



UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

ŠPELA DRAGAR

**RAZVOJ KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA V DRŽAVNI
UPRAVI**

Magistrsko delo

Ljubljana 2010



UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Špela Dragar

Mentor: izr. prof. dr. Marjan Brezovšek

**RAZVOJ KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA V DRŽAVNI
UPRAVI**

Magistrsko delo

Ljubljana 2010

RAZVOJ KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA V DRŽAVNI UPRAVI

V skladu s sodobnimi načeli upravljanja človeških virov je nova uslužbenska zakonodaja uvedla vrsto instrumentov za prepoznavanje lastnosti in sposobnosti javnih uslužbencev ter oblikovanje možnosti nadaljnjega razvoja, ki bo usklajen s cilji uprave.

Najpomembnejši elementi sodobnih pristopov upravljanja s človeškimi viri v uslužbenskem sistemu, ki omogočajo razvoj kariere javnega uslužbenca so letni pogovor, izobraževanje, usposabljanje ter izpopolnjevanje in ocenjevanje delovne uspešnosti, ki je podlaga za napredovanje uradnika v naziv ali javnega uslužbenca v plačni razred ter določitev ocene, ki je podlaga za določitev dodatka iz naslova delovne uspešnosti uslužbenca. *Z letnim pogovorom* s sodelavcem se želi zagotoviti spremljanje in usmerjanje kariere javnih uslužbencev ter zagotoviti njihovo uspešno delovanje. Takšni pogovori so del vsakega sodobnega vodenja in organiziranja dela in so tudi v državni upravi bistveni za spremljanje kariere zaposlenega. Načrtno in usmerjeno *izobraževanje uslužbencev* prispeva k boljšemu delu organa, uprave in hkrati delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev. *Izpopolnjevanje in usposabljanje* sta načrtovana, kar pomeni, da zaposleni permanentno pridobiva tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in njegov strokovni razvoj. *Ocenjevanje in napredovanje* javnih uslužbencev, in sicer ocenjevanje letne delovne uspešnosti kot sredstvo za spodbujanje kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju ter napredovanje na delovnem mestu in nazivu, ki naj bi omogočil napredovanje uspešnim in strokovno sposobnejšim uslužbencem. Napredovanje ni več avtomatično, pač pa se periodično ocenjujejo delovne in strokovne lastnosti javnega uslužbenca.

Pri oblikovanju kariernega razvoja ima pomembno vlogo posameznik s svojo samoiniciativnostjo, pa tudi vodilni in vodstveni uslužbenci, ki kot neposredni vodje izvajajo ključne institute (npr. letni pogovor s sodelavcem, ocenjevanje). Poklicni menedžment zagotavlja možnosti za delovni razvoj in kariero zaposlenega, spodbuja ustvarjalnost in strokovnost ter zagotavlja profesionalnost pri odločanju o pravicah in obveznostih zaposlenih. Bistveni podjetniški koncept in eno izmed temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja, ki se uvaja v javni sektor, je prav poslanstvo in strateški menedžment. Ta ima v okviru politik upravljanja človeških virov pomemben vpliv ne le na zaposlovanje, temveč tudi na razvoj in oblikovanje kariere posameznika, njegovo usposabljanje ter ocenjevanje in nagrajevanje upoštevajoč zadovoljstvo uporabnikov storitev.

Nov uslužbenski sistem v primerjavi s prejšnjim pomeni korenito reformo, ki seveda potrebuje primeren čas za ukoreninjenje, odpravo vseh nedorečenih in v praksi ne najboljših rešitev. Sprejem nove uslužbenske zakonodaje je gotovo pravi korak v smeri sodobnejšega in učinkovitejšega upravnega aparata, kljub temu da bodo dolgoročni učinki novega uslužbenskega sistema vidni šele čez nekaj let.

Ključne besede: letni pogovor, izobraževanje, ocenjevanje, napredovanje, nagrajevanje.

