

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Remec

Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Remec

Mentor: izr. prof. dr. Anton Kramberger

Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi

Diplomsko delo

Ljubljana, 2014

Za mami.

ZAHVALA

Zahvaljujem se mentorju izr. prof. dr. Antonu Krambergerju za sodelovanje z menoj.

Za podporo in razumevanje skozi vsa leta študija se zahvaljujem mami in sestrama.

Posebno se zahvaljujem tudi g. Andreju Novaku za vse, kar je naredil zame.

Velika zahvala za potrpežljivost, ljubezen in zaupanje vame je namenjena fantu Saši.

Najboljši prijateljici Karin pa se zahvaljujem za vse, brez tebe mi nebi uspelo.

HVALA VAM!

Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi

Upravljanje s človeškimi viri je ena izmed ključnih funkcij organizacijskega delovanja, saj omogoča upravljanje, izobraževanje in razvijanje zaposlenih, ki predstavljajo gonilno silo vsake organizacije. Uspešno upravljanje s kadrom namreč prispeva k bolj učinkovitemu organizacijskemu delovanju in realizaciji zadanih ciljev. Učinkovito upravljanje človeških virov pa je seveda pomembno tudi v javni upravi, ki poskuša služiti javnemu interesu in zadovoljiti potrebe skupnosti. Vendar pa se javna uprava na tem področju sooča s posebnimi izzivi, saj je, v primerjavi z zasebnim sektorjem, veliko bolj omejena pri upravljanju zaposlenih, ker mora upoštevati zakone in podzakonske akte, ki urejajo področje upravljanja zaposlenih. Iz zgodovinskega pregleda razvoja področja upravljanja človeških virov je razvidno, da se je javna uprava poskušala osvoboditi tradicionalnega administrativnega načina upravljanja z zaposlenimi in poskušala vpeljati prakse, ki so značilne za zasebni sektor, da bi na ta način povečala svojo učinkovitost. V Sloveniji je področje upravljanja z zaposlenimi dokaj v zaostanku v primerjavi z drugimi, bolj razvitimi, državami, vendar pa je možno prepoznati temelje, na katerih bi se lahko razvilo učinkovito upravljanje človeških virov tudi v slovenski javni upravi.

Ključne besede: upravljanje s človeškimi viri, javna uprava, razvoj upravljanja človeških virov.

Human resource management in the public administration

Human resource management is one of the key functions of organizational operations. It enables management, training and development of employees who represent the driving force of every organization. Successful management of personnel contributes to a more effective organizational functioning and to the realization of set objectives. Effective human resource management is also important in the public administration which tries to serve the public interest and satisfy the needs of the community. However, the public administration faces specific challenges in this area because, in comparison with the private sector, it is much more limited in the area of managing employees, because it has to follow the law and regulatory acts that regulate the field of personnel management. It is evident from the historical overview of the field of human resources management that the public administration tried to liberate itself from the traditional administrative way of personnel management and tried to implement practices that are typical for the private sector in order to increase its efficiency. In Slovenia, the area of human resource management is rather lagging behind compared to other, more developed countries, however it is possible to identify the foundations on which effective human resource management in the Slovenian public administration could be developed.

Key words: human resource management, public administration, development of human resources management.

Kazalo

1	UVOD	6
2	UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI	7
2.1	Kaj je upravljanje s človeškimi viri?	7
2.2	Razvoj upravljanja s človeškimi viri	8
2.2.1	Avtorji in teorije, ki so imeli pomemben prispevek k razvoju upravljanja človeških virov	10
2.3	Cilji in funkcije upravljanja s človeškimi viri	12
2.3.1	Cilji upravljanja človeških virov	14
2.3.2	Funkcije upravljanja človeških virov	15
2.4	Strategije upravljanja s človeškimi viri	16
2.4.1	Strateško upravljanje s človeškimi viri	18
2.4.2	Trajnostno upravljanje s človeškimi viri	21
2.5	Sodobno upravljanje s človeškimi viri	23
3	UČV V JAVNI UPRAVI	26
3.1	Razvoj upravljanja človeških virov v javni upravi	27
3.1.1	Razvoj upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi	30
3.2	Slovenski sistem javne uprave	31
3.3	Prihodnji razvoj upravljanja človeških virov v javni upravi	36
4	SKLEP	38
5	LITERATURA	42
	Priloga A: Intervju s strokovnjakinjo za upravljanje s človeškimi viri v javni upravi	45

Kazalo slik

Slika 2.1:	Vpliv na sposobnosti, motivacijo in priložnosti za uspešno delovanje zaposlenih .	13
Slika 2.2:	Vpliv UČV na kolektivne dejavnike uspešnosti	14
Slika 2.3:	Organizacijska centralnost UČV	23
Slika 3.1:	Cikel upravljanja s človeškim viri v javni upravi	34

1 UVOD

Upravljanje človeških virov je element organizacijskega delovanja, ki predstavlja eno ključnih funkcij za doseganje zastavljenih ciljev organizacije. Obravnava upravljanje ljudi oziroma zaposlenih in njihovih karier, s tem pa prispeva k oblikovanju, izobraževanju, usposabljanju in izpopolnjevanju perspektivnega kadra, ki lahko prispeva k dodani vrednosti organizacije in omogoča doseganje zastavljenih organizacijskih ciljev.

V zadnjih desetletjih se je vloga upravljanja človeških virov zelo razvila in pridobila na pomembnosti. Vedno več je namreč govora o pomembnosti človeka v povezavi z uspešnostjo organizacije, kar se je v preteklosti zelo zanemarjalo. Upravljanje človeških virov se je namreč dojemalo kot administrativno funkcijo, ki ni imela bistvenega prispevka k organizacijski učinkovitosti. Žal se dandanes veliko organizacijskih vodij še vedno ne zaveda pomembnosti upravljanja človeških virov in njegovega prispevka k uspešnemu delovanju organizacij, kar pa je zlasti očitno v javnih upravah sodobnih demokratičnih držav. Prav v javni upravi bi moralo biti upravljanje človeških virov pomembno, saj javna uprava poskuša zadovoljiti javni interes, torej potrebe družbe, zato bi morala posvečati pozornost tako svojim strankam (družbi), kot tudi svojim zaposlenim, ki pa niso le del javne uprave, ampak hkrati stranke, ki se poslužujejo storitev javne uprave.

Namen diplomskega dela je preučiti upravljanje s človeškimi viri v javni upravi ter kako se je področje upravljanja človeških virov spremenilo skozi čas. Najprej nameravam predstaviti samo področje upravljanja človeških virov, njegov razvoj, glavne cilje in funkcije ter koncepta strateško in trajnostno upravljanje s človeškimi viri. V nadaljevanju pa nameravam preučiti slovenski sistem javne uprave, njen razvoj in ključne naloge ter tudi vlogo upravljanja človeških virov v javni upravi. Na koncu pa bom na podlagi prednosti in pomanjkljivosti sodobnega upravljanja človeških virov v javni upravi podala tudi ideje za možen nadaljnji razvoj upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.

Raziskovalno vprašanje diplomskega dela je torej, *kakšno vlogo igra upravljanje s človeškimi viri v javni upravi ter kako se je to področje spremenilo oziroma razvilo skozi čas*, pri čemer bo poudarek na slovenskem sistemu upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.

Metodologija, ki jo nameravam uporabiti pri iskanju odgovorov na svoje raziskovalno vprašanje, bo predvsem analiza sekundarne literature ter intervju s strokovnjakinjo s področja upravljanja človeških virov, ki je v javni upravi zaposlena 17 let, trenutno pa opravlja pomembno funkcijo v kadrovski službi enega izmed državnih organov v Sloveniji.

2 UPRAVLJANJE S ČLOVEŠKIMI VIRI

Upravljanje človeških virov (v nadaljevanju UČV) je širši izraz, ki se nanaša na dejavnosti, povezane z upravljanjem ljudi, ki delajo v neki organizaciji (Kramar 2013) oziroma na dejavnosti, povezane z upravljanjem ljudi (Boxall in Purcell v Kramar 2013, 1072). Torej UČV zajema upravljanje dela in ljudi, da opravljajo svoje delo (Boxall in Purcell 2008). Pri tem pa ne gre le za upravljanje dela in zaposlenih, ampak tudi za upravljanje zunanjih sodelavcev (na primer podizvajalcev, zunanjih svetovalcev in honorarnih delavcev) (Kramar 2013). UČV je strateški in skladen pristop k upravljanju ljudi, ki so zaposleni v organizaciji, ki individualno in kolektivno prispevajo k doseganju ciljev organizacije, cilj UČV pa je pomagati organizaciji, da doseže svoje strateške cilje z zaposlovanjem in ohranjanjem zaposlenih in z njihovim učinkovitim upravljanjem (Vani 2011).

2.1 Kaj je upravljanje s človeškimi viri?

Izraz *upravljanje s človeškimi viri* je bil predmet mnogih razprav, saj ne obstaja natančne formulacije in strinjanja glede pomena UČV, zato tudi ne obstaja neke širše sprejete definicije tega izraza. Lahko pa bi rekli, da je UČV »...strateški pristop do upravljanja odnosov zaposlenih, pri čemer se poudarja izpopolnjevanje sposobnosti zaposlenih, saj je le to ključnega pomena za pridobivanje konkurenčne prednosti. To pa se doseže s pomočjo sklopa integriranih zaposlitvenih politik, programov in praks...« (Bratton 2007, 7).

Svetlik in Zupan (2009, 28) pa menita, da je UČV: »...strateško usmerjena dejavnost, nosilec menedžmenta človeških virov..., ki jo sestavljajo medsebojno usklajene aktivnosti pridobivanja in povečevanja človeških zmožnosti ter spodbujanja njihove uporabe, tako da skladno z opredeljenim namenom (ciljem) organizacije in ob upoštevanju ciljev in interesov zaposlenih dosežemo čim boljše rezultate.«

UČV je upravljanje s človekom na delovnem mestu, pri čemer se človek imenuje človeški vir, zaposleni pa se uporabljajo kot enega izmed virov v organizaciji, zato naj bi zaposleni delali v skladu z zastavljenimi organizacijskimi pravili, da bi na ta način prispevali k uspešnosti organizacije, vendar pa se človek zelo razlikuje od drugih organizacijskih virov, saj se ljudje odzivajo na različne situacije, vsak posameznik ima namreč svoj odnos do stvari in ljudi, svoje vrednote, prepričanja, izobrazbo, izkušnje, čustva, dostojanstvo, status in podobno (Vani 2011). Le zaposleni, v primerjavi z ostalimi organizacijskimi viri, pa imajo tudi zmožnost ustvarjati dodano vrednost, zato so človeško znanje in sposobnosti strateški vir, katerega je potrebno spretno upravljati (Bratton 2007). Da zaposleni opravijo svoje delo, mora

menedžment sprejeti menedžerske tehnike, da z njihovo pomočjo upravljajo zaposlene (Bratton 2007; Vani 2011). Te menedžerske tehnike oblikujejo pravila in omejitve, nagrade in kazni, principe in politike, primerne metode zaposlovanja in izobraževanja zaposlenih, motiviranje, ocenjevanje uspešnosti, svetovanje, mentorstvo in kvaliteto delovnega življenja in druga pravila, ki jih je potrebno upoštevati na delovnem mestu, da se lahko uspešno ter tudi učinkovito upravlja in izpopolnjuje kader v organizaciji (Vani 2011). Kadrovska služba, ki je odgovorna za UČV, pa je lahko videna kot sklop mnogih, diskretnih praks, ki nimajo neposredne povezave med seboj ali pa kot bolj strateški pristop, ki na UČV gleda kot na vpet in skladen sklop praks, ki se med seboj podpirajo in krepijo, pri čemer je slednji pristop bolj učinkovit pri oblikovanju interakcije med menedžerji in zaposlenimi (Wu in Chaturvedi; Toh; Morgeson in Campion; Cutcher-Gershenfeld; Lepak; Liao in drugi v Cruz in drugi 2011, 162–163). Če so zaposleni tako pomembni za uspeh organizacije, pa leži odgovornost za dejavnosti UČV tudi v rokah vseh linijskih menedžerjev in ne le strokovnjakov UČV (Schonberg; Storey v Bratton 2007, 7–8; Boxall in Purcell 2008).

Za boljše razumevanje koncepta UČV je seveda potrebno upoštevati tudi sam razvoj tega področja skozi čas in okoliščine, v katerih se je UČV razvijalo, kar je predstavljeno v nadaljevanju.

2.2 Razvoj upravljanja s človeškimi viri

Področje UČV se je oblikovalo na osnovi različnih konceptualnih, empiričnih in praktičnih sodelovanj različnih disciplin, kot so psihologija, sociologija, ekonomija in menedžment (Nieto 2006; Ferris in drugi v Cruz in drugi 2011, 162), najbolje pa bi se UČV lahko opisalo kot filozofijo upravljanja ljudi, ki je doživelo največji razvoj v 20. stoletju, a vključuje tudi starejše ideje upravljanja ljudi na delovnem mestu (Vani 2011). Na začetku je bilo UČV k problemom usmerjeno področje akademskega raziskovanja, kjer se je poskušalo rešiti praktične probleme UČV (Cruz in drugi 2011). Posledično pa so se ideje teoretikov začele uvajati tudi v organizacijah, kar je bilo zlasti pozitivno za zaposlene, saj so le-ti na ta način pridobili identiteto, nadrejeni so začeli upoštevati njihova mnenja pri različnih težavah, spremenil pa se je tudi način upravljanja zaposlenih (Vani 2011).

Pred razvojem UČV so bili zaposleni videni kot stroji in živali, njihova naloga je bila, da delajo v organizaciji brez kakršnihkoli urnikov, omejitve delovnih ur, odmorov in podobno, za kar pa pogosto niso bili primerno plačani (Vani 2011). Tako lahko začetek UČV umestimo v čas industrijske revolucije v Veliki Britaniji konec 18. stoletja (Bratton 2007; Svetlik in

Zupan 2009), z razvojem industrije pa se je pojavila tudi večja potreba po koordinaciji večjega števila zaposlenih, kar je pripeljalo do razvoja menedžerskih teorij in paradigem (Vani 2011). Razvoj na področju UČV se je pojavil zaradi proizvodnih in delavskih trgov, družbenih gibanj in javnih politik, ki so zaznamovane s preteklimi vzorci zgodovinskega razvoja in s trenutnimi družbenimi spremembami in prepričanji sodobne družbe (Bratton 2007). Tako je prišlo do razdelitve ključnih menedžerskih funkcij na oddelke, kjer so se lahko zbirali strokovnjaki, ki so zagotavljali storitve za organizacijo, te strukturirane organizacije pa so poimenovali birokracije (Eisenstadt v Nieto 2006, 2). Razvil se je menedžment zaposlenih, ki se je pojavil zaradi potrebe po zagotavljanju funkcionalnega centra znotraj organizacije, okoli katerega so se združevale specifične dejavnosti, ki so bile povezane z upravljanjem zaposlenih, oddelki za menedžment zaposlenih pa so se najhitreje razširili v 20. stoletju (Nieto 2006).

Leta od 1950 do 1974 so bila »zlata leta« Keynesianske ekonomske doktrine, ko je delavska vlada po 2. svetovni vojni poskušala združiti svobodno demokracijo z načrtovano ekonomijo (Coates v Bratton 2007, 5), zato se je spodbujal industrijski mir s pomočjo sprave, posredovanja in arbitraže (Crouch v Bratton 2007, 5), uvajali pa so se tudi razni zakoni, ki naj bi izboljšali delovne razmere zaposlenih ter povečali njihove pravice, vse to pa je prispevalo k povečevanju števila kadrovskih strokovnjakov (Bratton 2007).

