljanju. Na MJU je bilo takih zaposlenih 85 %, v Podjetju X pa 82 %. V raziskavi upravljanja človeških virov (Svetlik in drugi 2002, 93) je bilo v povprečju v organizacijah, ki so na vprašanje odgovorile, v preteklem letu na usposabljanju skoraj polovica vseh zaposlenih. Presenetljiv je predvsem odstotek udeležencev usposabljanja v Podjetju X, manj na MJU, saj je za organizacije, ki opravljajo javne storitve, značilno, da na usposabljanje pošiljajo več zaposlenih. Razlog za to je tudi ta, da imajo v povprečju bolj izobraženo delovno silo. Obe organizaciji sistematično analizirata potrebe po usposabljanju, medtem ko uspešnost usposabljanja spremljajo le v Podjetju X. Uspešnost usposabljanja sicer spremlja 72,5 % organizacij (Svetlik in drugi 2002, 101). Razlike glede na sektor niso statistično značilne. V organizacijah s slabšo izobrazbeno strukturo zaposlenih bolj pogosto spremljajo uspešnost usposabljanja kot v organizacijah z boljšo izobrazbeno strukturo. To pojasnjuje dejstvo, da MJU ne spremlja uspešnosti usposabljanja kljub temu, da je to smiselno in z vidika sodobnega menedžmenta človeških virov zelo zaželeno.

Izmed programov, ki zaposlenim omogočajo bolj kakovostno delovno življenje, na MJU nudijo študijski dopust in krajši dopust za nujne primere. Pri tem je potrebno poudariti, da so dodatni programi omejeni s strani ZJU, saj ti zahtevajo dodatna proračunska sredstva. V Podjetju X zagotavljajo le dodatno pokojninsko zavarovanje. Študijski dopusti so izmed vseh programov na prvem mestu, saj so tako v interesu organizacije kot zaposlenih. To še posebej velja za organizacije javnega sektorja in za organizacije, ki imajo dobro izobrazbeno strukturo zaposlenih. Programi, ki bi dopolnjevali z zakonom določene programe na področju zdravstvenega, socialnega in otroškega varstva so sorazmerno redki in nekoliko bolj značilni za organizacije na področju tržnih storitev (Svetlik in drugi 2002, 137).

#### 4.2.6 Uporaba fleksibilnih oblik dela

Ena od glavnih značilnosti teorije in prakse menedžmenta človeških virov je uporaba fleksibilnih oblik dela. Uporaba večine tovrstnih oblik dela se v obeh organizacijah presenetljivo ne povečuje. Delo ob vikendih in v izmenah ter nadurno delo na MJU v zadnjih treh letih ostaja enako, v Podjetju X pa se celo zmanjšuje. Začasnega in priložnostnega dela, dela na domu, dela na daljavo, oddajanja dela in delitve delovnega mesta med dva zaposlena v obeh organizacijah ne uporabljajo. Te oblike fleksibilnega dela so tudi na splošno v slovenskih organizacijah slabo razvite (Svetlik in drugi 2002). Tako na MJU kot v Podjetju X pa se je povečalo število zaposlenih, ki opravljajo delo s skrajšanim delovnim časom in število tistih, ki imajo fleksibilni delovni čas. Potrebno je poudariti, da so fleksibilne oblike dela tako v javnem kot v zasebnem sektorju zakonsko omejene. To se posebej velja za zaposlovanje za določen čas, ki je v splošnem najbolj uporabljena med oblikami fleksibilnega zaposlovanja<sup>43</sup>. Obseg slednjega je na MJU v zadnjih treh letih ostal nespremenjen, v Podjetju X pa se je celo zmanjšal.

#### 4.2.7 Sindikalna dejavnost

Teorija menedžmenta človeških virov predpostavlja tudi zmanjšan pomen sindikalne organiziranosti in daje prednost neposredni komunikaciji med delodajalci in zaposlenimi. Glede na raziskavo upravljanja človeških virov (Svetlik in drugi 2002,

---

<sup>43</sup> Po raziskavi upravljanja človeških virov (2002, 77) zaposlovanja za določen čas ne uporablja le 1,5 % vseh organizacij.

139) je v treh četrtinah vseh raziskovanih organizacij stopnja sindikalne organiziranosti visoka, saj presega 51 % vseh zaposlenih. Takih organizacij je v sektorju s tržnimi storitvami 90 %, v javnem sektorju pa 62,5 %. V Podjetju X je vseh zaposlenih, ki so člani sindikata, 50 %, na MJU pa s tem podatkom ne razpolagajo. Vpliv sindikata je v obeh organizacijah v zadnjih treh letih ostal enak, kar velja tudi za dve tretjini organizacij, vključenih v raziskavo. Vpliv sindikatov se torej ni bistveno zmanjšal. Za to je zaslužna tradicija sindikalne organiziranosti v srednji Evropi in posledično tudi slovenska zakonodaja, ki ohranja pomen kolektivnih pogajanj za zaščito pravic zaposlenih. Kot sem že omenila, se s tem ohranja ena od značilnosti tradicionalnega kadrovskega menedžmenta.