CAREER DEVELOPMENT OF THE PUBLIC EMPLOYEE IN STATE GOVERNMENT

In accordance with the modern human resource standards civil service law implemented many instruments to identify characteristics and abilities of public employees. The future development should be coordinated with aims and goals of state government. Legislation offers many actions and procedures which should encourage realization of the highest standard of professional public employee career.

The most important elements in the contemporary approaches to human resource management in the civil servant system that enable the development of a civil servant's career are the annual interview, education, training, performance evaluation (which is the basis for an official's promotion to a title or a civil servant's advancement to the next wage grade) and the designation of a grade, which is the basis for determining the performance bonus. The purpose of the *annual interview* of a co-worker is to provide monitoring and guidance for civil servants' careers and ensure their successful operation. Such interviews are part of all modern work management and organisation and are essential in civil service in order to monitor the employees' careers. The planned and directed *employee education* contributes to the improved operation of the body and civil service, as well as the professional and personal development of employees. *The training* is planned, which means that employees permanently acquire the knowledge and skills required for quality work and professional development. *The evaluation* of civil servants refers to the evaluation of their annual work performance for the purposes of career advancement and for making the correct decisions about their promotion; *the promotion* of civil servants refers to promotions in the workplace and awarding titles and is aimed at allowing the more successful and professionally capable employees to advance their careers. Promotion no longer happens automatically, but on the basis of the periodic evaluation of the working and professional characteristics of a civil servant.

Important roles in shaping the development of a career are played by the individual and his self-initiative, as well as the management staff – the managers directly in charge who perform the key functions (e.g. the annual interview of a co-worker and the evaluation). Professional management provides possibilities for the employee's professional development and career, encourages creativity and professionalism and provides a professional approach to decisions regarding the rights and obligations of employees. The key entrepreneurial concept and one of the main principles of the new public sector management that is being introduced to the public sector is the mission and strategic management. Within the framework of human resource management policies, it not only has an important influence on hiring, but also on the development and shaping of an individual's career, training, evaluation and rewards in accordance with the satisfaction of the service users.

The new government employees system compared to the old one means radical reform which needs same time to establish in practice. The adoption of new public employee legislation is for sure the right step towards modern and efficient administrative apparatus, although the long run effect of the new system will be seen in our future years.

Key words: annual interview, education, evaluation, promotion, rewarding

KAZALO:

1 UVOD	8
1.1 NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA	10
1.2 HIPOTEZE	10
1.3 METODOLOŠKI PRISTOP.....	10
1.4 KRATKA PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA ZDRAVJE RS	11
2 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV	13
2.1 SKUPNA NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV	13
2.2 NAČELA ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNI UPRAVI.....	17
2.3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV	19
2.3.1 Javna uprava, javni sektor in državna uprava	19
2.3.2 Učinkovita in uspešna uprava	20
2.3.3 Javni uslužbenec.....	21
2.3.4 Sistemizacija delovnih mest in kadrovski načrt	22
2.3.5 Delovna mesta, položaji in nazivi	22
2.3.6 Plačna skupina, plačna lestvica, tarifni razred in plačni razred.....	25
2.4 TEMELJNI MODELI UREJANJA USLUŽBENSKIH RAZMERIC	27
2.4.1 Javnopravni ali zasebnopravni model	27
2.4.2 Karierni ali pozicijski model	28
2.4.3 Odprti ali zaprti model	29
2.4.4 Idealni model javnih uslužbencev	29
3 OPREDELITEV POJMOV, POVEZANIH S KARIERO	31
3.1 DEFINICIJA KARIERE	31
3.1.1 Spremembe v pojmovanju kariere.....	32
3.1.2 Objektivni in subjektivni vidik kariere.....	33
3.2 RAZVOJ KARIERE.....	33
3.3 NAČRTOVANJE KARIERE.....	34
3.4 UPRAVLJANJE KARIERE	35
3.5 TEMELNJE KARIERNE OBLIKE.....	36
3.5.1. Birokratska kariera	36
3.5.2 Profesionalna kariera.....	37
3.5.3 Podjetniška kariera	37