V 70. letih so se uvajale reforme na področju enakosti spolov in standardov zaposlovanja, kar je povečalo pomembnost funkcije osebja, vzporedno s tem pa se je povečalo tudi pogajanje o proizvodih, kar je imelo za posledico razširitev funkcije menedžmenta zaposlenih v funkcijo povečevanja profita organizacije (Clegg v Bratton 2007, 5). Tako se je povečalo število menedžerjev zaposlenih, ki so se vedno bolj povezovali tudi s sindikati (Bratton 2007).

Zaradi druge svetovne vojne se je povečala potreba po delavskih in zaposlitvenih strokovnjakih, zato so leta 1946 strokovnjaki, ki so bili vključeni v upravljanje ljudi, ustanovili Institut upravljanja zaposlenih (Institute of Personnel Management - IMP), v katerem se je med letoma 1956 in 1989 članstvo povečalo iz 3979 na 35.548 članov (Farnham v Bratton 2007, 5). To pa seveda nakazuje na vedno večjo potrebo po učinkovitem upravljanju zaposlenih, saj se je začelo prepoznavati potencial človeških virov pri realizaciji zastavljenih organizacijskih ciljev.

V 80. in 90. letih 20. stoletja je prišlo do radikalnih sprememb na področju upravljanja z ljudmi (Kuttner v Bratton 2007, 6). Leta 1989 je izšla knjiga *Nove perspektive upravljanja človeških virov* (New Perspectives on Human Resource Management), ki jo je uredil John

Storey in je ustvarila prvi val razprave o naravi in ideološki pomembnosti normativnega modela UČV, pri čemer je šlo za diskurz o »trdi« in »mehki« različici modela UČV: »trda« različica modela poudarja izraz »vir/surovina« in zagovarja racionalen pristop do upravljanja zaposlenih, torej zaposlene obravnava kot katerikoli drugi ekonomski dejavnik, kot strošek, ki ga je potrebno nadzorovati; »mehka« različica modela pa poudarja izraz »človeški« in zagovarja investiranje v izobraževanje in razvoj ter sprejem strategij zavezanosti, s čimer naj bi se zagotovilo, da spretni in zvesti zaposleni dajo organizaciji konkurenčno prednost (Bratton 2007; Legge v Munteanu 2013, 1522). Za nekatere akademike je ta normativni model UČV predstavljal značilen pristop upravljanja odnosov zaposlovanja, kar se je skladalo z novim ekonomskim redom (Bamberger in Meshoulam; Beer in drugi v Bratton 2007, 6) in naznanjalo začetek nove teoretične izpopolnjenosti na področju upravljanja z zaposlenimi (Boxall v Bratton 2007, 6). Nasprotniki tega modela pa so bili mnenja, da gre za manipulativno obliko menedžerskega nadziranja, kar naj bi povzročalo povečanje intenzivnosti dela (Wells v Bratton 2007, 6) kot kulturne konstrukcije, ki naj bi oblikovala zaposlene v skladu z vrednotami organizacije (Towney v Bratton 2007, 6). V obeh skupinah pa je model UČV predstavljal enega najbolj spornih dejavnikov menedžerske razprave (Storey v Bratton 2007, 6).

Konec 90. let 20. stoletja je prišlo do drugega vala razprave, ki je izpostavljala ključno vlogo UČV pri uspešnosti organizacije, literatura s tega obdobja pa se je osredotočala na štiri različne teme: merjenje vpliva praks UČV na organizacijsko uspešnost; pomen ekonomskega in družbenega konteksta pri oblikovanju strategij in praks UČV v organizacijah; nove organizacijske oblike in odnosi; in pomen upravljanja znanja in učenja na delovnem mestu (Mabey in drugi v Bratton 2007, 6–7). Na akademskem področju pa se je pomembnost UČV prepoznala z začetkom izdajanja in širjenjem novih akademskih revij (Bratton 2007).

2.2.1 Avtorji in teorije, ki so imeli pomemben prispevek k razvoju upravljanja človeških virov

Veliko raziskovalcev in praktikov je prispevalo veliko predlogov organizacijam o ravnanju z ljudmi, zato je bilo samo raziskovanje UČV zelo pomembno pri razvoju dejanske implementacije teh teorij v prakso v organizacijah, zato se je raziskovanje osredotočalo predvsem na povezavo med praksami UČV in uspešnostjo organizacij, kar se je kazalo pri predanosti zaposlenih organizacij in njihovem delu, pri manjši stopnji odsotnosti zaposlenih, višji stopnji sposobnosti in posledično večji produktivnosti, s tem pa se je povečala tudi kvaliteta in učinkovitost dela zaposlenih (Vani 2011).

Vani (2011, 128–130) je preučeval glavne avtorje in teorije, ki so imele pomemben prispevek k razvoju UČV:

1. *Robert Owen* (1771–1858): pionir UČV; verjel je, da je uspešnost zaposlenih odvisna od okolja, v katerem delajo, zato je predlagal pravne reforme, ki bi izboljšale delovne razmere zaposlenih; poskušal je izboljšati življenjske razmere zaposlenih; menil je, da je menedžerjeva najboljša investicija, da investira v svoje zaposlene;
2. *Charles Babbage* (1792–1871): zagovarjal je koncept »delitve dela«; podpiral je idejo specializacije dela oziroma idejo, da je delo razdeljeno na stopnje, vsaka stopnja pa zajema specifične naloge; zaposleni naj bi bili izobraženi v eni specifični veščini in odgovorni le za ta del procesa; podpiral je načrt delitve profita, kjer se je podeljevalo bonuse za uporabne predloge zaposlenih, plače pa so temeljile na profitu, ki ga je organizacija ustvarila;
3. *Andrew Ure* (1778–1871) in *Charles Dupin* (1784–1873): pionirja na področju izobraževanja upravljanja; spodbujala sta raziskovanje menedžmenta;
4. *Henry Robinson Towne* (1856–1924): poudarjal je potrebo po upoštevanju upravljanja kot ločenega področja raziskovanja in izpostavljal pomembnost poslovnih veščin za vodenje podjetja;
5. *Fredric Winslow Taylor* (1856–1915): predlagal je uporabo znanstvenih metod, da bi lahko določil, kako naj bi se neko delo opravilo, namesto da bi se zanašal na predhodne izkušnje zaposlenih; osredotočal se je na izobraževanje zaposlenih za opravljanje določenega dela; podpiral je harmonične odnose med menedžmentom in delavci, da bi se tako delo opravilo na želen način; dve glavni upravljavski praksi, ki sta se iz tega pojavili, sta *sistem spodbud*, ki temelji na odnosu med delom in stopnjo spodbude (zaposleni, ki je dosegel zadane standarde za uspešno opravljeno delo, bi zaslužil osnovno plačno stopnjo, ki jo je določil menedžment, v primeru presežne uspešnosti pa bi se njegova plača povečala proporcionalno, kar bi motiviralo zaposlene, da bi proizvajali več in tako pomagali organizacijski uspešnosti) in *študija časa in gibanja* (delo se razdeli na številne manjše naloge ali gibe, nepotrebni gibi pa so odstranjeni, da se tako najde najbolj preprost in najbolj funkcionalen način opravljanja dela);
6. *Frank in Lillian Gilberth* (1868–1924): raziskovala sta najboljša zaporedja in najmanjše število gibov, potrebnih za opravljanje določenega dela;
7. *Henry Laurence Gantt* (1861–1919): veliko je prispeval k področju upravljanja; zagovarjal je idejo, da če delavec opravi delo v krajšem času, kot je predvideno, dobi

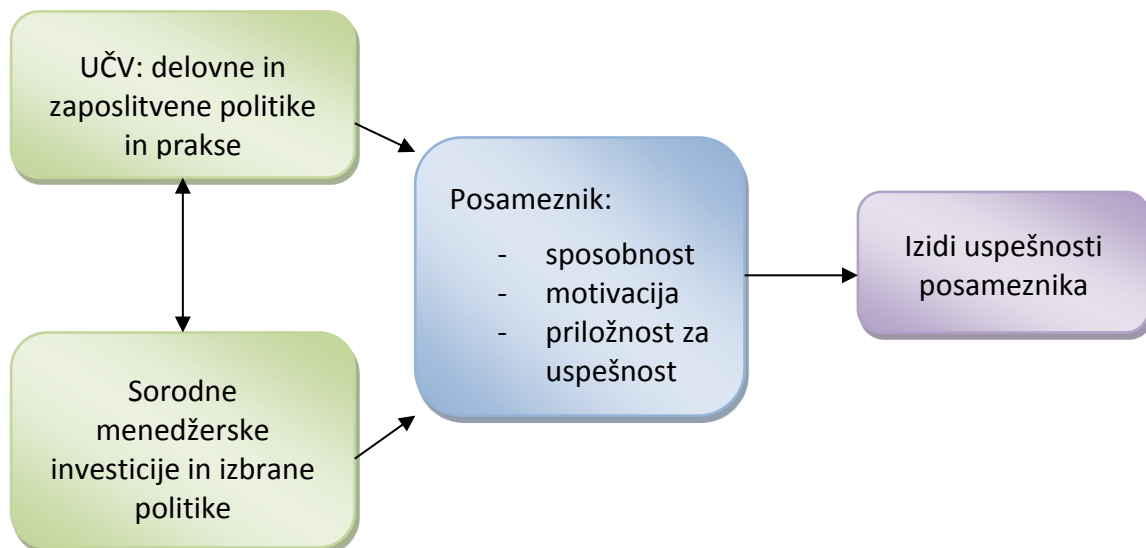
- bonus; predstavil je idejo o načrtu spodbud za delovodje, ki bi dobili bonus za vsakega delavca, ki bi dosegel oziroma presegel dnevni standard;
8. *Henry Fayol* (1841–1925): verjel je, da znanstveno napovedovanje in primerne metode menedžmenta zagotavljajo zadovoljive rezultate; osredotočal se je na raziskovanje menedžerske dejavnosti;
 9. *Mary Parker Foller* (1868–1993): poudarjala je delovanje skupin na delovnem mestu in predpostavljala, da na člane organizacije vplivajo skupine, v katerih delajo;
 10. *Elton Mayo* (1880–1949): izvedel je raziskavo v Western Electrics Hawthorne, da bi ocenil odnos in psihološke reakcije delavcev na službene situacije, ki jih je dopolnil s svojimi eksperimenti;
 11. *Chris Argyris* (1923–2013): ljudje naj bi napredovali iz stopnje nezrelosti in odvisnosti na stopnjo zrelosti in neodvisnosti;
 12. *Študije Hawthorn*: produktivnost je bolj funkcija odnosa delavcev eden do drugega in pozornosti, ki jo dobijo od menedžmenta, ne pa od objektov, ki jih zagotavlja menedžment, da bi izboljšal delovne pogoje;
 13. *Teorija X in Teorija Y*: kategorizirata vodstvene stile v dve širši kategoriji, ki imata različna prepričanja o podrejenih; Teorija X meni, da se ljudje izogibajo odgovornosti in potrebujejo nadzor; Teorija Y pa predpostavlja, da ljudje trdo delajo in da radi sprejemajo odgovornost; vodje pa upravljajo s svojimi podrejenimi na osnovi svojih prepričanj o tej opredelitvi o človeškem vedenju;
 14. *Študije Michigan*: prepoznale so vodstvene stile na osnovi orientacije vodenja; glavni usmeritvi sta vodje, usmerjeni k zaposlenim ali vodje, usmerjeni k proizvodnji, pri čemer se poudarja potrebe po uravnavanju teh dveh usmeritev, da bi se dosegli najbolj primerni rezultati.

2.3 Cilji in funkcije upravljanja s človeškimi viri

UČV je proces zaposlovanja in razvijanja zaposlenih tako, da postanejo bolj vredni in pomembni za organizacijo, zato vključuje vodenje analize dela, planiranje osebnostnih potreb zaposlenih, zaposlovanje pravih ljudi za določeno delovno mesto, izobraževanje zaposlenih, upravljanje s plačami in prejemki, zagotavljanje ugodnosti in spodbud, ocenjevanje uspešnosti zaposlenih in komuniciranje z vsemi zaposlenimi na vseh nivojih organizacije (BusinessDictionary 2014). Pri UČV gre za proces pridobivanja, razvijanja in ohranjanja delovne sile, ki podpira in pomaga pri izpolnjevanju organizacijskih ciljev (Gomez-Mejia in drugi v Cruz in drugi 2011, 162).

UČV je torej sklop dejavnosti, ki imajo za cilj spodbujati individualno in organizacijsko uspešnost, zato na individualni ravni UČV menedžment poskuša vplivati na posameznikove sposobnosti, motivacijo in na priložnosti, da so zaposleni lahko uspešni (Blumberg in Pringle; Campbell; McCloy; Oppler in Sager v Boxall in Purcell 2008, 5). Vendar pa niso kadrovska služba in menedžerji edini, ki lahko vplivajo na sposobnost, motivacijo in priložnosti zaposlenih za uspeh, saj zaposlene ne motivirajo le spodbude (na primer plača in napredovanje) in delovni procesi (na primer pomoč nadrejenih in podpora sodelavcev), ampak tudi širše organizacijsko okolje, vključno s kvaliteto informacijskega sistema in raznolikostjo razpoložljivih sredstev (Bocall in Purcell 2008). Vpliv na sposobnosti, motivacijo in priložnosti za uspešno delovanje zaposlenih je prikazan v Sliki 2.1.

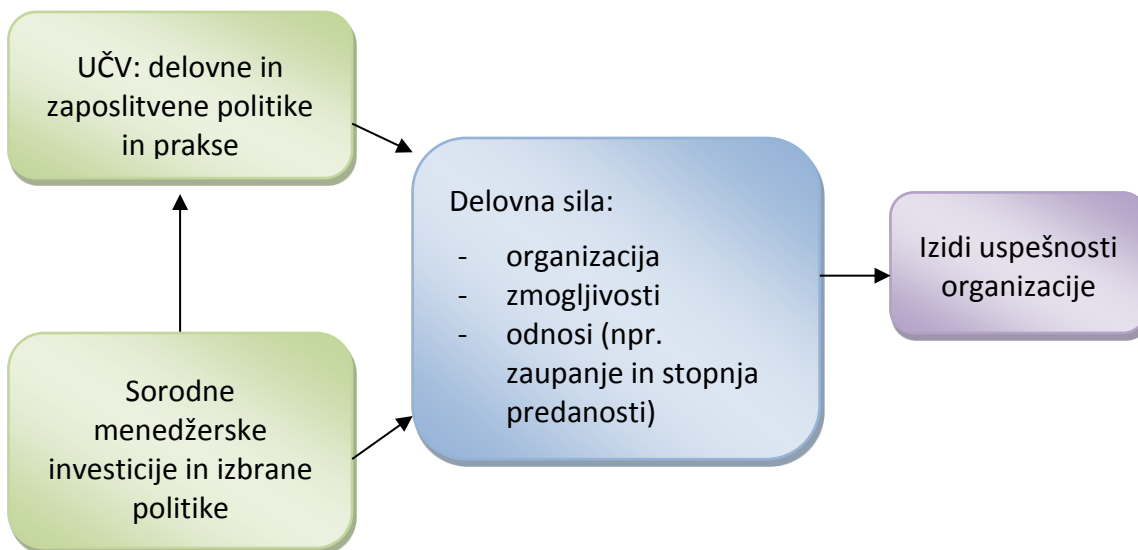
Slika 2.1: Vpliv na sposobnosti, motivacijo in priložnosti za uspešno delovanje zaposlenih



Vir: Boxall in Purcell (2008, 5).

UČV pa upravlja tudi skupine ljudi in ne le posameznika, pri čemer kadrovska služba igra pomembno vlogo pri vzpostavljanju delovne sile, pri njihovi organizaciji in oblikovanju njihovih sposobnosti ter pri vzpostavitvi splošne kulture in klime odnosov zaposlenih, zato menedžment poskuša oblikovati zaloge znanja in sposobnosti, ki so potrebne za izpolnitev organizacijskih ciljev (Boxall in Purcell 2008). Vpliv UČV na kolektivne oziroma skupinske dejavnike uspešnosti je prikazan v Sliki 2.2.