#### 4.2.8 Komunikacija

Vpliv sindikatov v posameznem sektorju se kaže tudi v načinu sporočanja zaposlenim o pomembnejši problematiki s strani delodajalca. Na MJU komunikacije z zaposlenimi preko predstavniških organov ne uporabljajo, medtem ko se je tak način komunikacije v Podjetju X v zadnjih letih povečal. V Podjetju X se je povečala tudi neposredna komunikacija z zaposlenimi (ustna in pisna), komunikacija preko elektronske pošte, več pa je tudi komunikacije s pomočjo sestankov delovnih skupin. Na MJU je neposredna komunikacija ostala na enakem nivoju, približno enako je tudi število sestankov delovnih skupin. Pričakovano se je povečala elektronska komunikacija. V organizacijah, vključenih v raziskavo (Svetlik in drugi 2002, 142–146), je večina načinov sporočanja zaposlenim ostala na enakem nivoju ali se je rahlo povečala. Razlike med sektorji niso statistično značilne. Znatno se je povečala le računalniška oblika sporočanja, ki se v dveh tretjinah primerov uporablja bolj kot prej (Svetlik in drugi 2002, 145).

Napredek v komunikaciji med delodajalci in zaposlenimi je razviden tudi iz morebitnih sprememb v načinu sporočanja zaposlenih vodstvu o svojih pogledih. Na MJU se je sporočanje preko neposrednih vodij povečalo. Sporočanje neposredno najvišjemu vodstvu, preko rednih sestankov delavcev, sestankov delovnih skupin, programov dajanja predlogov in raziskave stališč zaposlenih pa je ostalo na enakem nivoju. Zaposleni svojih pogledov vodstvu ne sporočajo preko sindikata. V Podjetju X se je uporaba vseh naštetih oblik sporočanja povečala, le sporočanje preko sindikata oziroma sveta delavcev je ostalo enako. V več kot polovici organizacij, vključenih v raziskavo

(Svetlik in drugi 2002, 151–157), so vse oblike sporočanja, ki jih uporabljajo, v zadnjih treh letih ostale na enakem nivoju. Navedene oblike sporočanja se večinoma uporabljajo. Izjeme so le programi dajanja predlogov, ki se ne uporabljajo v eni tretjini preučevanih organizacij, in raziskave stališč zaposlenih, ki jih ne uporabljajo v dveh petinah organizacij. Velikega izboljšanja v komunikaciji med delodajalci in zaposlenimi v zadnjih letih torej ni zaznati.

## 5 UGOTOVITVE

Iz analize temeljnega zakona, ki ureja delovna razmerja in predstavlja podlago za izvajanje kadrovske funkcije v Sloveniji, je moč ugotoviti, da je samovoljna uporaba teorije in praks sodobnega menedžmenta človeških virov s strani delodajalcev relativno omejena. S tem se želi zaščititi zaposlene in druge človeške vire pred morebitnimi negativnimi posledicami in zmanjševanjem pravic, ki so bile pridobljene v socialistični preteklosti, za katero je bilo značilen močen vpliv sindikatov. To se kaže v predvsem kot zakonsko omejevanje zaposlovanja za določen čas, za krajši delovni čas in dela na domu. Delavcu za vključenost v nekatere fleksibilne oblike dela oziroma za delo v posebnim pogojih po zakonu pripadajo tudi dodatki k plači. ZDR še posebej ščiti nekatere kategorije delavcev, ki bi utegnile biti zaradi fleksibilnih ukrepov in zmanjševanja stroškov ogrožene, predvsem z zdravstvenega vidika.

Enake pravice in dolžnosti iz delovnih razmerij, ki se urejajo z ZDR, drugimi predpisi s področja delovnih razmerij in s kolektivnimi pogodbami, veljajo tudi za javne uslužbenke, če ni drugače določeno z Zakonom o javnih uslužbencih in podzakonskimi predpisi. Pri tem pa ZJU delodajalcu oziroma državi izrecno prepoveduje zagotavljanje pravic v večjem obsegu, kot je to določeno z zakonom, podzakonskim predpisom ali s kolektivno pogodbo, če bi s tem obremenil javna sredstva. Tako ima država teoretično manj možnosti za dodeljevanje pravic in ugodnosti kot jih imajo delodajalci v zasebnem sektorju. Po drugi strani še sam ZJU predvideva razširitev nekaterih pravic in v primerjavi z ZJU opredeli nekatere nove, ki se zaradi posebne narave dela nanašajo predvsem na uradniška delovna mesta.

Tako ZDR kot ZJU delujeta relativno omejevalno na uporabo sodobnih pristopov menedžmenta človeških virov. V ZDR se to kaže predvsem v zaščitenem statusu zaposlenih, omejevanju fleksibilnih oblik dela in ohranjanju tradicionalne vloge sindikatov. ZJU pa omenjenim omejitvam dodaja še poseben status uradnikov in premalo svobodnega odločanja oddelkov za človeške vire v posameznih delih javnega sektorja, predvsem v državni upravi. Iz tega sledi, da hipoteze, da *veljavna zakonodaja, ki v Sloveniji ureja področje kadrov oziroma človeških virov, tako v zasebnem kot v javnem sektorju, spodbuja vpeljavo sodobnega menedžmenta človeških virov in opuščanje tradicionalnega kadrovskega menedžmenta*, ne morem potrditi.