3.6 POMEN KARIERNEGA NAČELA V DRŽAVNI UPRAVI	37
3.7 KARIERNE POTREBE V DRŽAVNI UPRAVI	38
3.7.1 Sidro varnosti in stabilnosti.....	40
3.7.2 Sidro tehnično-funkcionalne kompetentnosti.....	40
4 VODENJE IN UPRAVLJANJE V UPRAVI.....	42
4.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT.....	43
4.1.1 Javni menedžer.....	44
4.1.2 Uspešen javni menedžer.....	47
4.1.2.1 Ustrezne osebnostne lastnosti in znanja sodobnega javnega menedžerja	47
4.2 MENEDŽER V DRŽAVNI UPRAVI.....	48
4.2.1 Vloga uradniškega sveta.....	49
4.2.2 Strokovna usposobljenost, primernost in kompetence	51
4.2.3 Izobraževanje vodilnega upravnega menedžmenta.....	52
5 ELEMENTI, S POMOČJO KATERIH SE URESNIČUJE RAZVOJ KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA	54
5.1 LETNI POGOVOR S SODELAVCEM	55
5.1.1 Namen in cilji letnega pogovora	55
5.1.2 Predpostavke za uspešno izveden letni pogovor	57
5.1.3 Potek letnega pogovora	57
5.2 IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE.....	58
5.2.1 Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v državni upravi.....	59
5.2.2 Izobraževanje javnega uslužbenca	62
5.2.3 Usposabljanje in izpopolnjevanje javnega uslužbenca	63
5.3 OCENJEVANJE IN NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV	63
5.3.1 Postopek ocenjevanja javnega uslužbenca.....	64
5.3.2 Napredovanje javnega uslužbenca v višji plačilni razred	67
5.3.3 Napredovanje uradnika v višji naziv	69
5.3.4 Napredovanje v višji naziv in višji plačni razred	70
5.3.4.1 Pospešeno napredovanje v višji naziv	71
5.3.5 Napredovanje v primeru premestitve na zahtevnejšo delovno mesto	71
5.4. OCENJEVANJE IN NAPREDOVANJE DIREKTORJEV	73
6 NAGRAJEVANJE JAVNEGA USLUŽBENCA.....	75
6.1 REDNA DELOVNA USPEŠNOST	75

6.2 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA POVEČANEGA OBSEGA DELA.....	78
6.3 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU	79
7 EMPIRIČNI DEL	82
7.1 CILJ IN NAMEN RAZISKAVE TER HIPOTEZE	82
7.2 METODOLOGIJA ZBIRANJA PODATKOV IN VELIKOST VZORCA.....	82
7.2.1 Struktura vzorca	83
7.3 METODOLOGIJA STATISTIČNE ANALIZE PODATKOV	85
7.4 DESKRIPTIVNA (UNIVARIATNA) ANALIZA	86
7.5 BIVARIATNA ANALIZA.....	90
7.6 TESTIRANJE GLAVNIH HIPOTEZ	95
8 KLJUČNE UGOTOVITVE IN SKLEP.....	102
9 TEMELJNA LITERATURA IN VIRI.....	106
9.1 LITERATURA	106
9.2 VIRI.....	109
10 PRILOGI.....	111
PRILOGA A: VPRAŠALNIK O RAZVOJU KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA NA MINISTRSTVU.....	111
PRILOGA B: PRIKAZ REZULTATOV VPRAŠALNIKA	116

1 UVOD

V zadnjem desetletju je nesporno mogoče zaznati velike ali vsaj večje spremembe slovenske javne uprave pri načinu njenega poslovanja in njenem odnosu do uporabnikov. V slovenski javni upravi je prišlo do radikalne vrednostne in kulturne transformacije iz tradicionalne javne uprave, temelječe na tradicionalnih vrednotah (hierarhičnem nadzoru, konformizmu, neosebne vodenju, avtoriteti glede na položaj ipd.), v novo, sodobno javno upravo, temelječo na novih kulturnih vrednotah (odprtosti, transparentnosti, učinkovitosti ipd.). Taka transformacija javne uprave je posledica delovanja več dejavnikov, predvsem pa povečanja vpliva državljanov na delo javne uprave, uvajanja politike dialoga kot metode dela in usmerjenosti v uspešnost.