Slika 2.2: Vpliv UČV na kolektivne dejavnike uspešnosti



Vir: Boxall in Purcell (2008, 6).

UČV je torej proces upravljanja, ki deluje na več kot enem nivoju, saj vključuje upravljanje posameznikov in poskuša oblikovati delujočo družbo na delovnem mestu (Boxall in Purcell 2008). Za uspešnost organizacije je namreč pomembno, da se učinkovito upravlja tako s posameznimi zaposlenimi kot tudi s skupinami ljudi, ki tako predstavljajo celotno znanje organizacije, ki se lahko med seboj dopolnjuje in izpopolnjuje.

2.3.1 Cilji upravljanja človeških virov

Boxall (v Boxall in Purcell 2008, 11) glavni cilji UČV razdeli na dve, primarni skupini, na ekonomske in na socio-politične cilje.

Ekonomske cilje UČV so:

- *stroškovna učinkovitost*: gre za stroškovno učinkovit sistema upravljanja dela (Geare in drugi v Boxall in Purcell 2008, 12), kjer naj bi se ustvarjalo produktivno delo za dostopno ceno (Boxall in Purcell 2008);
- *organizacijska fleksibilnost*: sposobnost organizacije, da se prilagaja na spreminjajoče se razmere, v kar mora biti vključena tudi kadrovska služba (Boxall in Purcell 2008);
- *kratkoročna odzivnost*: gre za povečanje številčne fleksibilnosti (meritve, ki olajšujejo izbor delavca) in finančne fleksibilnosti (poskus povečati fleksibilnost na področju cen zaposlenih) (Atkinson v Boxall in Purcell 2008, 14), vključuje tudi najemanje delavcev,

ki so sposobni opravljati več nalog oziroma jih je možno zaposliti na več delovnih mestih (Boxall in Purcell 2008);

- *dolgoročna fleksibilnost*: ali lahko organizacija preživi v okolju, ki se lahko hitro spreminja, torej ali je sposobna sprejemati hitre in radikalne odločitve in uvajati spremembe na področju UČV (Boxall in Purcell 2008).

Socio-politični cilji UČV pa so:

- *socialna legitimnost*: razporejanje nekaterih virov, da se s tem zagotovi moralna legitimnost ali etično stališče organizacije v kontekstu družbe, v kateri deluje (Suchman; Paauwe v Boxall in Purcell 2008, 17).
- *menedžerska avtonomija ali moč ukrepati*: menedžment organizacije ima potrebo po okrepitvi svoje avtonomije ali moči za ukrepanje, ne da bi jih pri tem menedžment neprestano nadzoroval (Boxall in Purcell 2008).

2.3.2 Funkcije upravljanja človeških virov

Glavne funkcije UČV vključujejo politike, programe in prakse, ki so oblikovane zato, da se z njihovo pomočjo dosega zadane organizacijske cilje (Bratton 2007). Politike, programe in prakse UČV Wright in Boswell (v Cruz in drugi 2011, 163) razdelita na tri sklope:»... *sposobnosti zaposlenih* (zaposlovanje, usposabljanje in razvoj), *uspešnost zaposlenih in nagrajevalni sistem* (zanimanje za visoko stopnjo prizadevanja) ter *vključenost zaposlenih in komunikacija* (omogočanje komunikacije zaposlenih in njihov vpliv)« .

Politike, programi in prakse UČV naj bi tako zelo prispevale k izboljšanju ekonomske uspešnosti le, ko imajo zaposleni zahtevano znanje in sposobnosti ter ko so zaposleni motivirani za uporabo teh sposobnosti in znanja preko potrebnega prizadevanja za uspešno delovanje (Nishii; Lepak in Schneider; Levine in Tyson; Bailey; MacDuffie v Cruz in drugi 2011, 163). Ko pa so politike, programi in prakse UČV učinkovite in uspešno implementirane ter tudi izvedene, lahko to v veliki meri pozitivno vpliva na organizacijsko uspešnost (Nieto 2006).

Bratton (2007, 16) tako ključne funkcije UČV opredeli kot:

- planiranje oziroma načrtovanje prihodnjih potreb UČV;
- primerno povezovanje UČV s procesom oblikovanja strategije organizacije;
- zaposlovanje ljudi, ki imajo primerne sposobnosti, spretnosti, znanje in izkušnje za delovno mesto;

- razvijanje, izpopolnjevanje in izobraževanje zaposlenih, da lahko učinkovito in uspešno opravljajo svoje delo;
- motiviranje s pomočjo nagrajevalnega sistema;
- oblikovanje in vzdrževanje delovnih sistemov, ki so varni in spodbujajo zdravo delovno okolje;
- upravljanje odnosov med vsemi zaposlenimi;
- upravljanje sprememb, kamor spada tudi pomoč drugim pri oblikovanju njihove prihodnosti;
- ocenjevanje uspešnosti zaposlenih ter postopkov in dejavnosti, ki merijo, ocenjujejo in posredujejo dodano vrednost praks UČV in celotnega sistema UČV.

2.4 Strategije upravljanja s človeškimi viri

Strategija UČV vedno vključuje doseganje dobro zastavljenih ciljev, ki se jih opredeli kot poslanstvo, cilji in nameni ter tudi prihodnji razpon področja UČV, ki po navadi zajema obdobje 3–5 let (Muscalu in Muntean 2013).

Vendar pa obstaja določena stopnja tveganja in negotovosti pri oblikovanju dolgoročne strategije in pri posledicah operativnega procesa, saj strategija UČV zajema bistvene elemente, ki se osredotočajo na ključne vidike razvoja človeških virov, da bi lahko podpirali organizacijo, njeno preživetje in njen razvoj, zato vključuje tudi interese lastnika organizacije, menedžerjev in zlasti zaposlenih (Muscalu in Muntean 2013).

Bolj ko se pozna in spoštuje interese ljudi v organizaciji, večja je možnost za uspešno izvedbo strategije, zato naj bi se s pomočjo strategije izboljšal dolgoročni konkurenčni način vedenja menedžerjev in zaposlenih, pri čemer se upošteva tudi kultura organizacije (Muscalu in Muntean 2013).

Seveda pa je za uspešno izvedbo strategije UČV potrebno, da je le-ta vpeta v celostno strategijo organizacije in se ji prilagaja glede na njene cilje, želje in potrebe, da s pomočjo človeških virov poskuša izpolniti organizacijsko strategijo in njene cilje (Muscalu in Muntean 2013).

Za oblikovanje primerne strategije pa se je potrebno osredotoča tudi na različne odnose, ki obstajajo med zaposlenimi in organizacijo (Boselie v Munteanu 2013, 1522), zato je Boselie (v Munteanu 2013, 1522) opredelil 4 različne tipe pogodb:

1. *pogodbeno pravo* (ureja pravice in obveznosti med zaposlenim in organizacijo, ki se jih vključi v pogodbo (na primer število dni letnega dopusta, konkurenčna klavzula in podobno));
2. *ekonomski in tržni sporazum* (zaposleni in delodajalec določita in opredelita delo zaposlenega tako, da na primer določita število delovnih dni in koliko delodajalec plača zaposlenemu za njegovo delo);
3. *psihološka pogodba* (vsebuje tiste elemente, ki niso neposredno navedeni, a se tako od organizacije kot tudi od zaposlenega pričakuje, da se držijo teh elementov – na primer zaposleni vložijo več dela v nek projekt, ker menijo, da bi jim to v prihodnosti omogočalo napredovanje);
4. *sociološka pogodba* (odnosi in omrežja zaposlenih z organizacijo – timsko delo).

Poleg tega je pri oblikovanju strategije UČV potrebno upoštevati tudi odnos med organizacijo in njenim okoljem, kjer obstaja neprestana napetost med dodano vrednostjo in moralnimi vrednotami, pri čemer dodana vrednost predstavlja ekonomsko dimenzijo organizacije dela, vlogo, ki jo kadrovska služba igra pri ustvarjanju ekonomske vrednosti in s tem povečuje finančno uspešnost organizacije, moralne vrednote pa odražajo zaposlene v smislu človeških bitij s čustvi, emocijami, mnenji, normami in vrednotami (Paauwe v Munteanu 2013, 1522).

Muscalu in Muntean (2013, 1528–1529) tako strategijo UČV opredelita kot:

- sklop glavnih ciljev in načinov doseganja teh ciljev, sklop informacij o optimalni dolgoročni uporabi človeških virov, da se s tem zagotovi učinkovitost organizacije in tako koristi vsakemu članu organizacije;
- sklop ciljev, politik, programov in temeljnih odločitev, ki omogočajo določanje osnovne smeri razvoja in preživetja UČV na dolgi rok s pomočjo usklajevanja odnosov med zaposlenimi in delodajalcem, s tem pa naj bi se zagotovila produktivnost in učinkovitost znotraj organizacije;
- mešanica pomembnih dejavnosti, utemeljenih in izdelanih s strani kadrovskega strokovnjakov, namenjenih učinkoviti uporabi človeških virov, da bi se na ta način dosegli zastavljeni cilji organizacije in zadovoljile potrebe zaposlenih;
- prepoznavno področje strategije menedžmenta organizacije, s pomočjo katere strategija UČV namerava izvajati dolgoročno zaposlovanje, izbiro, izobraževanje in razvoj uspešnosti zaposlenih, njihove motivacije in odgovornosti, s tem pa naj bi organizacija učinkovito dosegla zastavljene cilje;

- poslanstvo, kjer naj bi se dosegalo dolgoročne cilje UČV s pomočjo specifičnega vključevanja drugih virov organizacije.

Zaradi pomembnosti vključevanja UČV v oblikovanje organizacijske strategije, se je v zadnjih letih uveljavil tudi koncept strateško upravljanje človeških virov, ki je obrazložen v nadaljevanju.

2.4.1 Strateško upravljanje s človeškimi viri

Strateško UČV se je v zadnjih letih hitro razvil, zlasti zaradi vpliva, ki so ga imeli človeški viri na konkurenčnost med organizacijami (Lefter in drugi v Munteanu 2013, 1523). Torej je obstajalo neko zavedanje, da organizacija ne more preživeti ali se razviti brez da bi pridobila tudi konkurenčno prednost nad drugimi tekmeci, pri čemer UČV igra ključno vlogo (Munteanu 2013). Sam koncept strateškega UČV se je razvil na koncu 70. in na začetku 80. let 20. stoletja kot način upravljanja zaposlenih v vedno bolj spremenljivem in negotovem okolju ter je eksplicitno povezal politike upravljanja z ljudmi in prakse z doseganjem organizacijskih ciljev, zlasti ekonomskih, in z uspešnostjo (Miles in Snow; Schuler in Jackson; Lundy in Cowling; Lengnick-Hall in drugi v Kramer 2013, 1069).

Strateško UČV je menedžerski proces, ki potrebuje politike in prakse za upravljanje s človeškimi viri in jih povezuje s strateškimi cilji organizacije (Bratton 2007). Gre za sklop menedžerskih odločitev in dejanj, ki odločajo o dolgoročni uspešnosti organizacije (Wheelen in Hinger v Bratton 2007, 41). Strateško UČV se osredotoča predvsem na dogodke, povezane s človeškimi viri na organizacijskem nivoju ter na odnose med človeškimi viri in uspešnostjo organizacije (Lengnick-Hall in drugi; Lepak in Shaw; Snell in drugi v Marler 2012, 6). Najbolj pa naj bi strateško UČV prispevalo k povečevanju uspešnosti in konkurenčnosti organizacije, če je usklajeno s poslovno strategijo (Možina in Zupan 2009).

Glavni cilj strateškega UČV je ustvarjanje strateške sposobnosti, s tem pa zagotavljati, da ima organizacija visoko kvalificirane, visoko motivirane zaposlene, ki omogočajo konkurenčno prednost (Popescu in drugi v Munteanu 2013, 1523). Strateško UČV zajema tiste strategije UČV, ki so namenjene izboljšavi organizacijske uspešnosti in merjenju vpliva teh strategija na uspešnost (Boxall in drugi v Kramar 2013, 1073). Glavna lastnost strateškega UČV je torej prispevek UČV k organizacijski uspešnosti s prikazovanjem pozitivnega odnosa med politikami UČV in finančnimi organizacijskimi izidi (Frombrun in drugi; Wright in Snell; Nikandrou in Papalexandris v Kramar 2013, 1073).

Strateško UČV vključuje številne prakse, programe in politike, ki omogočajo strateške cilje organizacije (Mello v Munteanu 2013, 1523). Vendar pa ne obstaja enega optimalnega načina vodenja človeških virov, zato se UČV prakse razlikujejo od organizacije do organizacije, kjer pa je ključno, da ima UČV podporo in ohranja jasne cilje in strategijo (Munteanu 2013, 1523).

2.4.1.1 Štiri glavne perspektive preučevanja strateškega upravljanja človeških virov

Strateško UČV se preučuje z vidika štirih glavnih teoretičnih perspektiv; prve tri perspektive – univerzalistična, konfiguracijska in kontingenčna perspektiva – so se najprej pojavile v Ameriki (Marler 2012), četrta perspektiva – kontekstualna perspektiva – pa se je najprej pojavila izven Amerike (Martin-Alcazar in drugi v Marler 2012, 7). Različna akademska področja raziskovanja strateškega UČV si za svoje izhodišče izberejo perspektivo, ki je najbolj primerna glede na področje raziskovanja (Marler 2012).

Univerzalistična perspektiva predvideva, da je odnos med dano neodvisno spremenljivko in neko odvisno spremenljivko univerzalen in velja za celotno populacijo organizacije, zato je najprej potrebno prepoznati strateške prakse UČV, nato pa predstaviti argumente, ki so povezani s posameznimi praksami organizacije (Delery in Doty v Marler 2012, 7). Ena ključnih predpostavk te perspektive je, da se odnos med UČV praksami in organizacijsko uspešnostjo pojavi ne glede na kontekst, v katerem organizacija deluje (Marler 2012).

Konfiguracijska oziroma razporeditvena perspektiva poskuša razložiti, kako sistemi, skupine ali sklopi UČV praks sodelujejo ena z drugo, da bi tako dosegle usklajen izid na organizacijski ravni (Marler 2012). Perspektiva se osredotoča na usklajevanje mnogih UČV praks in predlaga, da bo imela razporeditev in povezovanje določenih internih UČV praks večjo sposobnost razložiti spremembe v organizacijski uspešnosti kot pa posamezne UČV prakse, ki med seboj niso povezane (Lepak in Shaw v Marler 2012, 7).

Kontingenčna perspektiva predvideva, da so izbira praks UČV in odnosi teh praks z organizacijsko uspešnostjo odvisni od zunanjih okoljskih dejavnikov in tudi od organizacijskih dejavnikov, predvsem od strategij, ki jih oblikuje in uvaja organizacija, da bi se uspešno prilagodila spreminjajočemu se zunanjemu okolju (Galbraith; Lawrence in Lorsch; Scott v Marler 2012, 7).

Kontekstualna perspektiva pa zajema posebnosti geografskega in industrijskega okolja ter makroekonomske in družbene dejavnike (Tempel in Walgenbach v Marler 2012, 7). Preučuje

kako različni makro-družbeni dejavniki vplivajo na odnos med UČV praksami in organizacijsko uspešnostjo (Martin-Alcazar in drugi v Marler 2012, 7).

Zdi se, da je makro kontekst, v katerem organizacija deluje, zelo pomemben pri določanju UČV praks, ki naj bi se jih uvedlo v organizaciji in se naj bi z njihovo pomočjo dosegalo organizacijske cilje, vendar je v nekaterih okoljih izbira teh praks omejena, ker lahko politični režim določa, katere UČV prakse so dovoljene in katere ne (na primer Nemčija in Kitajska), zato je lahko izbira najbolj primernih strateških UČV praks zelo različna, kar je odvisno od političnega, družbenega in ekonomskega konteksta (Marler 2012).