Drugo hipotezo sem preverjala na podlagi primera Podjetja X in organizacije iz javnega sektorja, natančneje Ministrstva za javno upravo, in na podlagi raziskave o upravljanju s človeškimi viri iz leta 2001. Glasila se je: *Zaradi specifičnih okoliščin, v katerih delujejo organizacije javnega sektorja, le-te v praksi v manjši meri uvajajo prvine sodobnega menedžmenta človeških virov in v večji meri ohranjajo tradicionalni kadrovske menedžment kot primerljivo velika podjetja iz zasebnega sektorja.* Glede na vse kazalce uvajanja prvin menedžmenta človeških virov sklepam, da med javnim in zasebnim sektorjem v tem pogledu ni bistvenih razlik. V obeh sektorjih se moč opaziti pogosto odsotnost samostojnega oddelka za človeške vire. Oddelki, ki so zadolženi za kadrovske funkcije opravljajo rutinska administrativna dela in imajo relativno malo pristojnosti v primerjavi z linijskimi vodji. Fleksibilne oblike dela se razen zaposlovanja za določen in skrajšanega delovnega časa ne uporabljajo pogosto. Komunikacija se v zadnjih letih ni bistveno povečala, pomembna pa ostaja komunikacija preko predstavniških organov. Vpliv sindikatov je ostal nespremenjen, stopnja sindikalne organiziranosti pa je še vedno relativno visoka. Največji korak v smeri sodobnega menedžmenta človeških virov se kaže v pomenu razvoja zaposlenih. V obeh sektorjih spremljajo deleže žensk v organizacijah in dajejo velik pomen izobraževanju zaposlenih. Večinoma imajo tudi zapisane politike oziroma strategije menedžmenta človeških virov, ki so v zasebnem sektorju tudi integrirane v poslovne strategije podjetij. Pri razvoju teh strategij so kadrovske oddelki oziroma oddelki za človeške vire dejavno vključeni.

Hipoteze torej ne morem potrditi. To pa ni toliko posledica dobre prakse kadrovske funkcije v javnem sektorju, ampak bolj še relativno nerazvite uporabe praks sodobnega menedžmenta človeških virov v zasebnem sektorju. Razlog za to vidim v tem, da je slovensko gospodarstvo v primerjavi z tistimi v bolj razvitih državah še mlado, nekatera starejša in bolj uveljavljena podjetja pa se oklepajo starih praks tradicionalnega kadrovskega menedžmenta. Svoje prispeva tudi že večkrat omenjena zakonodaja, ki v nekaterih pogledih stare prakse še dodatno utrjuje. Seveda je potrebno dodati, da se podjetja glede razvitosti kadrovske funkcije med seboj razlikujejo, tudi če so po številu zaposlenih primerljiva. Razvitost je odvisna tudi od panoge, izobrazbene strukture in podobnega. Poleg tega je tudi javnemu sektorju treba priznati napredek v smeri sodobnega pristopa k izvajanju kadrovske funkcije. K temu je pripomogel Zakon o javnih uslužbencih, nosilec napredka pa je ravno Ministrstvo za javno upravo. Slednje



zato morda ni ravno reprezentativen primer za javni sektor kot celoto. Za to, da bi hipotezo lahko potrdila, pa bi morala obravnavati več različnih primerov iz obeh sektorjev.

## **6 NAMESTO SKLEPA: KADROVSKA FUNKCIJA IN GOSPODARSKA KRIZA**

Okolje, v katerem delujejo današnje organizacije, je spremenljivo in zahteva takojšnje odzive. Sestavljajo ga različni dejavniki, ki korenito posegajo v menedžment organizacij na vseh nivojih. Le s poznavanjem odločilnih dejavnikov je mogoče oblikovati strategije za njihovo obvladovanje in uspešno delovanje organizacij v prihodnje. Poleg globalizacije, demografskih sprememb, nove tehnologije in vrednot zaposlenih se je pojavil še en dejavnik, ki so ga pravzaprav povzročili vsi prej omenjeni. To je gospodarska kriza.

Ko se že zdi, da sta zasebni in javni sektor v razvitih državah našla način za izvajanje kadrovske funkcije, ki ustreza razmeram v času in prostoru, se pojavijo nove težave in izzivi. Z začetkom gospodarske krize, ki so jo mnogi že dalj časa napovedovali, bo potrebno ponovno premisliti vse vidike poslovanja v smeri bolj gospodarne rabe virov. To najbolj občutijo človeški viri. Po eni strani so najbolj dragoceni vir vsake organizacije, po drugi pa jih je v težkih razmerah najlažje zamenjati ali celo odpustiti.