V okviru sprememb oziroma reformnih procesov in prilagajanja pravnemu redu Evropske unije (EU) je bil eden od ciljev Republike Slovenije oziroma njene državne uprave tudi vzpostavitev sistema javnih uslužbencev kot sistema, ki bo ob zakonitosti zagotavljal predvsem strokovnost in politično nevtralnost ter nepristranskost pri opravljanju javnih nalog. Uspešno, učinkovito in predvsem zakonito delovanje je cilj, ki ga zastavljajo tako organizacije kot posamezniki, pri čemer je vse bolj prisotno tudi zavedanje, da je tako ravnanje nujno potrebno na vseh področjih. Tudi zaposleni v javni upravi so njeno glavno premoženje in vlaganje vanje je bistvenega pomena za njen nadaljnji uspeh. Pravilno strokovno in predvsem zakonito ravnanje na področju kadrovske dejavnosti je namreč dolgoročno najustrežnejši način, ki omogoča izvajanje nalog organizacije ob hkratnem upoštevanju kadrovskih virov. Organizacijska odličnost se začne z zaposlovanjem pravega osebja, vendar hitro zahteva njihovo nadaljnje izobraževanje, usposabljanje in razvoj. Proces nenehnega spreminjanja in razvoja vključuje vizijo uprave kot organizacije, zavezane vseživljenjskemu učenju. To je povezano tudi z elementi sodobnega uslužbenskega sistema, vključno s kariernimi strukturami, spremljanjem kariernega razvoja, povečanimi možnostmi horizontalnih in vertikalnih premikov javnih uslužbencev, ki so zasnovani tako, da omogočajo kar največje uresničenje zmogljivosti le-teh.

Zakon o javnih uslužbencih (2002; v nadaljnjem besedilu: ZJU) je posegel v utečeno delovanje v javnem sektorju predvsem pa v državni upravi. Spremembe, ki jih je prinesel zadevajo predvsem področje človeških virov. Lahko bi rekli, da gre na tem sistemskem področju »za dograditev strukture, hkrati pa tudi za oblikovanje upravne (organizacijske) kulture, ki bo vplivala na doseganje vseh z zakonom zastavljenih ciljev« (Stare 2003, 389).

ZJU je vpeljal načelo kariere in s tem možnost kariernega razvoja uradnikov. Obstaja več vrst oblik kariere, vse pa so odvisne ne le od strokovne usposobljenosti, temveč tudi od drugih delovnih in strokovnih kakovosti posameznika ter njegovih rezultatov dela. Strokovno usposobljen posameznik ni nujno tudi primeren za določeno delo. Vsota vsega navedenega je jamstvo za delovni uspeh in tudi za znanje samo po sebi.

V letu 2002 je bil sprejet Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (2002; v nadaljnjem besedilu: ZSPJS), ki je z uveljavitvijo novega plačnega sistema nadomestil Zakon o razmerjih plač v javnih zavodih, državnih organih in organih lokalnih skupnosti iz leta 1994. Nov zakon, ki je bil sprejet že v letu 2002, se je za večino od približno 150.000 zaposlenih v javnem sektorju v praksi začel uporabljati šele z avgustom 2008. Nova ureditev plačnega sistema predvideva bistveno novost v primerjavi s preteklo ureditvijo, saj se za veliko večino zaposlenih v javnem sektorju višina osnovnih plač, dodatkov, kakor tudi merila in kriteriji za izplačevanje sredstev določajo s kolektivno pogodbo za javni sektor oziroma s kolektivno pogodbo posamezne dejavnosti. Temeljni cilj uvedbe novega plačnega sistema je bila odprava nesorazmerij v osnovnih plačah (uveljavitev enakega plačila za delo na primerljivih delovnih mestih) v celotnem javnem sektorju od državne uprave, pravosodnih organov, uprav lokalnih skupnosti do javnih zavodov, javnih agencij, javnih skladov in javnih gospodarskih zavodov. Zaključek več let trajajočih pogajanj in dogovor o plačah po novem v tako raznovrstnih dejavnosti pomeni tudi zavezo, da bo kakršne koli spremembe v zvezi s plačami v javnem sektorju še bolj kot do sedaj treba sprejemati v dogovoru med delodajalsko in delojemalsko stranjo, brez možnosti enostranskih posegov v že dogovorjeno (Korade Purg in drugi 2008, 11. pogl).