Pri izbiri najbolj primernih praks za posamezno organizacijo in oblikovanju najbolj primernih strategij pa se vseeno lahko pojavijo problemi in omejitve, zlasti zaradi preslabo raziskanega področja strateškega UČV (Marler 2012).

Na tem področju je namreč premalo raziskan vpliv mnenj različnih deležnikov in državnega konteksta na strateško UČV ter tudi nedoslednost praks UČV v organizacijah (Kramar 2013). Redko se tudi upošteva zapletenost nejasnosti, dvojnosti in dilem pri implementaciji praks UČV (Hampden-Turner in Trompenaars v Kramar 2013). Premalo se preučuje dejanski vpliv zunanjih dejavnikov na prakse in politike UČV (Kramar 2013), zato bi morale strateško UČV pridobiti informacije in upoštevati predvidevanja o ekonomskem napredovanju industrije, v kateri deluje organizacija (Lefter in drugi v Munteanu 2013, 1523).

Organizacija potrebuje in si tudi mora zagotoviti informacije o položaju tekmecev (na primer o tehnologiji, ki jo uporabljajo, o prodajnih cenah in podobno), oblikovati mora prodajno politiko za kratki, srednji in dolgi rok ter spremljati negotovo gibanje prodaje ter načrtovati investicijske politike in tehnologije, ki bi se jih implementiralo v prihodnosti ter tudi proizvodne politike, ki bodo organizacijo ponesle v prihodnost (Lefter in drugi v Munteanu 2013, 1523).

Strateško UČV vključuje spremljanje posledic določenih dejavnikov, ki prispevajo k pojavljanju novih izboljšav in sprememb na področju organizacije dela ali načrtovanja (Lefter in drugi v Munteanu 2013, 1523).

Da se lahko UČV trajno vključi v organizacijsko strategijo, je potrebno oblikovati strategije za UČV, ki spodbujajo ekonomske, družbene in okoljske strategije organizacije, zato je oblikovanje UČV strategije in njeno vključevanje v organizacijsko strategijo interaktiven in dinamičen proces in ne enosmerni tok (Wright in Snell v Jabbour in Santos 2008, 2137). Torej

se je pri tem potrebno osredotočiti na oblikovanje trajnostnega UČV, ki se lahko odziva tudi na nepredvidljivo in dinamično okolje.

2.4.2 Trajnostno upravljanje s človeškimi viri

Izraz trajnostno UČV se uporablja že več kot desetletje, vendar se do danes še ni oblikovala prava definicija, ki bi zadovoljivo obrazložila izraz, saj se uporabljajo različne definicije v različnih kontekstih, vendar vse definicije do določene mere prepoznavajo človeške in družbene izide organizacije, saj upoštevajo vpliv, ki jih imajo izidi UČV na preživetje in uspeh organizacije, tako pa naj bi trajnostno UČV prispevalo k razvoju človeškega in socialnega kapitala znotraj organizacije (Kramar 2013).

Komisija Brundtland, ki deluje v sklopu Združenih Narodov, je podrobno preučevala trajnost, ki je globalna in dolgoročna ter upošteva različne deležnike, pri tem pa se osredotočala na zunanje dejavnike, ki vplivajo na organizacijo, in na notranje organizacijsko dogajanje, tako pa je identificirala tri stebre trajnostnega razvoja; ekonomski, družbeni in okoljski (Kramar 2013).

Boudreau in Ramstad (v Jabbour in Santos 2008, 2137) pa sta med prvimi preučevala povezavo med trajnostjo in UČV in menita, da obstajata 2 glavna izziva modernega UČV:

- a) prvi je povezan s privabljanjem, ohranjanjem in razvijanjem talentov, ki so potrebni za preživetje organizacije v času globalizacije in iskanja inovacij;
- b) drugi izziv pa se nanaša na oblikovanje UČV, ki dosega cilje, ki so povezani tudi z ekonomsko, družbeno in okoljsko trajnost tako, da razvija dejavnosti s sistematičnim in dolgoročnim pristopom.

Ekonomski dosežki so odvisni od sposobnosti podjetja za inoviranje, saj le-to zagotavlja boljšo ekonomsko uspešnost (Vickers in Bear v Jabbour in Santos 2008, 2134). Trajnostno UČV tako igra ključno vlogo pri spodbujanju inovativnosti organizacije (Jabbour in Santos 2008). Inovativna podjetja imajo pogosto tudi kvaliteten pristop do UČV, ker je njihova ekonomska uspešnost močno povezana z njihovim inovativnim potencialom, ker pa so glavni viri, potrebni za inovativnost, zaposleni in kreativnost, so podjetja prisiljena upravljati, motivirati in nagrajevati svoje zaposlene, da bi lahko okrepila svojo konkurenčno prednost (Gupta in Singhal v Jabbour in Santos 2008, 2140).

Družbena uspešnost organizacije pa se razume kot učinkovitost upravljanja raznolikih človeških virov znotraj organizacije (Jabbour in Santos 2008). Greenwood (v Jabbour in Santos 2008, 2141) meni, da lahko UČV organizacije doseže družbeno uspešnost tako, da:

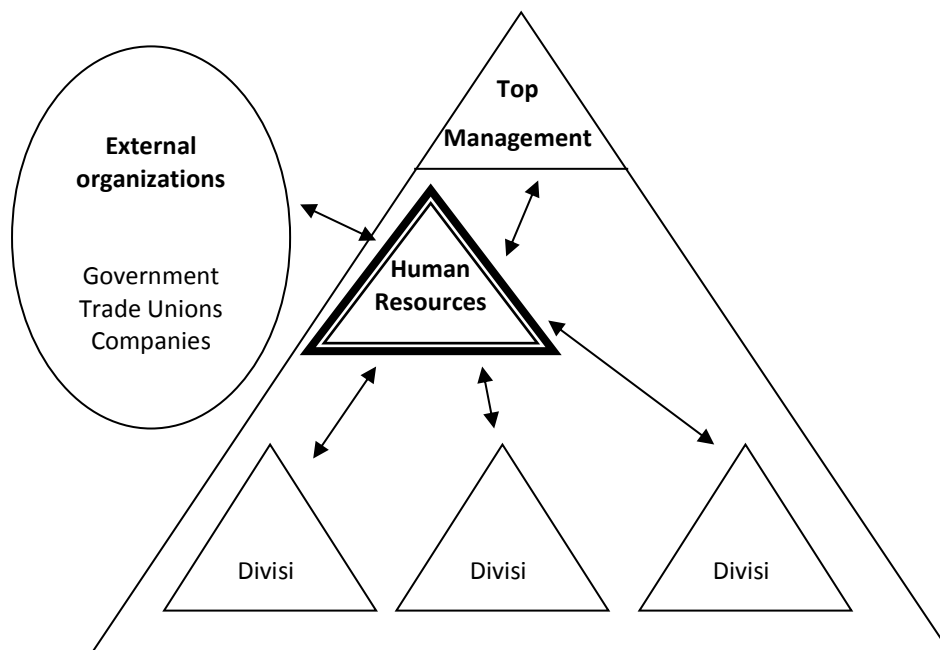
- a) oblikuje nagrajevalni sistem, ki izhaja iz konceptov kapitala, distributivne pravice, avtonomije in spoštovanja;
- b) zagotavlja varnost na delovnem mestu in spoštuje zdravje zaposlenih;
- c) sledi načelom spoštovanja, transparentnosti, iskrenosti in dolgoročnih sprememb;
- d) spoštuje zasebnost zaposlenih, posledično pa mora imeti spoštovanje, svobodo in avtonomijo kot organizacijske vrednote.

UČV lahko igra pomembno vlogo pri vzpostavitvi bolj etične organizacijske osnove in lahko prispeva k integriranju vidikov družbene narave v svoje bolj tradicionalne dejavnosti, kot so ocenjevanje uspešnosti, upravljanje izobraževalnih potreb in priprava disciplinarnih procesov (Weaver in Treviño v Jabbour in Santos 2008, 2142).

Dobra okoljska uspešnost pa zahteva UČV, ki podpira celotno implementacijo in vzdrževanje okoljskega upravljaljskega sistema (Daily in Huang v Jabbour in Santos 2008, 2144). UČV igra pomembno vlogo pri zagotavljanju kompetenc, ki so potrebne za neprestano izboljševanje okoljske uspešnosti, torej je okoljska uspešnost povezana z uspešnostjo okoljskega sistema menedžmenta in razvijanja okolju prijaznih proizvodov (Jabbour in Santos 2008).

UČV je del organizacije, ki ima največji potencial za vključevanje subjektov trajnosti, a mora razviti določene strategije, ki imajo takšne cilje (Vickers v Jabbour in Santos 2008, 2136). Zato ima UČV ključno vlogo v organizacijah, saj lahko spodbuja vključevanje problemov, ki so povezani s trajnostjo, na področje različnih odnosov, ki se odvijajo znotraj organizacije in z zunanjimi organizacijami (Glej Sliko 2.3: Organizacijska centralnost UČV) (Eisenstat v Jabbour in Santos 2008).

Slika 2.3: Organizacijska centralnost UČV



Vir: Jabbour in Santos (2008, 2137).

Trajnostno upravljanje s človeškimi viri torej poskuša upoštevati ekonomske potrebe organizacije, družbene potrebe tako zaposlenih kot širše skupnosti, v kateri deluje, ter tudi okoljske dejavnike, ki lahko vplivajo na delovanje in izvajanje dejavnosti organizacije.

2.5 Sodobno upravljanje s človeškimi viri

Danes se teoretiki s področja UČV ukvarjajo predvsem z obsegom delovanja oddelka za človeške vire, ki lahko ali sodeluje pri menedžmentu odločanja v organizaciji ali igra vlogo administrativne podpore drugim linijam menedžmenta (Bosscher 2013). Tako kot finančni, marketinški in drugi oddelki, tudi UČV organizaciji pomaga delovati znotraj kritičnega trga talentov, saj organizacije ne morejo biti uspešne brez učinkovitih odločitev in profesionalne prakse, ki jim omogoča delovanje v finančnem trgu in trgu strank, vedno bolj pa potrebujejo tudi odločitve, ki so v skladu s profesionalno prakso na trgu talentov, a so organizacijski procesi in orodja, ki se jih uporablja na trgu talentov, manj zrela in izpopolnjena v primerjavi s tistimi, ki se jih uporablja na drugih področjih (Boudreau in Ramstad 2004).

Številni avtorji (Wattanasupachoke; Tessema & Soeters; Wright in drugi; Bjorkman in Fan; Singh in drugi; Huselid in drugi; Harel in Tzafrir; Huselid in Becker; Huselid; Arthur v Beh in Loo 2013, 156) ugotavljajo, da obstaja pozitivna povezava med UČV in uspešnostjo organizacije. UČV temelji na uporabljanju človeškega kapitala za ustvarjanje trajne

konkurenčne prednosti (Jackson in Schuler v Beh in Loo 2013, 157), zato pa ima tudi strateški potencial in ima lahko dolgoročno odločilen pomen pri doseganju zadanih ciljev (Muscalu in Muntean 2013). Kadrovske strategije določajo namene organizacije v povezavi s smerjo razvoja človeških virov in vplivajo na potrebe in zahteve, ki jih je potrebno zadovoljiti, da se lahko dosežejo organizacijski cilji, zato mora strategija UČV izhajati iz operativnih ciljev in posebnosti človeških virov ter uporabljati primerno metodologijo, ki naj bi omogočala oblikovanje najbolj primerne smeri razvoja UČV (Manolescu v Muscalu in Muntean 2013, 1528).

UČV neposredno prispeva k implementaciji operativnih in strateških ciljev organizacije (Becker in Gerhart v Harazin in Pádár 2013, 40). Dobro razvit sistem UČV je namreč lahko »nevidna prednost« (Itami v Harazin in Pádár 2013, 40), ki ustvarja vrednost, če je pravilno vpet v operativni sistem organizacije, saj krepi zmogljivost organizacije (Becker in Gerhart v Harazin in Pádár 2013, 40).

Sodobno UČV vedno pogosteje uporablja matrične strukture oziroma fleksibilne multidisciplinarnе time, namesto velikih oddelkov, to pa je omogočilo priložnosti za drugačne pristope do UČV, hkrati prihaja tudi do razslojevanja oziroma do zmanjšanja števila nivojev menedžmenta, s tem pa imajo menedžerji več odgovornosti na področju implementacije UČV in niso v tolikšni meri odvisni od velikega oddelka za UČV, kar je bilo bolj pogosto v 20. stoletju (Nieto 2006).

Danes so človeški viri več kot le viri, UČV pa se ne osredotoča le na finančno uspešnost, ampak tudi na odnose med zaposlenimi in organizacijo, ki so v zadnjem času pridobili na pomembnosti na področju neprestane napetosti med dodano vrednostjo in moralnimi vrednotami (Paauwe in Boselie v Munteanu 2013, 1522). Zato se UČV navezuje na vse skupine ljudi, ki opravljajo neko delo, vključno z zaposlenimi na osnovnem perifernem področju in delo zunanjih sodelavcev, vključuje linijske menedžerje in specializirane zaposlene, hkrati upravlja delo in ljudi, tako kolektivno kot tudi individualno, zato pa je UČV vključeno v industrijo in v družbo (Boxall in Purcell v Munteanu 2013, 1522).

Vsi avtorji, ki preučujejo pomembnost UČV, poskušajo s svojo analizo pokazati, da ima UČV ključno vlogo pri uspešnem delovanju organizacije, saj poskuša mobilizirati potencial človeških virov, materiala in finančnih rezultatov ter tudi ustvariti okolje za njihovo izpolnitev, s tem pa lahko pripomore k oblikovanju ljudi in njihovih dejavnosti, da bi tako lahko dosegli maksimalen uspeh (Munteanu 2013).

Namen dejavnosti UČV je, da si zaposleni želijo delati v organizaciji, tako kot si organizacija želi svoje zaposlene, na ta način pa lahko organizacija doseže zadane cilje (Munteanu 2013). UČV omogoča sistematično preverjanje sklopa med seboj povezanih procesov, ki vključujejo planiranje človeških virov, zaposlovanje, izbor in evalvacijo, izobraževanje zaposlenih in razvoj človeških virov, motivacijo in nagrajevanje zaposlenih (Novac v Munteanu 2013, 1523).

Da organizacija izvaja uspešno UČV, mora upoštevati in uporabljati najboljše prakse s področja upravljanja zaposlenih, ki so znane podjetju, saj človeški kapital organizaciji zagotavlja pomemben vir trajne konkurenčne prednosti (Huselid v Beh in Loo 2013, 159). Kombinacija in usklajevanje različnih praks UČV prispeva k uspešnosti podjetja, zato morajo organizacije razviti sistem UČV, ki omogoča horizontalno in vertikalno vključevanje za doseganje konkurenčne prednosti, vendar pa ni nobenega soglasja ali doslednosti pri dokazovanju, kaj sestavlja najboljše UČV prakse, ki naj bi bile povezane z visoko uspešnostjo organizacije (Beh in Loo 2013, 158). Od posamezne organizacije je torej odvisno, na kakšen način in v kolikšni meri bo izvajala določene aktivnosti in dejavnosti, povezane z UČV. Poleg tega je pomembno pri tem upoštevati tudi kakšen pomen se v organizaciji daje samemu področju UČV.