Vso pridobljeno znanje na področju sodobnega menedžmenta človeških virov za svoje udejanjenje v praksi potrebuje finančna sredstva, ki v času recesije iz dneva v dan kopnijo. Zato podjetja, posledično pa tudi javni sektor, ki je od njih odvisen, sredstva namenjajo za svoje lastno preživetje in končno tudi za preživetje svojih zaposlenih. Morda se ne zavedajo dovolj, da so ravno človeški viri tisti, ki bodo s svojimi sposobnostmi in pridobljenim znanjem ključ do rešitve nastale situacije in nadaljnjega razvoja.

Prihodnji trend razvoja kadrovske funkcije je torej negotov. Na eni strani gre v smeri odpuščanj, krčenja pravic in splošnega zniževanja stroškov dela na najnižji možni nivo. Po drugi strani pa lahko pride do utrditve zavesti, da je v človeške vire potrebno investirati še bolj kot kdaj koli prej. Menim, da je ravno z uporabo dognanj sodobnega menedžmenta človeških virov na primeren način, mogoče ponovno vzpostaviti ravnovesje med ekonomsko učinkovitostjo in razvojem zaposlenih. To pa bo dolgotrajen proces, ki se ga je potrebno lotiti korak za korakom.

## 7 LITERATURA

1. Anderson, Alan H. 1994. *Effective personnel management: a skills and activity-based approach*. Oxford, Cambridge: Blackwell.
2. Armstrong, Michael. 1993. *A handbook of personnel management practice*. London: Kogan Page.
3. Banfield, Paul in Rebecca Kay. 2008. *Introduction to human resource management*. Oxford, New York: Oxford University Press.
4. Bannock, Graham, Ron E. Bexter in Evan Davis. 2003. *Dictionary of economics*. London: The Economist: Profile books.
5. Beardwell, Ian, Len Holden in Tim Claydon. 2004. *Human resource management: a contemporary approach*. Harlow: Financial Times Prentice Hall.
6. Brejc, Miha. 1995. *Nova organizacijska paradigma v slovenski državni upravi, II. srečanje upravnih delavcev Slovenije – Pravna država in uprava, Portorož, Zbornik referatov*. Ljubljana: VUŠ.
7. --- 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.
8. Brezovšek, Marjan in Miro Haček, ur. 2004. *Upravna kultura*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
9. Cassel, Catherine, Sara Nadin, Melanie Gray in Chris Clegg. 2002. Exploring human resource practices in small and medium sized enterprises. *Personnel review* 31 (6): 671 – 692. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/Insight/viewPDF.jsp?contentType=Article&Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0140310602.pdf> (2. februar 2009).
10. Centrih, Brigita. 2004. *Primerjava managementa človeških virov v malih in velikih podjetjih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Centrih-Brigita.PDF> (3. marec 2009).
11. Cuming, Maurice W. 1994. *The theory and practice of personnel management*. Oxford: Butterworth-Heinemann.
12. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in the public services*. London, Houdmills, Basingstoke: MacMillan.
13. Ferfila, Bogomil in Polonca Kovač. 2000. *Javne politike in javna ekonomika*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
14. Ferfila, Bogomil, ur., Polonca Kovač, Gordana Žurga, Igor Klinar in Aneta Plaznik. 2002. *Ekonomski vidiki javne uprave*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

15. Ferfila, Bogomil, ur. 2007. *Ekonomski vidiki javnega sektorja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
16. Flynn, Norman in Franz Strehl, ur. 1996. *Public sector management in Europe*. London: Prentice-Hall, Harvester Wheatsheaf.
17. Golija, Martina. 2005. *Novo upravljanje javnega sektorja (NUJS) v Sloveniji*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Golija-Martina.PDF> (4. marec 2009).
18. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2007. *Sodobni uslužbenski sistemi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
19. Hughes, Owen E. 2003. *Public management and administration: an introduction*. New York, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
20. Ilovar, Urša. 2007. *Koncept zaposlovanja v javnem in zasebnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/diplomska/pdfs/Ilovar-Ursa.PDF> (7. marec 2009).
21. Intihar, Špela. 2009. *Intervju z avtorjem*. Ljubljana, 7. maj.
22. Kalra, Satish Kumar. 1997. Human potential management: time to move beyond the concept of human resource management? *Journal of European Industrial Training* 21 (5): 176–180. Dostopno prek: <http://www.emeraldinsight.com.nukweb.nuk.uni-lj.si/Insight/viewPDF.jsp?contentType=Article&Filename=html/Output/Published/EmeraldFullTextArticle/Pdf/0030210503.pdf> (10. februar 2009).
23. *Kodeks ravnanja javnih uslužbencev*. 2001. Ur. l. RS, 8/2001. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=20018&stevilka=474> (26. januar 2009).
24. Lane, Jan-Erik. 1995. *The public sector: concepts, models and approaches*. London, Newbury Park, New Delhi: Sage.
25. Legge, Karen. 1995. *Human resource management: rhetorics and realities*. Basingstoke, London: Macmillan.
26. Likert, Rensis. 1967. *The human organization: its management and value*. New York: McGraw-Hill.
27. Lipičnik, Bogdan in Drago Mežnar. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu = Human resources management*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