Načelo kariere je torej sestavni del kariernega sistema javnih uslužbencev, za katere je značilna postopna kariera, ki se praviloma začne pri najnižjem nazivu in se nato za najuspešnejše uradnike nadaljuje do najvišjega naziva. Nova uslužbenska zakonodaja določa, da se zaposlenemu v javnem sektorju nudijo nove možnosti ugotavljanja kariernega sidra, saj postaja uslužbenec s svojim znanjem, sposobnostmi, hotenji ter pričakovanji eno izmed osnovnih izhodišč v upravi. ZJU in ZSPJS za prepoznavanje lastnosti in sposobnosti javnih uslužbencev ter oblikovanje možnosti nadaljnjega razvoja, ki bo usklajen s cilji uprave, ponujata vrsto institutov, ukrepov in postopkov, ki naj bi medsebojno povezani spodbujali uresničevanje kariere.

1.1 NAMEN IN CILJ MAGISTRSKEGA DELA

V magistrskem delu želim prikazati teoretična izhodišča za razvoj kariere in sistemska izhodišča upravljanja s človeškimi viri v državni upravi ter s tem pojasniti možnosti javnih uslužbencev za njihov karierni razvoj. Kadrovske viri so največje bogastvo vsake organizacije, tudi javne oziroma državne uprave. Zakonski okvir nudi dobre možnosti za boljši izkoristek kadrovskih virov, ki pa je nujno povezan s krepitvijo vloge in odgovornosti menedžmenta. Upravljanje s človeškimi viri v državni upravi se z novo zakonodajo približuje zakonitostim v zasebnem sektorju. V magistrskem delu bom opredelila bistvene elemente sistema javnih uslužbencev, in sicer splošne pojme, načela in sisteme, ki so potrebni za razumevanje delovanja uslužbenske sistema in elemente za razvoj kariere javnih uslužbencev. Opredelila bom tudi pojem upravnega menedžerja, saj ta mora ali pa bi vsaj moral zagotavljati uresničevanje kariere javnega uslužbenca.

Cilj magistrskega dela je analizirati osnovne pojme in zakonodajo s področja razvoja kariere javnih uslužbencev ter ugotoviti, ali nova zakonodaja, ki smo jo sprejemali praktično celo desetletje, dejansko omogoča karierni razvoj javnih uslužbencev.

1.2 HIPOTEZE

Na osnovi teoretičnih izhodišč bom na vzorcu preverila naslednje hipoteze:

Hipoteza 1: Uslužbenki sistem ne omogoča zadovoljivega razvoja kariere javnega uslužbenca.

Hipoteza 2: Z obstoječim sistemom napredovanja so javni uslužbenci nezadovoljni.

Hipoteza 3: Daljši »staž« na ministrstvu oziroma v državni upravi pomeni manjšo motiviranost za karierni razvoj.

Hipoteza 4: Javni uslužbenci niso zadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju.

1.3 METODOLOŠKI PRISTOP

Teoretični del naloge bo izveden s pomočjo študija različne literature s poudarkom na relevantni strokovni literaturi in pravnih virih oziroma zakonskih instrumentih s tega področja.

V empiričnem delu bom s študijo primera državnega organa, kjer sem zaposlena tudi sama, poskušala ugotoviti, ali nova zakonodaja dejansko omogoča karierni razvoj javnih uslužbencev. Dejstvo je, da sprejeta zakonodaja omogoča kar nekaj možnosti za razvoj kariere, predvsem uradnikov. Cilj raziskave je ugotoviti, kako javni uslužbenci doživljajo razvoj svoje kariere in možnosti za njen razvoj.