Jabbour in Santos (2008, 2134) menita, da je smiselno, da se organizacija odloči za UČV kot trajni del organizacije, ker:

- a) so človeški viri funkcija, ki predstavlja velik potencial za oblikovanje predvidevanj o trajnosti organizacije (Vickers v Jabbour in Santos 2008, 2134);
- b) moderno UČV in trajnostne organizacije potrebujejo dolgoročno osredotočenost in delovanje, ki ni osredotočeno le na ekonomsko uspešnost (Wilkinson in drugi v Jabbour in Santos 2008, 2134);
- c) spodbuja trajnostne organizacije, kar je trenutna paradigma UČV (Boudreau in Ramstad v Jabbour in Santos 2008, 2134);
- d) mora biti moderno UČV učinkovito, da lahko zadovolji potrebe številnih deležnikov organizacije (Colakoglu in drugi v Jabbour in Santos 2008, 2134).

Danes se zdi, da je investiranje v človeške vire strateški pristop, ki ga je potrebno neprestano optimizirati in ne kot strošek, ki ga je potrebno čim bolj zmanjšati, zato je uspeh neke organizacije odvisen od njenih ljudi, saj se lahko organizacijski cilji dosežejo le, če ima organizacija potrebne človeške vire in kompetence, ki so potrebne za strateško načrtovanje zahtev po človeških virih (Munteanu 2013). Strokovnjaki UČV lahko dodajajo veliko

vrednost tako, da zagotavljajo pregled nad strateškim načrtovanjem, ki lahko vodi do posegov, ki spodbujajo učinkovitost organizacijskega delovanja (Nieto 2006).

Sodobni strokovnjaki UČV naj bi bili bolj proaktivno vključeni v oblikovanje organizacijske politike in v njeno upravljanje in bi morali biti dovolj občutljivi na potrebe, ki so specifične za situacijo, posledično pa naj bi oblikovali pobude, ki so primerne za organizacijsko kulturo in strukturo, hkrati pa naj bi aktivno prepoznavali in se odzivali na potrebe in vrednote tistih, ki jim služi, na ta način pa lahko zagotavljajo primerne in praktične pobude na način, ki je na lokalni ravni prijazen do uporabnika in oblikovan za učinkovitost (Nieto 2006).

Strokovnjaki UČV bi si morali zadati cilj, da poskušajo izboljšati izvajanje dogovorjenih ciljev uspešnosti s svojimi operativnimi sodelavci (Nieto 2006), zato morajo biti pozorni na prevladujočo organizacijsko kulturo, norme in na to, kako ljudje dojemajo organizacijo, v kateri delajo (Gordon in Tomaso v Nieto 2006, 12).

V prihodnosti pa se bo na področju UČV zelo verjetno potrebno osredotočati na notranje in mednarodno delovanje organizacije in njenih zaposlenih, vedno večja pa bo tudi pomembnost samega oddelka UČV (Muscalu in Muntean 2013).

3 UČV V JAVNI UPRAVI

Javna uprava opravlja naloge javnega pomena, s tem pa poskuša zagotavljati dobrine, ki so njuno potrebne za obstoj družbe, do teh dobrin pa ni možno priti z delom posameznika ali s pomočjo določenih organizacij, ki delujejo po načelih trga, ampak jih lahko zagotavlja le država (Bučar v Haček in Bačlija 2012, 28). Pri javni upravi gre za celoto vseh dejavnosti upravljanja, ki spadajo pod izvršilne funkcije javnega upravljanja ter pod administrativne in poslovodne funkcije javnega upravljanja, pri čemer so izvršilne funkcije sestavljene iz organiziranja, ukazovanja, koordiniranja, izvrševanja in nadzorovanja, kar omogoča doseganje predhodno sprejetih in določenih najsplošnejših ciljev skupnosti, administrativne in poslovodne funkcije pa vključujejo dejavnost neposrednega tehničnega izvrševanja, ki predstavlja končno stopnjo konkretiziranja družbenih ciljev (Haček in Bačlija 2012).

Javno upravo tvori poseben sistem, katerega tvorijo organi, ki jih posamezna skupnost pooblasti, da odločajo o zadevah, ki so v pristojnosti te skupnosti (Haček in Bačlija 2012).

Glavno vodilo, kateremu sledi javna uprava, je javni interes, ki lahko postane realnost, ko člani družbe sodelujejo pri ugotavljanju in zadovoljevanju javnega interesa, kar naj bi bila primarna dejavnost države (Haček in Bačlija 2012).

Družba gleda na javno upravo kot na družbeno koristno funkcijo, saj opravlja naloge, ki so pomembne za celotno skupnost (Pandiloska 2008). Vendar pa je položaj javnih uslužbencev zelo drugačen v primerjavi z zaposlenimi v zasebnem sektorju, saj se sredstva za njihove plače zagotavljajo iz proračuna, njihovo uspešnost pa je težko meriti, ker niso izpostavljeni trgu (Virant v Pandiloska 2008, 67). Ena ključnih razlik med javnim in zasebnim sektorjem je, da zasebni sektor poskuša doseči in zadovoljiti cilje, ki so tržno usmerjeni, javni sektor pa poskuša doseči cilje, ki so politično usmerjeni (Farnham in Horton 1996). Glede na to, da je cilj javnega sektorja zadovoljevati javni interes in ne zasebni interes, je UČV v javnem sektorju bolj kompleksen, ker se delovanje javne uprave ne sklada popolnoma z UČV kot strategijo pri doseganju organizacijske konkurenčnosti in poslovne uspešnosti (Brown 2004).

3.1 Razvoj upravljanja človeških virov v javni upravi

UČV je v javnem sektorju nadomestilo tradicionalni model kadrovske administracije, UČV pa naj bi se v javni upravi uvedel, ko je le-ta doživljala premik od kulture, ki je bila vezana na pravila, do kulture, ki temelji na uspešnosti (Shim v Brown 2004, 305). Javna uprava je skozi čas razvila specifičen pristop do UČV in oblikovala številne inovacije, ki so dajale zaposlenim več pravic (Black in Upchurch v Brown 2004, 305).

V tradicionalnem modelu javne uprave se je birokratska politika zaposlovanja ujemala z Webrovimi praksami in načeli racionalnega delovanja, ki temelji na sistemu pravil, ta administrativni sistem pa je bil predmet birokratizacije postopkov, da bi se tako zagotovilo, da so bile odločitve in dejanja dosledne, formalizirane in sistematično naslovljene dejavnosti (Schroeder v Brown 2004, 305). Webrov koncept birokratske organizacije je znotraj področja javne uprave eden ključnih temeljev razumevanja formalne institucionalne strukture javne uprave (Haček in Bačlija 2012). Tako se je sistem zaposlovanja zelo centraliziral, vodile pa so ga centralne agencije, ki so bile odgovorne za vse odločitve s področja zaposlovanja, oblikovanja pravil za zaposlene, izobraževanja in razvoja kariere (Alford v Brown 2004, 306). Zaposlovanje v javni upravi je temeljilo na ideji varnosti mandata in vseživljenjske zaposlitve ter se je oblikovalo preko delovanja notranjega trga dela (Gardner in Palmer v Brown 2004, 306). Zaposlene se je zaposlilo v javno upravo na nižji stopnji oddelka, napredovanje na višji položaj pa je bilo možno za posameznike, ki so se na položaj prijavi preko internega javnega sektorja, razen v primeru, ko je bilo delovno mesto visoko specializirano (Brown 2004).

Javna uprava je imela za vse storitve določene prejemke in pogoje, tako da razlikovanje na osnovi uspešnosti ni bilo dovoljeno, plačilo je bilo vezano na delovno mesto oziroma položaj,

delovna mesta so bila specifična, usmerjena na delovne naloge in visoko rutinizirana, administracija pa se je razvijala po načelih tayloristične delovne prakse, ki je ločevala sestavne elemente dela, da se je tako dosegalo ekonomije obsega, dolga delovna doba pa je bila osnova za napredovanje (Brown 2004). Vendar pa je ta sistem delovanja javne uprave doživel pritisk zaradi finančne krize in zaradi kritičnosti do vladnega delovanja (Shim v Brown 2004, 306). Prišlo je do potrebe po novem pristopu do menedžmenta, ki je omogočal večjo fleksibilnost pri spopadanju s problemi z zaposlenimi in je izhajala iz potrebe po večji odgovornosti in učinkovitosti (Brown 2004). Reforme na področju UČV v javni upravi, ki so se v veliki meri razširile v 90. letih 20. stoletja, so poskušale izboljšati učinkovitost zaposlenih v javnem sektorju, zlasti so se osredotočale na odpravljanje neučinkovitih funkcij zaposlenih, predvsem nezmožnosti zaposlenih v javni upravi, da bi odpustili ljudi s slabo uspešnostjo in prepoznali uspešne zaposlene (Jordan in Battaglio 2014).

Prehod iz tradicionalnega v modernejše upravljanje javne uprave je vezano zlasti na spremembe v okolju, saj je bilo v tradicionalni družbi okolje dokaj preprosto, stabilno in predvidljivo, zato se je lahko država z birokratsko obliko delovanja prilagodila takšnemu okolju, v moderni družbi pa je okolje javne uprave postalo veliko bolj nestabilno, bolj kompleksno in bolj nepredvidljivo, zato se je morala javna uprava hitro prilagoditi novim razmeram (Haček in Bačlija 2012).

Prišlo je do pojava novega javnega menedžmenta (v nadaljevanju NJM), ki je bil prisoten v številnih javnih administracijah od 70. let 20. stoletja dalje (Hood; OECD; Eliassen in Kooiman; Massey v Farnham in Horton 1996, 25). Uvedba NJM, s poudarkom na uporabi menedžerskih tehnik privatnega sektorja v javni sektor, je povzročila premik poudarka v javnem sektorju iz administracije na upravljanje in je bila del širše strategije, da bi se dosegla učinkovitost, uspešnost in kvalitetne storitve (Weller v Brown 2004). Spremembe v javni upravi so se izvedle v odgovor na potrebo po zmanjševanju javnih izdatkov (Dinsire in Hood; Massey v Farnham in Horton, 1996, 25; Weller v Brown 2004), zagotavljanju večje učinkovitosti storitev in zmanjševanju obsega in dostopa javnega blaga in storitev, ki jih zagotavlja država (Weller v Brown 2004).

Farnham in Horton (1996, 24) menita, da NJM v osnovi zajema tri osnovne elemente:

- 1 izhaja iz menedžerstva ali neo-taylorizma (Pollitt v Farnham in Horton 1996, 14);
- 2 javno upravljanje se povezuje z menedžerskimi praksami in tehnikami, ki so osredotočene na poslovanje in so bile prevzete iz zasebnega sektorja (Hood v Farnham in Horton 1996, 14);

3 NJM je sredstvo za preoblikovanje birokratske in demokratično pasivne vlade v učinkovito in potrošniško vlado (Ranson in Stewart v Farnham in Horton 1996, 14, 15).

Ti elementi se vzajemno niso izključevali, ampak so bili prekrivajoče se značilnosti NJM (Farnham in Horton 1996). Elementi NJM so vključevali upravljanje za rezultate, merjenje uspešnosti, korporativno planiranje, decentralizacijo avtoritete in dejavnosti ter krizni menedžment (Brown 2004). NJM je vključeval idejo fizičnih, finančnih in človeških virov, s pomočjo katerih naj bi se doseglo vladne cilje ter naj bi bil fleksibilna, na trgu temelječa oblika (Hughes v Brown 2004, 306), umetnost upravljanja zasebnega sektorja, razširjena v javni sektor (Gray in Jenkins v Brown 2004, 306). Te nove poslovne prakse so vključevale tudi nove načine upravljanja zaposlenih v javni upravi, tako pa se je UČV vključilo v načrt reform javne uprave (Brown 2004).

V zgodnjih letih NJM se je pretirano ukvarjalo z ekonomijo in učinkovitostjo, osredotočalo se je na to, kaj so javne storitve počele in kako so to počele, saj je bil glavni namen izločiti nepotrebno in izločiti dejavnosti, ki niso bile več potrebne ali jih je lahko zagotavljal zasebni sektor, posledično pa je prišlo do kulturne spremembe v organizacijah javne uprave (Butler v Farnham in Horton 1996, 27).

UČV v javni upravi je s pomočjo spremenjene menedžerske strukture in programov decentralizacije dobil bolj fleksibilno strukturo in procese, odstranjene so bile visoko centralizirane agencije ter obširna pravila, linijski menedžerji pa so dobili večjo odgovornost (Gardner in drugi; Shim v Brown 2004, 307). Na stopnji delovnega mesta so se uvedla delovna mesta, za katera je potrebno več spretnosti in veščin, več poudarka pa se je namenilo tudi uspešnosti in merjenju izidov (Brown 2004). Z novim modelom UČV v javni upravi se je uvedlo dojemanje človeških virov kot da imajo sposobnost dosegati uspešne izide v skladu s strateško usmeritvijo organizacije (Gardner in Palmer v Brown 2004, 307). S tem pa se je poudarjalo tudi varovanje in ohranjanje delovne sile, ki lahko doseže zaželene izide ter razstavljanje internega trga dela, kjer je bilo malo ali pa nič predanosti do ohranjanja varnosti dela, sistem UČV pa se je zanašal na upravljanje uspešnosti, da bi se s tem dosegla fleksibilnosti in produktivnost zaposlenih (Brown 2004).

Prišlo je tudi do sprememb v javni upravi glede interakcije in oblikovanja odnosov z zunanji organizacijami, saj se je razširil nov model zagotavljanja storitev, ki temelji na trgu (Klijn v Brown 2004). Posledično se je spremenil odnos med javno upravo in drugimi sektorji, zlasti z družbenim sektorjem, saj so večja konkurenčnost med proizvajalci storitev in najmanjše zunanjih sodelavcev povzročili pritisk na družbene organizacije, da se morajo le-te

odzivati na širše tipe zagotavljanja storitev pod pogoji konkurenčnih javnih razpisov ali preko pogodbenih sporazumov, ki bolj natančno določajo način, kako naj bi bili človeški viri razporejeni, da zagotavljajo storitve, to pa je privedlo do večjih pričakovanj od vladnih organov financiranja skupnostnih organizacij, da s tem zagotovijo boljšo strukturno organizacijo in bolj sposobne človeške vire, ki bodo lahko zagotavljali storitve (Brown in Ryan v Brown 2004, 307–308). Novi sistem UČV v javni upravi je bil deležen raznih kritik, zlasti zaradi nastale oslabitve razmer zaposlenih in priložnosti za razvoj kariere, obsežno zmanjšanje števila zaposlenih in najemanje zunanjih sodelavcev pa je prav tako v veliki meri prispevalo k slabi kvaliteti zagotavljanja storitev (Black in Upchurch v Brown 2004, 307).

Tradicionalno UČV je bil univerzalistični in homogen sklop politik in dejavnosti v javnem sektorju, kjer so bile vidne tudi prakse UČV, značilne za zasebni sektor (Hutton v Farnham in Horton 1996, 316). Tako je za NJM značilno, da je prevzel elemente UČV iz zasebnega sektorja, da bi na ta način postal sistem javne uprave bolj učinkovit, ko se spreminjajo in na novo oblikujejo ekonomske in politične zahteve do države (Farnham in Horton 1996).

Spreminjajoča se dimenzija zaposlovanja v javnem sektorju nakazuje, da je imelo UČV velik vpliv na delovanje javne uprave, prispevek UČV k razumevanju sestavnih delov javnega sektorja pa je zelo pomemben, saj je prišlo do velikih sprememb kot so večopravilnost, prestrukturiranje kariernih poti, odprava dolge delovne dobe kot osnove za napredovanje, večji poudarek na enakosti in odstranitev rigidnih kategorij zaposlovanja, s tem pa se je pozitivno vplivalo na premik od kadrovske administracije do UČV v javnem sektorju (Brown v Brown 2004, 308).