28. *Ministrstvo za javno upravo*. Dostopno prek: <http://www.mju.gov.si/si/> (27. januar 2009).
29. --- 2007. *Slovenska javna uprava v številkah*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju\\_dokumenti/DOK/zgibanka\\_SLO.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/DOK/zgibanka_SLO.pdf) (27. januar 2009).
30. --- 2009. *Zaposleni v organih državne uprave*. Dostopno prek: <http://e-uprava.gov.si/ispo/zaposleni/zacetna.ispo> (27. januar 2009).
31. Možina, Stane, ur. 2002. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
32. Osborne, David in Ted Gaebler. 1993. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Penguin books, Plume.
33. Pollitt, Cristopher in Geert Bouckaert. 2004. *Public management reform: a comparative analysis*. Oxford, New York: Oxford University Press.
34. Setnikar-Cankar, Stanka. 1997. Ekonomski vidiki sprememb v delovanju javnega sektorja. *Teorija in praksa* 34 (5): 820–834.
35. --- 1998. Menedžment in ekonomika v javni upravi. *Razgledi* (5): 13–14.
36. Stanojević, Miroslav in Stane Možina, ur. 1998. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Svetlik, Ivan, Nevenka Černigoj-Sadar, Meta Gnidovec, Miroljub Ignjatović, Dana Mesner-Andolšek, Miroslav Stanojević in Martina Trbanc. 2002. *Upravljanje človeških virov, Slovenija 2001: mednarodna primerjalna študija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Arhiv družboslovnih podatkov.
38. Šmidovnik, Janez. 1998. Slovenska javna uprava v socializmu in tranzicijskem obdobju parlamentarne demokracije. *Gospodarski vestnik* (6/7): 1070 – 1081.
39. Špenko, Matej. 2004. *Upravljanje kadrovskih virov v državni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede. Dostopno prek: <http://dk.fdv.uni-lj.si/dela/Spenko-Matej.PDF> (15. marec 2009).
40. Trpin, Gorazd. 1996. Sistem javnih uslužbencev in institucije za razvoj javne uprave. *Javna uprava* 32 (3): 397–398.
41. Vlada Republike Slovenije. 2003. *Strategija nadaljnega razvoja slovenskega javnega sektorja*. Dostopno prek: [http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne\\_organizacije/sstrategija2.pdf](http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/nevladne_organizacije/sstrategija2.pdf) (23. februar 2009).

42. Wilkinson, Adrian. 1999. Employment relations in SMEs. *Employee relations* 21 (3): 206–217.
43. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR)*. Ur. l. RS, 42/2002. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200242&stevilka=2006> (12. marec 2009).
44. *Zakon o javnih financah (ZJF)*. Ur. l. RS, 79/1999. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=199979&stevilka=3758> (20. januar 2009).
45. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU–UPB3)*. Ur. l. RS, 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200763&stevilka=3411> (25. januar 2009).
46. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB7)*. Ur. l. RS, 95/2007). Dostopno prek: [http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis\\_ZAKO5249.html](http://zakonodaja.gov.si/rpsi/r09/predpis_ZAKO5249.html) (25. januar 2009).
47. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o delovnih razmerjih (ZDR-A)*. Ur. l. RS, 103/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=2007103&stevilka=5131> (16. marec 2009).
48. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU–D)*. Ur. l. RS, 65/2008. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200865&stevilka=2817> (25. januar 2009).
49. Žurga, Gordana. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

## 8 PRILOGE

### Priloga A: Vprašalnik za kadrovski oddelek Ministrstva za javno upravo

#### KADROVSKA FUNKCIJA V SLOVENIJI: PRIMERJAVA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

(vprašalnik za ministrstvo)

Spoštovani!

I. Na začetku Vas vljudno prosim, da navedete:

število zaposlenih v vaši organizaciji: \_\_\_\_\_

strukturo zaposlenih glede na spol (v odstotkih):

moški \_\_\_\_\_

ženske \_\_\_\_\_

povprečno starost zaposlenih (v letih): \_\_\_\_\_

strukturo zaposlenih glede na veljavno izobrazbo (v odstotkih):

nedokončana in dokončana osnovna šola \_\_\_\_\_

poklicna šola \_\_\_\_\_

srednja strokovna šola ali gimnazija \_\_\_\_\_

višja strokovna šola \_\_\_\_\_

visoka strokovna šola ali fakulteta \_\_\_\_\_

magisterij ali doktorat \_\_\_\_\_

II. V nadaljevanju Vas prosim, da odgovarjate na vprašanja oziroma označite ustrezne odgovore.

1. Ali ima vaša organizacija oddelek/referenta za kadrovske ali človeške vire? Kako se oddelek oz. referent imenuje? Katera področja kadrovskega menedžmenta pokriva?

2. Katerega spola je vodja oz. referent? Ali je vodja službe za kadrovske/človeške vire član kabineta ministra ali drugega organa, odgovornega za kadrovska vprašanja?

3. Ali se na področju kadrovskih/človeških virov poslužujete zunanjih storitev?

4. Ali ima ministrstvo izoblikovano politiko in strategijo za področje kadrovskih/človeških virov? Če ju ima, ali sta napisani?