Empirični del naloge bo izveden z individualno anketo s pomočjo vprašalnika, ki bo posredovan zaposlenim na Ministrstvu za zdravje Republike Slovenije. Vprašalnik bo vseboval vprašanja zaprtega tipa. Analiza rezultatov vprašalnika bo izvedena s programskim orodjem SPSS.

Na osnovi opravljenega vprašalnika in študija literature bom poskušala potrditi oziroma ovreči postavljene hipoteze.

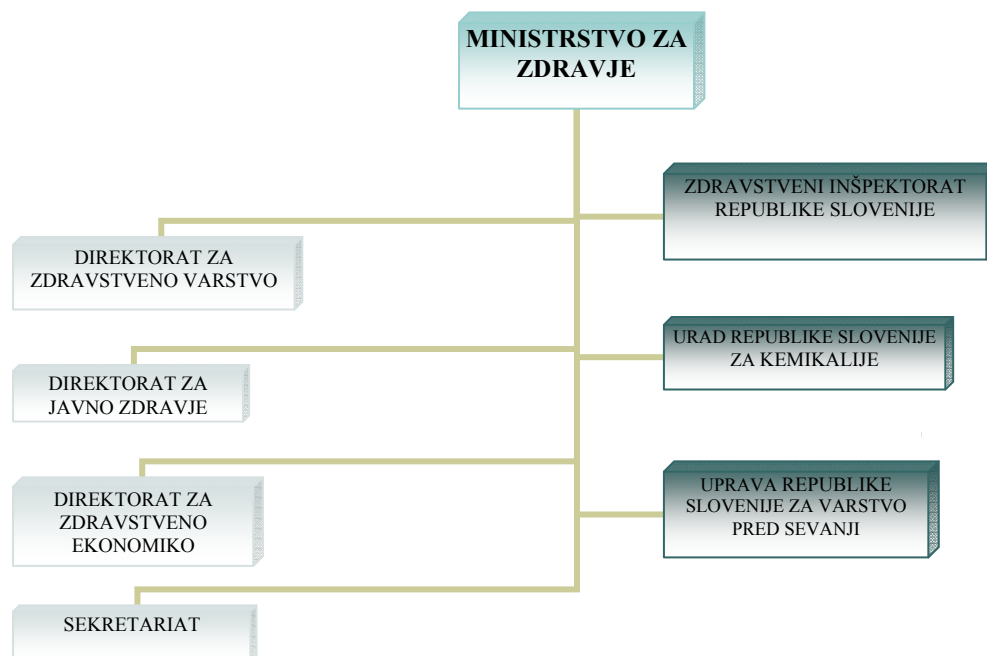
1.4 KRATKA PREDSTAVITEV MINISTRSTVA ZA ZDRAVJE RS

Domneve o tem kako javni uslužbenci doživljajo razvoj svoje kariere in možnosti za njen razvoj sem ugotavljala na vzorcu, ki ga sestavljajo javni uslužbenci zaposleni na Ministrstvu za zdravje Republike Slovenije (v nadaljnjem besedilu: ministrstvo).

Ministrstvo je državni organ, ki opravlja strokovne in upravne naloge na področjih javnega zdravja, ohranitve in krepitev zdravja, preprečevanja bolezni in poškodb, zdravstvenega zavarovanja, zdravstvene dejavnosti, zdravstvene varnosti živil, zdravega prehranjevanja, zdravil in medicinskih pripomočkov, kemikalij in varstva pred sevanji.

Ministrstvo je imelo 19. marca 2009, tj. na dan posredovanja vprašalnika skupaj zaposlenih 312 javnih uslužbencev. Ministrstvo ima tri organe v sestavi ministrstva, in sicer Zdravstveni inšpektorat Republike Slovenije, Urad Republike Slovenije za kemikalije in Upravo Republike Slovenije za varstvo pred sevanji.