3.1.1 Razvoj upravljanja človeških virov v slovenski javni upravi

V preteklosti sistemsko področje UČV v Sloveniji ni bilo tako dobro urejeno, saj je obstajal Zakon o delavcih v državnih organih, kjer pa je šlo za neke čisto osnovne ureditve, kot so nameščanje, premeščanje in napredovanje zaposlenih, drugi zakoni in podzakonski akti pa so urejali pripravništvo, usposabljanje ter strokovne izpite in tudi plačni sistem (Intervjuvanka 2014).

Šele leta 2008 se je uredil plačni sistem in s tem tudi področje napredovanja, sistem javnih uslužbencev pa se je uredil z Zakonom o javnih uslužbencih, ki je stopil v veljavo leta 2013, pred tem pa je bilo UČV zgolj administrativna funkcija, ki je temeljila na izdajanju delavno pravnih aktov, na zavarovanju zaposlenih, izobraževanju in obračunavanju plač (Intervjuvanka 2014).

Tako se je v preteklosti vloga UČV močno zanemarjala, saj je šlo predvsem za administrativno funkcijo znotraj javne uprave, kar je bila verjetno največja pomanjkljivost UČV v preteklosti, še ena pomanjkljivost preteklega sistema UČV v javni upravi pa je bila tudi slaba in neurejena komunikacija znotraj hierarhije državnih organizacij (Intervjuvanka 2014).

A je imela javna uprava v preteklosti tudi svoje prednosti, določene stvari so bile namreč veliko bolje urejene, kot na primer napredovanje, saj je bil ta vidik veliko bolj pregleden, bolj jasen in bolj enostaven (Intervjuvanka 2014).

3.2 Slovenski sistem javne uprave

Slovenski sistem javne uprave je podrejen skupnim pravnim normam Evropske unije (v nadaljevanju EU), čeprav EU pri urejanju javne uprave ne postavlja izrecnih zahtev načina urejanja delovanja javnega področja in ne vsiljuje posameznih modelov ureditve, ampak to v celoti prepušča zakonodajam držav članic, je pri tem vseeno potrebno upoštevati standarde, ki jih določa EU (Haček in Bačlija 2012).

UČV v javni upravi predstavlja celosten sklop najrazličnejših dejavnosti, ki so povezane z zadovoljevanjem interesov organizacije in posameznika (Haček in Bačlija 2012), pri čemer naj bi bili zaposleni najpomembnejše premoženje organizacije, poslovni postopki in UČV naj bi bili povezani in skladni, uspešnost organizacije pa naj bi bila posledica kulture in vrednot, organizacijske klime in vodenja (Možina v Haček in Bačlija 2012, 158).

Sistem javne uprave je v Sloveniji urejen z Zakonom o javnih uslužbencih (ZJU) oziroma Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJU-D), z Zakonom o delovnih razmerjih (ZDR-1), s Kolektivno pogodbo za javni sektor, vključujoč anekse (KPJS), z Zakonom o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS) oziroma z Zakonom o spremembah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-S), z Zakonom za uravnoteženje javnih financ (ZUJF) in z Zakonom o finančni upravi (ZFU) ter z drugimi podpornimi akti in pravnimi viri, ki so povezani z delovanjem javne uprave in njenih zaposlenih.

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij; prvo področje je državna uprava, ki je osrednji teritorialni upravni sistem ter tudi inštrument države, ki omogoča izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij; drugo področje je lokalna samouprava, ki predstavlja način upravljanja o družbenih zadevah, ki neposredno temeljijo na lokalni skupnosti; naslednji sklop sistema javne uprave so javne službe, ki zagotavljajo javne dobrine in storitve, ki so

ključnega pomena za delovanje družbenega sistema, ki pa jih iz različnih razlogov ne more ustrezno zagotavljati sistem tržne menjave; zadnji sklop pa je javni sektor, ki temelji na lastništvu države, zato zajema vse, kar je v državni lasti, ne glede na področje delovanje (Šmidovnik v Haček in Bačlija 2012, 30).

Organi in organizacije, ki spadajo pod javno upravo so torej organi, ki odločajo o družbenih zadevah, organizacije, ki opravljajo javno službo ter strokovno tehnična uprava (Bučar v Haček in Bačlija 2012, 31).

Šmidovnik (v Haček in Bačlija 2012, 32–33) naloge javne uprave razdelil na pet kategorij:

- policijske naloge in obveznosti, ki zapovedujejo ali prepovedujejo določeno ravnanje ljudi;
- družbene dejavnosti, dejavnosti materialne, infrastrukturne in strokovne operativne narave;
- pospeševane in razvojne naloge, ki posegajo na različna področja družbenega življenja v gospodarstvu in negospodarstvu;
- skrb za obstoj sistema;
- ustvarjalna vloga javne uprave.

Glavne naloge UČV v javni upravi pa zajemajo oblikovanje kadrovskega načrta, izvajanje letnih pogovorov, ocenjevanje javnih uslužbencev, izvajanje izobraževanja in napredovanja zaposlenih ter načrtovanje karier zaposlenih (Intervjuvanka 2014).

Vendar pa so zaposleni v slovenski javni upravi na področju UČV omejeni, saj so vezani na zakonodajo, ki zagotavlja formalni okvir delovanja uslužbencev v javni upravi, kar seveda velja tudi za zaposlene na področju UČV. Šele z uveljavitvijo Zakona o javnih uslužbencih se je leta 2013 na novo vzpostavil koherenten sistem upravljanja s človeškimi viri v javni upravi (Intervjuvanka 2014).

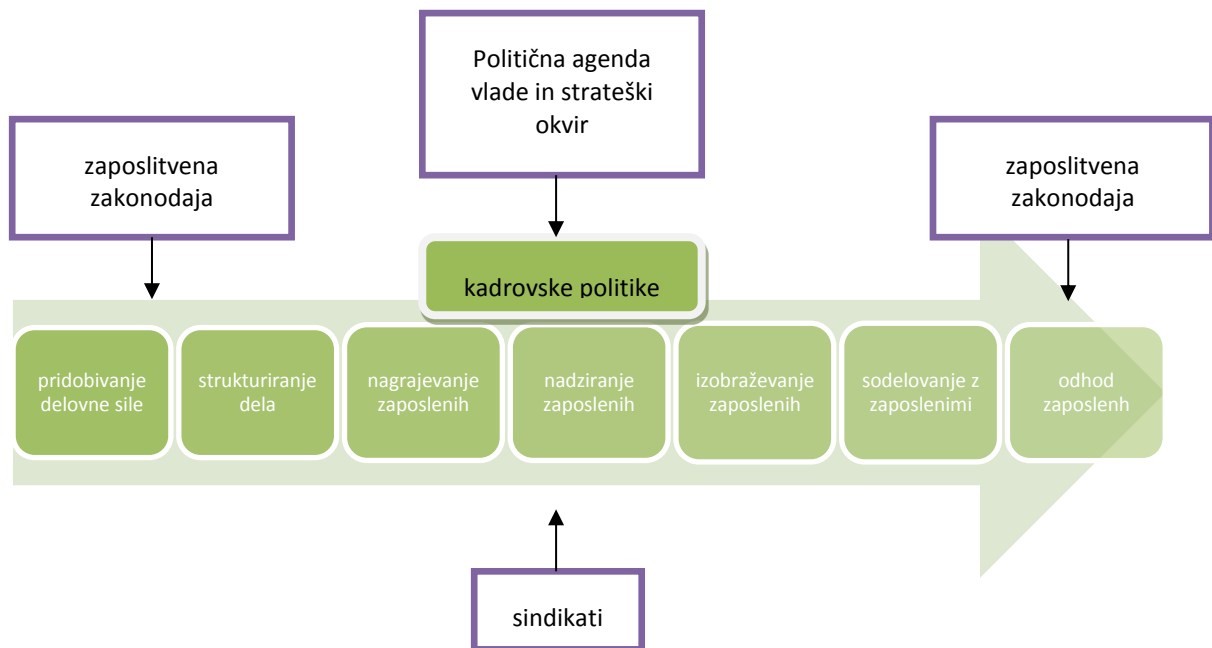
Sistemi javne uprave in javnih uslužbencev se v vseh oblikah demokratičnih držav spopadajo s podobnimi težavami, kot je problem zagotavljanja sposobne, legitimne, učinkovite, odgovorne in odzivne javne službe (Haček in Bačlija 2012). Da bi se lahko zagotovila takšna javna uprava, je potrebna kvalitetna klasifikacija delovnih mest javnih uslužbencev, ki predstavlja razporeditev delovnih mest na podlagi dolžnosti, odgovornosti in znanj, ki so potrebna za uspešno opravljanje delovnih nalog (Denhardt v Haček in Bačlija 2012, 128). Poleg tega je potreben kadrovski načrt, ki je osnova za učinkovito upravljanje z zaposlenimi v

javni upravi, pri čemer je potrebno upoštevati tudi pravice in dolžnosti zaposlenih, da se uresničuje cilje javne uprave (Haček in Bačlija 2012).

Glede na to, da ima javna uprava ključen pomen v odnosu do davkoplačevalcev in številnih zaposlenih, je upravljanje z ljudmi izredno pomembno, saj javna uprava zaposluje ljudi kot vire, a ima poleg tega še druge družbene obveznosti do njih, ker se zaposleni ne morejo smatrati le kot viri, saj kot zaposleni v javni upravi zagotavljajo državno blaginjo in bistvene storitve družbi, kot državljani pa so tudi sami deležni te blaginje in storitev (Farnham in Horton 1996).

Kot organizacije v privatnem sektorju, tudi državne organizacije potrebujejo kompetentne, kvalificirane in predane zaposlene, ki v zameno pričakujejo, da se bo z njimi ravnalo pošteno, razumno in dosledno (Farnham in Horton 1996). Vendar pa v javni upravi zaposlovanje javnih uslužbencev ni poljubno, saj se število zaposlenih ne more prilagajati potrebam, obsegu in zahtevnosti dela, ampak je določeno s strani države (Orešnik 2009). Tako je tudi strateški okvir javne uprave določen s strani države, UČV v javni upravi pa je vezano na vladno politično agendo in na strateški okvir, znotraj katerega se izvaja UČV, zato je UČV v javni upravi vezano na trg dela, iz katerega dobiva svoje zaposlene, na zakone, ki vplivajo na zaposlovanje, ter na moč sindikatov, kar velja tudi za organizacije v zasebnem sektorju (Farnham in Horton 1996). Te različne vplive na UČV prikazuje Slika 3.1, ki ponazarja cikel upravljanja s človeškimi viri v javni upravi.

Slika 3.1: Cikel upravljanja s človeškim viri v javni upravi



Vir: Farnham in Horton (1996, 34).

Javna uprava v Sloveniji se tako na področju UČV srečuje s številnimi problemi, saj je večina reform, ki se jih je izvedlo v Sloveniji na področju javne uprave, izoblikovanih in izvedenih le napol, ko se namreč preverja učinke reforme, se po navadi ugotovi, da veliko zastavljenih ciljev ni bilo doseženih, tako pa je Zakon o javnih uslužbencih prinesel nekatere novosti (na primer kadrovski načrt, letni pogovori, ocenjevanje javnih uslužbencev), vendar se nekateri deli zakona v praksi še vedno večinoma ne izvajajo (na primer kariera) (Intervjuvanka 2014).

Poleg tega oblikovanje in upoštevanje kadrovskega načrta še ni v veljavi v celotni javni upravi, ker se še niso dokončno oblikovali kompetenčni modeli, ki bi omogočali načrtovanje kariere zaposlenih oziroma določeni državni organi tega za enkrat še ne nameravajo izvajati (Intervjuvanka 2014).

Vendar bi bilo po mnenju strokovnjakinje s kadrovskega področja v javni upravi to smiselno, ker daje kompetenčni model neko osnovo, da lahko kadrovski strokovnjaki prepoznajo vse naloge vseh zaposlenih, katerih je v javni upravi zelo veliko, na ta način pa bi bilo tudi lažje preverjati učinkovitost zaposlenih, zlasti ali so pravi ljudje na pravih delovnih mestih, vendar pa se pri tem pojavi problem premalo usposobljenih kadrovskih strokovnjakov za oblikovanje in izvajanje kompetenčnega modela, vseeno pa naj bi obstajal velik potencial, da bi se lahko

razvil tak kader, pri čemer se pojavlja omejitve, da slovenska državna uprava ni naklonjena spremembam (Intervjuvanka 2014).

Problem pri UČV v javni upravi je seveda tudi finančni vidik, saj je javna uprava finančno veliko bolj omejena v primerjavi s privatnim sektorjem, predvsem se pojavijo problemi na področju UČV, ker je tu po navadi najlažje omejiti in zmanjšati finančna sredstva, zlasti na račun izobraževanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev, to pa ima negativne posledice za zaposlene, saj omejuje oziroma celo onemogoča nagrajevanje perspektivnega kadra (Intervjuvanka 2014).

Problem se pojavi tudi na področju sistema napredovanja, ki je dandanes zelo kompleksen, predvsem pa je problem v tem, da je potrebno združiti star in nov sistem napredovanja v neko funkcionalno celoto (Intervjuvanka 2014).

Pandiloska (2008) tako izpostavlja, da je motiviranje zaposlenih v javnem sektorju zelo oteženo zaradi naslednjih razlogov:

- javno mnenje po navadi ni naklonjeno javni upravi, saj pogosto prevladujejo stereotipi, da javna uprava ne dela veliko, krivijo pa jo tudi za napake drugih (na primer politike);
- občasno se izvajajo državni posegi, ki zmanjšujejo število zaposlenih v javni upravi, v tem času pa se pogosto zaradi političnih razlogov izvajajo tudi personalne spremembe;
- pomanjkanje jasnih ciljev zaposlenim v javni upravi otežuje razumevanje odnosa med njihovimi dosežki in uspešnostjo same organizacije;
- v nekaterih delih javne uprave so zaposleni preobremenjeni z delom;
- zaposleni v javni upravi zelo redko dobijo priznanje za njihov trud in dobro opravljeno delo;
- komunikacija v javni upravi je zelo formalna in zapletena, pogosto pa poteka tudi v zaprtih krogih.

Naslednji problem, ki se pojavi pri UČ v javni upravi, je, da se ne uporablja strategije UČV, torej strategije, ki bi določala, kako naj bi se dejansko upravljalo z zaposlenimi ter kakšni so cilji te strategije in kako jih doseči, to pa je seveda velika pomanjkljivost, a strokovnjakinja izpostavlja, da obstajajo neki nastavki, ki bi v prihodnosti lahko vodili do oblikovanja in izvajanja strateškega UČV v Slovenski javni upravi (Intervjuvanka 2014).

Osnovno vodilo UČV je, da, če želi javna uprava zadovoljne uporabnike, potem mora imeti najprej zadovoljne zaposlene, ki bi lahko bistveno prispevali k zadovoljstvu uporabnikov, vendar pa je v marsikaterem državnem organu funkcija UČV še vedno zanemarjena oziroma

predvsem administrativna, čeprav se je vloga vodij izboljšala, le-ti še vedno preveč sledijo starim načelom UČV kot administrativni funkciji oziroma ne sodelujejo dovolj s kadrovskim oddelkom, saj mu ne pripisujejo dovolj pomembne vloge, hkrati pa, po mnenju strokovnjakinje, tudi sama vlada ne pripisuje dovolj velike vloge UČV (Intervjuvanka 2014). V Sloveniji je v javnem sektorju namreč opazna odsotnost poglobljene stroke UČV (Kohont in Dular 2014).

Vendar pa je razvoj UČV v slovenski javni upravi privedel do tega, da se danes veliko bolj poudarja ljudi, da se poskušajo ustvarjati in zagotavljati pogoji, da lahko človek razvije svoj potencial in prispeva k organizaciji, oblikovana so bolj jasna pričakovanja, kaj naj bi zaposleni opravil, poudarja pa se tudi večja vloga vodstva, ki poskuša reševati probleme, ko se le-ti pojavijo, kar se v preteklosti ni počelo, hkrati pa se je zboljšala tudi komunikacija, predvsem med zaposlenimi in vodstvom (Intervjuvanka 2014).