Če ima strategijo kadrovskih/človeških virov, v kateri fazi je oseba, odgovorna za kadrovske/človeške vire, vključena v njen razvoj? (označite ustrezen odgovor)

- a) od začetka
- b) skozi svetovanje
- c) pri izvajanju
- d) ni konzultiranja

5. Ali se uspešnost oddelka/referenta za kadrovske/človeške vire na ministrstvu sistematično vrednoti? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Če da, katera merila se uporabljajo za vrednotenje? (označite ustrezne odgovore)

- a) notranja merila učinkovitosti
- b) zunanja primerjava stroškov
- c) uspešnost glede na cilje



d) drugo

6. Kdo odgovarja za glavne odločitve glede politike na naslednjih področjih? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezno področje)

	linijske vodje	linijski vodje po posvetovanju z odd. za č.v.	odd. za č.v. po posvetovanju z linijskimi vodji	oddelek za človeške vire
plača in ugodnosti				
pridobivanje in izbira kadrov				
usposabljanje in razvoj				
odnosi z zaposlenimi/sindikati/sveti delavcev				
porast/krčenje števila zaposlenih				

7. Ali se je skupno število zaposlenih v zadnjih treh letih povečalo ali zmanjšalo za več kot 5 %? (označite ustrezen odgovor)

- a) se je povečalo
- b) je enako
- c) se je zmanjšalo

Navedite približen odstotek spremembe. \_\_\_\_\_

8. Ali ste v postopku pridobivanja ali ohranjanja kadrov uvedli kaj od naslednjega? (označite ustrezne odgovore)

- a) kadri iz tujine
- b) preusposabljanje
- c) povečanje plač/ugodnosti

d) nič od navedenega

9. Ali ste uporabljali katero od naslednjih metod za zmanjševanje števila zaposlenih? (označite ustrezne odgovore)

- a) zamrznitev zaposlovanja
- b) predčasno upokojevanje
- c) prostovoljni presežki
- d) prisilni presežki
- e) prerazporeditev v organizaciji
- f) pomoč pri zaposlovanju pri drugih delodajalcih
- g) delavno razmerje ni podaljšano
- h) nič od navedenega

10. Kako običajno zapolnite prazno vodstveno mesto? (označite ustrezne odgovore)

- a) iz organizacije
- b) s pomočjo kadrovske agencije ali svetovalcev
- c) oglaševanje v časopisih
- d) na podlagi priporočil

11. Ali spremljate deleže naslednjih skupin pri pridobivanju, usposabljanju in/ali napredovanju kadrov? (označite ustrezne odgovore)

- a) invalidi
- b) ženske
- c) etnične manjšine

12. Ali se je v zadnjih treh letih kaj spremenilo pri uporabi naslednjih oblik dela? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezno obliko dela)

	povečali	enako	zmanjšali	ne uporabljamo
delo ob vikendih				
delo v izmenah				
nadurno delo				

pogodba o letnem obsegu dela				
delo s krajšim delovnim časom				
delitev delovnega mesta (med 2 zaposlenima)				
fleksibilni delovni čas				
začasno/priložnostno delo				
pogodba za določen čas				
delo na domu				
delo na daljavo				
oddajanje dela drugim/prenos dejavnosti na drugega izvajalca				

13. Približno kolikšen delež sredstev za stroške dela na leto sedaj porabljate za usposabljanje?

14. Približno kolikšen delež zaposlenih je bil v preteklem letu na internem ali eksternem usposabljanju?

15. Ali sistematično analizirate potrebe po usposabljanju zaposlenih? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

16. Ali spremljate uspešnost usposabljanja? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

Če da, na kakšen način?

17. Ali redno uporabljate kaj od naslednjega (označite ustrezne odgovore):

- a) formalne karierne načrte
- b) ocenjevalne centre
- c) načrte nasledstva
- d) načrte kroženja med delovnimi mesti
- e) programe napredovanja za vodje
- f) programe pridobivanja mednarodnih izkušenj za vodje
- g) nič od navedenega

18. Ali uporabljate sistem ocenjevanja uspešnosti? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

Če da, ali se sistem ocenjevanja uspešnosti uporablja za določanje česa od naslednjega (označite ustrezne odgovore):

- a) individualne potrebe po usposabljanju
- b) organizacijske potrebe po usposabljanju
- c) zmožnosti za napredovanje
- d) razvoj kariere
- e) delež plače za delovno uspešnost
- f) organizacija dela
- g) za nič od naštetega

19. Ali nudite katerega od naslednjih programov (označite ustrezne odgovore):

- a) otroško varstvo v organizaciji
- b) dodatki za otroško varstvo
- c) prekinitev kariere
- d) dodatni materinski dopust
- e) dodatni očetovski dopust
- f) dodatno pokojninsko zavarovanje
- g) študijski dopust
- h) program postopnega upokojevanja
- i) krajši dopust – nujni primeri
- j) daljši dopust – nega bolnega sorodnika
- k) nič od naštetega