3.3 Prihodnji razvoj upravljanja človeških virov v javni upravi

Vloga kadrovske stroke in kadrovske službe je izredno pomembna in bi morala biti vsaj enako pomembna, kot ostale osnovne funkcije znotraj javne uprave, zato mora vodstvo zagotoviti vse potrebne pogoje, da lahko javna uprava deluje, torej mora zagotoviti vse potrebne vire, ljudje pa so eden izmed ključnih virov pri doseganju zadanih ciljev, posledično pa bi bilo seveda potrebno tudi oblikovanje strategije UČV, ki bi imela za osnovno vodilo poslovno strategijo organizacije, tako pa bi se točno vedelo, kakšni so cilji in kako jih realizirati ter bi dejansko določala, kako naj bi se ravnalo z ljudmi (Intervjuvanka 2014).

Pojavljajo pa se tudi novi dejavniki, ki bi lahko vplivali na sodobni UČV v javni upravi, kot so širjenje tehnologije, spremembe v vzorcih populacije, ki vplivajo na trge dela, ter nova potreba po vodilnem menedžmentu, zato so šibke točke UČV v javni upravi prednosti, ki jih ustvarjajo visoko sofisticirana informacijska tehnologija, vključno z informacijskim sistemom UČV, pomen razumevanja implikacij demografskih trendov, kot so staranje prebivalstva, potreba po dodatni pozornosti vodenju in razvoju vodenja ter večji poudarek na sposobnosti delovne sile in na upravljanju znanja (Shim v Brown 2004, 308). Javna uprava ima drugačno usmeritev kot profitni sektor, to pa pomeni, da, medtem ko ima UČV skupne značilnosti z vsemi sektorji glede problemov z delovno silo, pa bo UČV v javni upravi pokazalo številne razlike v primerjavi z UČV v privatnem sektorju (Brown 2004). V javni upravi je namreč po navadi bolj smiselno uporabljati drugačne pristope do UČV, kar je odvisno od organizacijskega konteksta in organizacijske kulture, ki vplivata na delovanje organizacije

(Nieto 2006). Poleg tega postajajo vedno bolj pomembni dejavniki, kot so motiviranje in razvoj zaposlenih oziroma menedžment in razvijanje intelektualnega potenciala zaposlenih v organizaciji ter tudi pomembnost vodenja in upravljanja kadrovskih virov (Jazbec 2001).

Usoda javne uprave je dandanes v veliki meri odvisna od sposobnosti dojemanja in prilagajanja ekonomskim in političnim dejavnikom v svetu, saj globalizacija vpliva na vsa področja delovanja in izvajanja družbenega življenja in dela, s tem pa postavlja osnovno usmeritev za razvoj družbe, zato birokratska organiziranost javne uprave v takšnih okoliščinah ni več funkcionalna (Jazbec 2001).

V Sloveniji si Ministrstvo za notranje zadeve (2014, 6–9) prizadeva dvigniti kakovost in učinkovitost delovanja uprave in upravljanja s kadrovskimi viri v javni upravi, kar naj bi dosegli s pomočjo naslednjih ukrepov:

- javno finančno vzdrževanje javnega sektorja: to naj bi se doseglo z uveljavljanjem ukrepov za konsolidacijo javnih financ, zaradi česar naj bi se sklenili dogovori z reprezentativnimi sindikati javne uprave v smeri omejevanja mase za plače oziroma za stroške dela v javni upravi leta 2015, za leto 2014 pa so takšni ukrepi že dogovorjeni;
- načrtovanje in spremljanje zaposlovanja v organih javne uprave: zmanjšanje števila zaposlenih v celotni javni upravi in oblikovanje strateškega pristopa pri UČV ter določanje okvira politike zaposlovanja v javnem sektorju;
- načrtovanje in spremljanje gibanja števila zaposlenih v javni upravi;
- izgradnja in vzpostavitev enotnega informacijskega sistema za UČV v organih državne uprave (UKIS): povezava enotnega informacijskega sistema z že obstoječo informatizirano bazo podatkov MFERAC, kar naj bi poenostavilo kadrovske postopke, omogočilo hitrejše prilagajanje spremembam na kadrovskem področju, podpiralo vodenje in odločanje ter prispevalo k strateškem načrtovanju kadrovske politike;
- vzpostavitev kompetenčnega modela v javni upravi in števila usposobljenih presojevalcev: to naj bi omogočilo okrepitev usposobljenosti javnih uslužbencev za strokovno opravljanje delovnih nalog, to pa bo pripomoglo k boljšemu izkoriščanju znanj in sposobnosti zaposlenih, dolgoročno pa k oblikovanju učinkovite, moderne in cenejše javne uprave ter omogočilo bolj transparentno, celovito in učinkovito vodenje postopkov UČV;
- vzpostavitev fleksibilnejšega nagrajevanja zaposlenih v javni upravi;
- vzpostavitev enotne baze zbiranja podatkov o plačah in drugih prejemkih v javni upravi (ISPAP);

- vzpostavitev informacijskega sistema za enoten obračun plač v celotni javni upravi;
- uveljavitev sprememb in dopolnitev Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS);
- sklenitev dogovora s socialnimi partnerji: identifikacija anomalij glede vrednotenja delovnih mest oziroma nazivov v javni upravi;
- enotna praksa na področju delovno pravnih razmerij s pomočjo delovanja Komisije za pritožbe iz delovnega razmerja pri Vladi RS;
- modernizacija uslužbenskega sistema in sistema upravljanja s kadri;
- modularno usposabljanje javnih uslužbencev (preko Upravne akademije): doseganje večje usposobljenosti javnih uslužbencev;
- prenova delovanja upravnih enot in »uvedba upravnih okrajev«: vzpostavitev bolj učinkovite organizirane uprave na teritorialni ravni;
- vzpostavitev sistema ocenjevanja uspešnosti delovanja upravnih organov po modelu CAF in UUP (samoocenjevanje in zunanje ocenjevanje);
- nadgradnja merljivih ciljev in sistema za podporo spremljanja zastavljenih ciljev na strateškem, taktičnem in operativnem nivoju;
- nova določitev temeljnih usmeritev, ciljev in vrednot v povezavi s kakovostjo poslovanja v javni upravi;
- priprava krovnega dokumenta strategije razvoja javne uprave 2014–2020;
- prenova upravne statistike za spremljanje upravnih postopkov.

Na ta način poskuša Ministrstvo za notranje zadeve opozoriti na pomembnost UČV v javni upravi in spodbuditi nujno potreben razvoj tega področja, ki lahko veliko prispeva k učinkovitosti delovanja celotnega državnega sistema.

4 SKLEP

Upravljanje s človeškimi viri zajema idejo upravljanja ljudi na delovnem mestu. Gre za menedžment ljudi in njihovih karier, za izobraževanje, izpopolnjevanje in usposabljanje najbolj primerne kadra za določeno delovno mesto. Poleg tega vključuje tudi odnose med zaposlenimi in komunikacijo med njimi, da se na ta način izpolni organizacijske cilje.

V svojem diplomskem delu sem preučevala vlogo UČV v javni upravi ter kako se je področje UČV spreminjalo skozi čas.

Razvoj upravljanja človeških virov izhaja iz različnih empiričnih in praktičnih disciplin, z industrijsko revolucijo konec 18. stoletja pa se je povečala potreba po upravljanju večjega

števila ljudi, zaradi česar je prišlo do razvoja raznih menedžerskih teorij. Zaradi proizvodnih in delavskih trgov, družbenih gibanj za pravice delavcev in javnih politik se je povečevalo raziskovanje na področju upravljanja ljudi. Največji razvoj je UČV doživelo v 20. stoletju, zlasti od 80. let dalje, ko je prišlo do sprememb na področju konteksta in vsebine, kako se upravlja z zaposlenimi. Konec 90. let pa je prišlo do razprave, ki je izpostavljala ključno vlogo UČV pri organizacijski uspešnosti. Na področju javne uprave pa je v 70. letih administrativno funkcijo UČV, ki je prevladovala v preteklosti tudi v zasebnem sektorju, nadomestila nova paradigma, imenovana novi javni menedžment (NJM). Šlo je za prevzem tehnik, teorij in praks iz zasebnega sektorja ter za njihovo implementacijo v javno upravo, da bi na ta način javna uprava zmanjšala finančne izdatke in postala bolj učinkovita. Posledično je prišlo do spreminjanja menedžerske strukture, do povečanja fleksibilnosti, do odstranitve centralizirane strukture ter do poudarjanja pomena zaposlenih in njihovih odnosov. Vse to pa je pozitivno vplivalo na premik od administrativne kadrovske funkcije do UČV v javnem sektorju. Ena največjih pomanjkljivosti na področju UČV v preteklosti je bila ta, da se je vloga UČV močno zanemarjala, saj je šlo predvsem za administrativno funkcijo znotraj javne uprave. Naslednja pomanjkljivost je bila tudi komunikacija znotraj hierarhije državnih organizacij, ki v preteklosti ni bila dobro urejena. A je imela javna uprava tudi svoje prednosti, saj so bile določene stvari veliko bolje urejene, kot na primer napredovanje, ki je bilo veliko bolj pregledno, bolj jasno in bolj enostavno.

Slovenska javna uprava se sooča s številnimi problemi na področju UČV, saj je glede razvoja UČV dokaj v zaostanku. Šele leta 2013 je v veljavo stopil Zakon o javnih uslužbencih, ki bolj podrobno ureja upravljanje zaposlenih v javni upravi, pred tem pa je bilo to področje razdeljeno na številne zakone in podzakonske akte, ki pa niso dovolj podrobno urejali UČV. Vendar pa je večina reform, ki se jih je izvedlo v Sloveniji na področju javne uprave, le delno uspešnih, saj se pogosto ugotovi, da zadani cilji niso bili izpolnjeni. Enako velja tudi za Zakon o javnih uslužbencih, kjer se v praksi ne izvajajo vsi njegovi elementi. Včasih zato, ker ni pravih strokovnjakov, ki bi lahko izvajali določene dejavnosti v skladu z zakonom, včasih pa tudi zato, ker se vodstvu znotraj posameznega državnega organa to ne zdi potrebno.

Poleg tega javna uprava v Sloveniji razpolaga z nizkimi finančnimi sredstvi, ker mora upoštevati varčevalne ukrepe zaradi gospodarske krize, zaradi česar se pogosto zanemari ravno UČV, ker je to področje po navadi najlažje omejiti in zmanjšati sredstva, predvsem na račun izpopolnjevanja in izobraževanja zaposlenih. Seveda pa to negativno vpliva tudi na zaposlene, ki se soočajo s pomanjkanjem motivacije za delo, s strahom pred odpustitvijo in s

pomanjkljivimi možnostmi razvoja kariere. Tako se pojavljajo tudi problemi pri napredovanju zaposlenih v javni upravi, saj je potrebno združiti star in nov sistem napredovanja, pri čemer je nov sistem veliko bolj zapleten. Vendar to verjetno ni glavni problem, s katerim se trenutno ukvarja javna uprava, saj je zaradi varčevalnih ukrepov zamrznjeno zaposlovanje oziroma se celo zmanjšuje število zaposlenih.

Naslednji problem slovenske javne uprave je tudi v tem, da ne uporablja strategije UČV, ki bi opredeljevala dejansko upravljanje zaposlenih ter cilje in kako le-te realizirati. Kadrovski oddelek zato ne more učinkovito podpirati organizacijske strategije, posledično pa tudi ne more uspešno upravljati z zaposlenimi.

V slovenski javni upravi se še vedno zanemarljivo pomembnost UČV oziroma se smatra za administrativno področje, namesto da bi se izkoristilo potencial zaposlenih, na ta način pa bi se pozitivno vplivalo na celotno organizacijsko delovanje.

Slovenska javna uprava se tako sooča s številnimi problemi pri UČV, vendar pa je razvoj UČV privedel do tega, da se dandanes veliko bolj poudarja ljudi in se poskušajo zagotavljati primerni pogoji za razvijanje človekovega potenciala. Bolj jasno pa so opredeljena tudi pričakovanja, kakšne naloge naj bi zaposleni opravljali ter komunikacija in odnosi zlasti med zaposlenimi in vodstvom.

Vloga UČV bi morala biti vsaj enako pomembna, kot preostale funkcije v organizaciji, kar velja tako za zasebni sektor, kot tudi za javno upravo. Vodstvo javne uprave je dolžno zagotoviti vse potrebne pogoje za njeno učinkovito delovanje, ljudje oziroma zaposleni pa predstavljajo enega ključnih virov, ki omogočajo doseganje zadanih ciljev.

Slovenska javna uprava bi morala v prvi vrsti oblikovati strategijo UČV, ki bi bila v skladu z celostno strategijo javne uprave, da bi se na ta način zagotovil pregled nad cilji in načini njihove realizacije. To bi bilo smiselno predvsem zato, ker se javna uprava zaradi zakonskih ureditev srečuje z večjimi omejitvami kot pa zasebni sektor.

Poleg tega pri UČV v javni upravi pomembno vlogo igra tudi globalizacija, saj zaradi neomejenega širjenja znanja posega na vsa področja človekovega delovanja. Gre za okolje, ki se hitro spreminja, stara birokratska, administrativna oblika UČV pa v takšnem kontekstu ni več funkcionalna, zato slovenska javna uprava ne more učinkovito opravljati svojega dela.

V Sloveniji si Ministrstvo za notranje zadeve sicer prizadeva dvigniti kakovost in učinkovitost UČV z različnimi ukrepi, vendar pa, če se bo zgodovina ponavljala in bodo ti ukrepi, tako kot

večina reform javne uprave, izvedeni le na pol, ne bo nobenega pravega prispevka k potrebnemu razvoju UČV.

5 LITERATURA

1. Beh, Loo-See in Leap-Han Loo. 2013. Human resource management best practices and firm performance: a universalisticperspective approach. *Serbian Journal of Management* 8 (2): 155–167.
2. Bosscher, Ilene Crysler. 2013. My How Things Have Changed! Strategic Organization Development ant the Transformation of Human Resource Management. *The Qualitative Report* 18 (10): 1–5.
3. Boudreau, John W. in Peter M. Ramstad. 2004. Talentship and the Evolution of Human Resource Management: From "Professional Practices" To "Strategic Talent Decision Science". *Center for Effective Organizations Publication* 04-6 (458): 1–16.
4. Boxall, Peter F. in John Purcell. 2008. *Strategy and human resource management*. New York: Palgrave Macmillan.
5. Bratton, John in Jeffrey Gold. 2007. *Human resource management: theory and practice*. New York: Palgrave.
6. Brown, Kerry. 2004. Human Resource Management in the Public Sector. *Public Management Review* 6 (3): 303–309.
7. BusinessDictionary. 2014. *Human resource management*. Dostopno prek: <http://www.businessdictionary.com/definition/human-resource-management-HRM.html> (18. julij 2014).
8. Cruz, Cristina, Shainaz Firfiray in Luis R. Gomez-Mejia. 2011. Socioemotional wealth and human resource management (HRM) in family-controlled firms. V *Research in Personnel and Human Resources Management*, ur. Joseph J. Martocchio, Hui Liao in Aparna Joshi, 159–205. Bingley: Emerald Group Publishing. Dostopno prek: eBook Academic Collection EBSCOhost.
9. Farnham, David in Sylvia Horton. 1996. *Managing people in the public service*. London: MacMillan.
10. Haček, Miro in Irena Bačlija. 2012. *Upravljanje človeških virov v upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
11. Harazin, Piroška in Katalin Pádár. 2013. Measuring and evaluating the added value of human resource management, knowledge management, and organizational learning. *International Journal of Management Cases* 15 (4): 37–47.
12. Intervjuvanka. 2014. Intervju z avtorico. Ljubljana, 5. avgust.

13. Jabbour, Charbel José Chiappetta in Fernando César Almada Santos. 2008. The central role of human resource management in the search for sustainable organizations. *The International Journal of Human Resource Management* 19 (12): 2133–2154.
14. Jazbec, Franci 2001. *Rekonceptualizacija reforme javne uprave*. Dostopno prek: http://odnos.si/prispevki/druzboslovne_vsebine/javna_uprava/ (2. avgust 2014).
15. Jordan, Todd in R. Paul Battaglio Jr. 2014. Are We There Yet? The State of Public Human Resource Management Research. *Public Personnel Management* 42 (1): 25–57.
16. Kohont, Andrej in Boris Dular. 2014. Dolgoročno usmerjene kadrovske prakse prispevajo k poslovnemu uspehu. *Ekonomska demokracija* 18 (2): 7–9.
17. *Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS)*. Ur. l. RS 57/2008. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=87008&part=u&highlight=kolektivna+pogodba+za+javni+sektor#!/Kolektivna-pogodba-za-javni-sektor-\(KPJS\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=87008&part=u&highlight=kolektivna+pogodba+za+javni+sektor#!/Kolektivna-pogodba-za-javni-sektor-(KPJS)) (5. avgust 2014).
18. Kramar, Robin. 2014. Beyond strategic human resource management: is sustainable human resource management the next approach? *The International Journal of Human Resource Management* 25 (8): 1069–1089.
19. Marler, Janet H. 2012. Strategic human resource management in context: A historical and global perspective. *The Academy of Management Perspectives* 26 (2): 6–11.
20. Ministrstvo za notranje zadeve. 2014. *Načrt dela Ministrstva za notranje zadeve 2014*. Dostopno prek: http://www.mnz.gov.si/fileadmin/mnz.gov.si/pageuploads/SOJ/Nacrt_dela_2014/Nacrt_dela_MNZ_2014.pdf (2. avgust 2014).
21. Munteanu, Anca-Ioana. 2013. New approaches of the concepts of human resources, human resources management and strategic human resource management. *Annals of the University of Oradea, Economic Science Series* 22 (1): 1520–1525.
22. Muscalu, Emanoil in Silvana Nicoleta Muntean. 2013. Defining Aspects Of Human Resource Management Strategy Within The General Strategy Of The Modern Organization. *Annals of Faculty of Economics* 1 (1): 1526–1535.
23. Nieto, Michael L. 2006. *An introduction to human resource management: an integrated approach*. New York: Palgrave Macmillan.
24. Orešnik, Elizabeta. 2009. Primerjalni prikaz ravnanja s človeškimi viri v državnem organu. *Zbornik 6. študentske konference Fakultete za management Koper*, ur. Štefan

- Bojnc. Dostopno prek: <http://www.fm-kp.si/zalozba/ISBN/978-961-266-033-8/prispevki/Oresnik%20Elizabeta.pdf> (1. avgust 2014).
25. Pandiloska Jurak, Alenka. 2008. Menedžment človeških virov v javnem sektorju. *Raziskave in razprave 1* (1-3): 63–88.
26. Svetlik, Ivan in Nada Zupan, ur. 2009. *Menedžment človeških virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
27. Vani, G. 2011. Evolution of Human Resource Management. *Review of Management 1* (2): 127–133.
28. *Zakon o delovnih razmerjih (ZDR-1)*. Ur. l. RS 21/20013. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlurid=2013784> (5. avgust 2008).
29. *Zakon o finančni upravi (ZFU)*. Ur. l. RS 25/2014. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=116959&part=u&highlight=zakon+o+finan%25C4%258Dni+upravi#!/Zakon-o-financni-upravi-\(ZFU\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=116959&part=u&highlight=zakon+o+finan%25C4%258Dni+upravi#!/Zakon-o-financni-upravi-(ZFU)) (5. avgust 2014).
30. *Zakon o javnih uslužbencih (ZJU-UPB3)*. Ur. l. RS 63/2007. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/content?id=81343> (5. avgust 2014).
31. *Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB13)*. Ur. l. RS 108/2009. Dostopno prek: <http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=200256&stevilka=2760> (5. avgust 2014).
32. *Zakon o spremembah in dopolnitvah Zakona o javnih uslužbencih (ZJUD)* Ur. l. RS 65/2008. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=87367&part=u&highlight=zakon+o+spremembah+in+dopolnitvah+zakona+o+javnih+uslu%25C5%25BEbencih#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-javnih-usluzbencih-\(ZJU-D\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=87367&part=u&highlight=zakon+o+spremembah+in+dopolnitvah+zakona+o+javnih+uslu%25C5%25BEbencih#!/Zakon-o-spremembah-in-dopolnitvah-Zakona-o-javnih-usluzbencih-(ZJU-D)) (5. avgust 2014).
33. *Zakon o spremembah Zakona o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS-UPB7)*. Ur. l. RS 95/2007. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=118166&part=u&highlight=zakon+o+spremembah+Zakona+o+sistemu+pla%25C4%258D+v+javnem+sektorju#!/Zakon-o-spremembah-Zakona-o-sistemu-plac-v-javnem-sektorju-\(ZSPJS-S\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=118166&part=u&highlight=zakon+o+spremembah+Zakona+o+sistemu+pla%25C4%258D+v+javnem+sektorju#!/Zakon-o-spremembah-Zakona-o-sistemu-plac-v-javnem-sektorju-(ZSPJS-S)) (5. avgust 2014).
34. *Zakon za uravnoteženje javnih financ (ZUJF)*. Ur. l. RS 40/2012. Dostopno prek: [http://www.uradni-list.si/1/content?id=108751&part=u&highlight=zakon+za+uravnate%25C5%25BEenje+javnih+financ#!/Zakon-za-uravnatezenje-javnih-financ-\(ZUJF\)](http://www.uradni-list.si/1/content?id=108751&part=u&highlight=zakon+za+uravnate%25C5%25BEenje+javnih+financ#!/Zakon-za-uravnatezenje-javnih-financ-(ZUJF)) (5. avgust 2014).

Priloga A: Intervju s strokovnjakinjo za upravljanje s človeškimi viri v javni upravi

INTERVJU – Upravljanje s človeškimi viri v javni upravi

1. Kako poteka upravljanje s človeškimi viri v javni upravi danes?

V javni upravi smo omejeni in se nekako poslužujemo zakonodaje, ki nam postavlja nek formalni okvir. Temeljni zakon, ki sistemsko ureja samo upravljanje s človeškimi viri, je Zakon o javnih uslužbencih, ki je se je začel veljati z letom 2013 in tako se je na novo vzpostavil sistem upravljanja s človeškimi viri. Zakon pa je prinesel tudi nekaj novosti, in sicer prakse kot so kadrovski načrt, letni pogovori, ocenjevanje javnih uslužbencev, česar prej ni bilo. Napredovanje in izobraževanje javnih uslužbencev pa je bilo že prej zakonsko določeno. Zakon je prinesel tudi kariero, ki pa se v večini javne uprave ne uporablja v praksi. Poleg tega je javna uprava s finančnega vidika veliko bolj omejena v primerjavi z zasebnim sektorjem, zlasti na področju upravljanja s človeškimi viri, kjer je po navadi najlažje omejiti finančna sredstva, zlasti na račun izobraževanja in usposabljanja javnih uslužbencev. To pa ni dobro za kader, ker se mi zdi, da je zelo pomembno, da obstajajo taki sistemi, ki bi omogočali perspektivnemu kadru nagrajevanje. To pomeni, da se v bistvu res loči; kar je dobro, se nagradi, kar pa ni tako dobro, se poišče razloge, zakaj ni dobro in se temu primerno izvede določene ukrepe in se potem čez določen čas preveri ali so bili izvedeni ukrepi uspešni. Če hočemo imeti zadovoljne uporabnike, moramo namreč najprej imeti zadovoljne uslužbence. To se mi zdi, da je osnovno vodilo, zato se mi zdi, da bi moral biti poudarek na kadrovske funkciji, ki v marsikaterem organu ni dovolj močna, ampak je bolj administrativna.

a. Katere so glavne naloge pri upravljanju s človeškimi viri?

Vse elemente oziroma prakse, ki sem jih naštel v prejšnjem odgovoru, so nekako tudi glavne naloge upravljanja zaposlenih v javni upravi. Poleg tega je zelo pomembno tudi načrtovanje, kako načrtuješ s kadri in njihovimi karierami. Oblikovanje in upoštevanje kadrovskega načrta pa vseeno še ni v veljavi v celotni javni upravi, ker se še oblikujejo kompetenčni modeli, ki bi omogočalo načrtovanje kadrov oziroma tega za enkrat ne nameravajo izvajati. Se mi pa zdi smotno, ker ti sam kompetenčni model daje neko osnovo, da prepoznaš vse naloge vseh zaposlenih, ki pa jih je v javni upravi veliko. Posledično bi bilo tudi lažje preverjati učinkovitost, predvsem v smislu ali so pravi ljudje na pravem mestu. Zato bi bilo oblikovanje kompetenčnega modela zelo smiselno, ravno v tem času, ko se zmanjšuje število zaposlenih v javni upravi. Ljudje pa bi meli občutek, da so bolj vključeni v samo delo, verjetno bi bili tudi bolj motivirani za delo, bolj jasna bi bila pričakovanja v smislu, kaj se od njih pričakuje, lažje bi bilo ocenjevanje, vezni element pa bi bili letni pogovori, ali so zaposleni realizirali zadane cilje. Vendar pa menim, da nimamo dovolj usposobljenih kadrovske strokovnjakov za takšno delo. Nekateri kadrovske strokovnjaki tudi ne gredo v koraku s časom, zato bi bilo potrebno izboljšati komunikacijo in izvajati usposabljanja. Menim pa, da imamo potencial, da bi se lahko tak kader razvil. Vendar je glavna omejitev pri tem ta, da nismo naklonjeni spremembam.

b. Kako pomembna se vam danes zdi vloga kadrovske strokovnjakov in kadrovske službe/upravljanja s človeškimi viri?

Kot sem že prej omenila, se mi zdi vloga kadrovske strokovnjakov in kadrovske službe zelo pomembna. Menim, da bi morala biti vsaj enaka ostalim osnovnim funkcijam, kot je na primer finančna funkcija. Morda je celo najbolj pomembna funkcija. Vodstvo mora namreč

zagotoviti vse pogoje, da lahko organizacija deluje. To pomeni, da mora zagotoviti vse vire, ljudje pa so eden izmed teh virov.

c. Kaj menite o strateškem upravljanju s človeškimi viri?

Menim, da bi morala biti pripravljena tudi strategija za upravljanje s človeškimi viri, ki bi temeljila na poslovni strategiji organizacije, ker se tako točno ve, kakšni so cilji, kako jih realizirati. Zato se mi zdi zelo pomembna strategija, ki bi dejansko določala, kako naj bi se ravnalo z ljudmi.

d. Ali izvajate strateško upravljanje s človeškimi viri?

Mi nimamo strategije upravljanja s človeškimi viri. Kar pa je velika pomanjkljivost.

e. Ali se udeležujete izobraževanj s področja upravljanja s človeškimi viri?

Osebno sem se udeleževala veliko izobraževanj in se tudi sama izobraževala in informirala o aktualnostih na kadrovskega področju. Enako pa velja tudi za moje sodelavce s kadrovskega področja, kjer je bil tudi z njihove strani vedno interes za izobraževanje.

2. Kako je potekal razvoj upravljanja človeških virov v javni upravi?

V preteklosti sistemsko področje upravljanja človeških virov ni bilo tako dobro urejeno. Obstajal je Zakon o delavcih v državnih organih, kjer pa je šlo za neke čisto osnovne ureditve, v smislu nameščanja, premeščanja in napredovanja. Drugi zakoni in podzakonski akti pa so urejali pripravništvo, usposabljanje ter strokovne izpite in tudi plačni sistem. Torej sistemsko to ni bilo urejeno. Z letom 2008 se je uredil plačni sistem in s tem tudi področje napredovanja. Sam sistem javnih uslužbencev pa se je uredil z Zakonom o javnih uslužbencih, sprejetim leta 2013. Pred tem pa je bilo UČV zgolj administrativna funkcija, ki je temeljila na izdajanju delavno pravnih aktov, na zavarovanju zaposlenih, izobraževanju in obračunavanju plač.

a. Kako pomembna je bila vloga upravljanja s človeškimi viri v preteklosti v primerjavi z drugimi službami v organizaciji?

V preteklosti se je vloga UČV zelo zanemarjala, saj je predstavljala bolj administrativno funkcijo znotraj javne uprave.

b. Kdaj se je začela uporaba strateškega upravljanja s človeškimi viri (če se je oz. ali se to uporablja že od nekdaj)?

Še danes se ne uporablja strateški menedžment UČV. Obstajajo pa neki nastavki, ki bi v prihodnosti lahko privedli do oblikovanja strateškega UČV.

3. Prednosti (pozitivno) in pomanjkljivosti (negativno) upravljanja s človeškimi viri danes in v preteklosti (Kaj je bilo boljše pred razvojem UČV stroke in kaj slabše ter kaj je danes boljše ter kaj slabše na področju UČV)

a. Prednosti UČV v preteklosti?

Določene stvari so bile v preteklosti bolj urejene, recimo napredovanje. Ta vidik, se mi zdi, da je bolj prej veliko bolj pregleden, bolj jasn in bolj enostaven. Danes pa je to področje zelo kompleksno urejeno. Pretekli sistem napredovanja je sicer imel neke pomanjkljivosti, ampak

je bil velik bolj pregleden. Zlasti je danes problem v tem, da je potrebno združiti star sistem z novim.

b. Pomanjkljivosti UČV v preteklosti?

Največja pomanjkljivost UČV v preteklosti je bila definitivno administrativna vloga kadrovske službe ter tudi, da ni bilo poudarka na ljudeh. Zdi se mi, da je danes veliko več poudarka na ljudeh v smislu, da je potrebno ustvariti pogoje, da lahko človek res da čim več od sebe. Oblikovana so bolj jasna pričakovanja, poudarja pa se tudi večja vloga vodje. V preteklosti ni bila dobro urejena komunikacija znotraj hierarhije organizacije, čeprav še danes ni najboljša, se pa iz leta v leto izboljšuje, zlasti zaradi novega vodstva. Seveda pa ni možno ustvariti optimalnih pogojev v kratkem času.

c. Prednosti UČV danes?

Prednosti so predvsem v vodstvu, ki rešuje probleme, ko jih zazna, saj se v preteklosti tega ni počelo. Izboljšala se je tudi komunikacija, zlasti med zaposlenimi in vodstvom. Pomembno je namreč vodstvo, ki ima dovolj empatije, da pozna in prepozna potrebe in želje svojih zaposlenih. To je še posebej pomembno v trenutni situaciji, ko je v javni upravi zamrznjeno napredovanje in novo zaposlovanje, zato je potrebno zaposlene motivirati in nagrajevati na drugačne načine in ne le z napredovanjem ali finančno spodbudo. V ta namen je bilo izvedenih veliko izobraževanj na temo vodenja in komunikacije med zaposlenimi znotraj organizacije.

d. Pomanjkljivosti UČV danes?

Večina reform, ki se jih izvede v Sloveniji na področju javne uprave, je izoblikovanih in zvedenih le napol, namesto, da bi dejansko rešile težave, saj, ko se preverja učinke reforme, se po navadi ugotovi, da veliko zastavljenih ciljev ni doseženih. Čeprav se je vloga vodij izboljšala, le-ti še vedno preveč sledijo starim načelom UČV kot administrativni funkciji oziroma ne sodelujejo dovolj s kadrovskim oddelkom, saj mu ne pripisujejo dovolj pomembne vloge. Tudi vlada sama namreč ne daje dovolj velikega poudarka na upravljanju UČV.