20. Kolikšen delež vseh zaposlenih je v vaši organizaciji članov sindikata?

21. Se je vpliv sindikata na vašo organizacijo v zadnjih treh letih kaj spremenil? (označite ustrezen odgovor)

- a) se je povečal
- b) je enak
- c) se je zmanjšal
- d) ni vpliva

22. Ali je v zadnjih letih prišlo do kakšne spremembe pri načinu sporočanja zaposlenim o pomembnejši problematiki? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezen način sporočanja)

	se je povečalo	je enako	se je zmanjšalo	ne uporabljamo
preko predstavniških organov				

ustno, neposredno zaposlenim				
psno, neposredno zaposlenim				
rčunalniško/elektronska pošta				
sestanki delovnih skupin				

23. Ali je bila v zadnjih treh letih kakšna sprememba v načinu sporočanja zaposlenih vodstvu o svojih pogledih? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezen način sporočanja)

	se je povečalo	je enako	se je zmanjšalo	ne uporabljamo
preko neposrednih vodij				
preko sindikata/sveta delavcev				
neposredno najvišjemu vodstvu				
preko rednih sestankov delavcev				
sestanki delovnih skupin				
program dajanja predlogov				
raziskava stališč zaposlenih				

24. Ali globalna gospodarska kriza vpliva na kadrovskega menedžmenta na ministrstvu oziroma v javnem sektorju na sploh? Če da, na kakšen način?

25. Kakšno je po Vašem mnenju delo referenta/oddelka za kadrovske/človeške vire na ministrstvu v primerjavi z delom referenta/oddelka za kadrovske/človeške vire v podjetju? Kakšen je vpliv Zakona o javnih uslužbencih na menedžment kadrovskih/človeških virov na ministrstvu?

OPOMBE:

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

Andreja Medved

## Priloga B: Vprašalnik za kadrovski oddelek Podjetja X

### KADROVSKA FUNKCIJA V SLOVENIJI: PRIMERJAVA MED JAVNIM IN ZASEBNIM SEKTORJEM

(vprašalnik za podjetje)

Spoštovani!

I. Na začetku Vas vljudno prosim, da navedete:

število zaposlenih v vaši organizaciji: \_\_\_\_\_

strukturo zaposlenih glede na spol (v odstotkih):

moški \_\_\_\_\_

ženske \_\_\_\_\_

povprečno starost zaposlenih (v letih): \_\_\_\_\_

strukturo zaposlenih glede na veljavno izobrazbo (v odstotkih):

nedokončana in dokončana osnovna šola \_\_\_\_\_

poklicna šola \_\_\_\_\_

srednja strokovna šola ali gimnazija \_\_\_\_\_

višja strokovna šola \_\_\_\_\_

visoka strokovna šola ali fakulteta \_\_\_\_\_

magisterij ali doktorat \_\_\_\_\_

II. V nadaljevanju Vas prosim, da odgovarjate na vprašanja oziroma označite  
ustrezne odgovore.

1. Ali ima vaša organizacija oddelek/referenta za kadrovske ali človeške vire? Kako se oddelek oz. referent imenuje? Katera področja kadrovskega menedžmenta pokriva?



2. Katerega spola je vodja oz. referent? Ali je vodja službe za kadrovske/človeške vire član uprave podjetja ali drugega organa, odgovornega za kadrovska vprašanja? Če ne, kdo iz uprave ali drugega organa je odgovoren za kadrovska vprašanja v podjetju?

3. Ali se na področju kadrovskih/človeških virov poslužujete zunanjih storitev?

4. Ali ima podjetje izoblikovano politiko za področja kadrovskih/človeških virov? Če jo ima, ali je napisana?

5. Če imate poslovno strategijo, v kateri fazi je oseba, odgovorna za kadrovske/človeške vire, vključena v njen razvoj? (označite ustrezen odgovor)

- a) od začetka
- b) skozi svetovanje
- c) pri izvajanju
- d) ni konzultiranja

6. Ali se uspešnost oddelka/referenta za kadrovske/človeške vire v vaši organizaciji sistematično vrednoti? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne
- c) ne vem

Če da, katera merila se uporabljajo za vrednotenje? (označite ustrezne odgovore)

- a) notranja merila učinkovitosti
- b) zunanja primerjava stroškov

- c) uspešnost glede na cilje
- d) drugo

7. Kdo odgovarja za glavne odločitve glede politike na naslednjih področjih? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezno področje)

	linijske vodje	linijski vodje po posvetovanju z odd. za č.v.	odd. za č.v. po posvetovanju z linijskimi vodji	oddelek za človeške vire
plača in ugodnosti				
pridobivanje in izbira kadrov				
usposabljanje in razvoj				
odnosi z zaposlenimi/sindikati/sveti delavcev				
porast/krčenje števila zaposlenih				

8. Ali se je skupno število zaposlenih v zadnjih treh letih povečalo ali zmanjšalo za več kot 5 %? (označite ustrezen odgovor)

- a) se je povečalo
- b) je enako
- c) se je zmanjšalo

Navedite približen odstotek spremembe. \_\_\_\_\_

9. Ali ste v postopku pridobivanja ali ohranjanja kadrov uvedli kaj od naslednjega? (označite ustrezne odgovore)

- a) kadri iz tujine
- b) preusposabljanje

- c) povečanje plač/ugodnosti
- d) preselitev podjetja
- e) trženje imagea

10. Ali ste uporabljali katero od naslednjih metod za zmanjševanje števila zaposlenih? (označite ustrezne odgovore)

- a) zamrznitev zaposlovanja
- b) predčasno upokojevanje
- c) prostovoljni presežki
- d) prisilni presežki
- e) prerazporeditev v organizaciji
- f) pomoč pri zaposlovanju pri drugih delodajalcih
- g) ne podaljšajo delavnega razmerja
- h) prenos dejavnosti na druge delodajalce

11. Kako običajno zapolnite prazno vodstveno mesto? (označite ustrezne odgovore)

- a) iz organizacije
- b) s pomočjo kadrovske agencije ali svetovalcev
- c) oglaševanje v časopisih
- d) na podlagi priporočil

12. Ali spremljate deleže naslednjih skupin pri pridobivanju, usposabljanju in/ali napredovanju kadrov? (označite ustrezne odgovore)

- a) invalidi
- b) ženske
- c) etnične manjšine

13. Ali se je v zadnjih treh letih kaj spremenilo pri uporabi naslednjih oblik dela? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezno obliko dela)

	povečali	enako	zmanjšali	ne uporabljamo
delo ob vikendih				

delo v izmenah				
nadurno delo				
pogodba o letnem obsegu dela				
delo s krajšim delovnim časom				
delitev delovnega mesta (med 2 zaposlenima)				
fleksibilni delovni čas				
začasno/priložnostno delo				
pogodba za določen čas				
delo na domu				
delo na daljavo				
oddajanje dela drugim/prenos dejavnosti na drugega izvajalca				

14. Približno kolikšen delež sredstev za stroške dela na leto sedaj porabljate za usposabljanje?

15. Približno kolikšen delež zaposlenih je bil v preteklem letu na internem ali eksternem usposabljanju?

16. Ali sistematično analizirate potrebe po usposabljanju zaposlenih? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

17. Ali spremljate uspešnost usposabljanja? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

Če da, na kakšen način?

18. Ali redno uporabljate kaj od naslednjega (označite ustrezne odgovore):

- a) formalne karijerne načrte
- b) ocenjevalne centre
- c) načrte nasledstva
- d) načrte kroženja med delovnimi mesti
- e) programe napredovanja za vodje
- f) programe pridobivanja mednarodnih izkušenj za vodje

19. Ali uporabljate sistem ocenjevanja uspešnosti? (označite ustrezen odgovor)

- c) da
- d) ne

Če da, ali se sistem ocenjevanja uspešnosti uporablja za določanje česa od naslednjega (označite ustrezne odgovore):

- a) individualne potrebe po usposabljanju
- b) organizacijske potrebe po usposabljanju
- c) zmožnosti za napredovanje
- d) razvoj kariere
- e) delež plače za delovno uspešnost
- f) organizacija dela

20. Ali nudite katerega od naslednjih programov tudi, če to ni zakonsko določeno (označite ustrezne odgovore):

- a) otroško varstvo v organizaciji
- b) dodatki za otroško varstvo
- c) prekinitev kariere
- d) dodatni materinski dopust
- e) dodatni očetovski dopust
- f) dodatno pokojninsko zavarovanje
- g) študijski dopust
- h) program postopnega upokojevanja
- i) krajši dopust – nujni primeri
- j) daljši dopust – nega bolnega sorodnika

21. Kolikšen delež vseh zaposlenih je v vaši organizaciji članov sindikata?

22. Se je vpliv sindikata na vašo organizacijo v zadnjih treh letih kaj spremenil? (označite ustrezen odgovor)

- a) se je povečal
- b) je enak
- c) se je zmanjšal
- d) ni vpliva

23. Ali imate skupni posvetovalni odbor ali svet delavcev? (označite ustrezen odgovor)

- a) da
- b) ne

24. Ali je v zadnjih letih prišlo do kakšne spremembe pri načinu sporočanja zaposlenim o pomembnejši problematiki? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezen način sporočanja)

	se je povečalo	je enako	se je zmanjšalo	ne uporabljamo
preko predstavniških organov				
ustno, neposredno zaposlenim				
psno, neposredno zaposlenim				
rčunalniško/elektronska pošta				
sestanki delovnih skupin				

25. Ali je bila v zadnjih treh letih kakšna sprememba v načinu sporočanja zaposlenih vodstvu o svojih pogledih? (označite z X ustrezen odgovor v tabeli za posamezen način sporočanja)

	se je povečalo	je enako	se je zmanjšalo	ne uporabljamo
preko neposrednih vodij				
preko sindikata/sveta delavcev				
neposredno najvišjemu vodstvu				
preko rednih sestankov delavcev				
sestanki delovnih skupin				
program dajanja predlogov				
raziskava stališč zaposlenih				

26. Ali globalna gospodarska kriza vpliva na kadrovske menedžment v vaši organizaciji? Če da, na kakšen način?

OPOMBE:

Hvala za sodelovanje in lep pozdrav,

Andreja Medved