Slika 1.1: Organigram ministrstva z organi v sestavi ministrstva (razdeljen do ravni direktorats)



2 SISTEM JAVNIH USLUŽBENCEV

ZJU in ZSPJS sta dva od petih¹ sistemskih zakonov, ki zaokrožajo zakonodajni del reforme na področju javnega sektorja. Sprejeti in objavljeni so bili leta 2002, in sicer z namenom zagotavljanja hitrega, učinkovitega, strokovnega, politično nevtralnega in k uporabniku usmerjenega opravljanja servisne funkcije javne uprave.

Moderna javna uprava naj bi delovala po načelu ekonomičnosti in ob kvantiteti zagotavljala tudi ustrezno kakovost storitev, hkrati pa zahtevala čim manjšo porabo javnih sredstev. Nesporno je, da je bistvenega pomena za doseganje zastavljenega cilja sodoben in pregleden uslužbenški sistem, ki prinaša možnosti za izboljšanje kakovosti upravljanja s človeškimi viri.

Zakonska ureditev določenih posebnosti v delovnem razmerju javnega uslužbenca je nujna. Sistem javnih uslužbencev mora zagotavljati enako obravnavanje različnih javnih uslužbencev v primerljivih situacijah, na drugi strani pa ustrezno poskrbeti tudi za pričakovanja in zahteve uporabnikov, ki vsakodnevno koristijo usluge javnih uslužbencev (Koželj Sladič 2005, 21).

ZJU, ki se je začel uporabljati junija 2003, ureja skupna načela in druga skupna vprašanja sistema javnih uslužbencev, celovito pa ureja sistem javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti ter posebnosti delovnih razmerij javnih uslužbencev v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

ZSPJS, ki se je v celoti začel uporabljati avgusta 2008, ureja sistem plač funkcionarjev in javnih uslužbencev v javnem sektorju, pravila za določanje, obračunavanje in izplačevanje plač ter pravila za določanje obsega sredstev za plače.

2.1 SKUPNA NAČELA SISTEMA JAVNIH USLUŽBENCEV

Uslužbenški sistem je kompleksen sistem pravil. Tvorijo ga tako prisilni akti države kot tudi dogovori socialnih partnerjev. Prav zaradi navedenega mora sistem delovati po enotnih načelih. Vsa ta načela so določena kot del etike javnih uslužbencev in so vsebovana v Kodeksu ravnanja javnih uslužbencev (2001), ki ga je sprejela Vlada Republike Slovenije po predhodnem sprejetju s strani Sveta Evrope kot priporočila vsem članicam Sveta.

¹ Najpomembnejši sistemski zakoni so še: Zakon o državni upravi (2002), Zakon o javnih agencijah (2002) in Zakon o inšpekcijskem nadzoru (2002).

Pri tem pa lahko ugotovimo, da je »sistem sankcij, v primeru kršitev navedenih načel delovanja javnih uslužbencev, ki bi moral biti dvignjen na nivo pravic in dolžnosti v zvezi z ravnanjem javnih uslužbencev, nedosleden in nezadosten, saj je opredeljen le na ravni načel« (Čarter 2004, 28).

Skupna načela sistema javnih uslužbencev so navedena v nadaljevanju.

Načelo zakonitosti (ZJU, 8. čl.) določa, da javni uslužbenci izvršujejo javne naloge na podlagi in v mejah ustave, ratificiranih in objavljenih mednarodnih pogodb, zakonov in podzakonskih aktov. S tem, ko so natančno določene podlage za izvrševanje nalog uslužbenca, je onemogočeno, da bi uslužbenec samovoljno presojal in odločal o vsebini in načinu izvrševanja javnih nalog. Takšna preprečitev arbitrarnosti delovanja uslužbencev je predpostavka za zagotovitev pravne varnosti državljanov in istočasno nepristransko odločanje javne uprave (Čarter 2004, 68). Preprečitev samovolje pomeni tudi podlago za bolj profesionalno, kakovostno in politično nevtralnno delo. Zaradi te širše dimenzije ima načelo zakonitosti poleg svoje pravne narave tudi pomembno etično vsebino. Etika zakonitosti je osnovno etično načelo delovanja javnega sektorja (Pogačar 1999, 523). Načelo zakonitosti iz tega zornega kota je predvsem način oziroma procedura, kako javni uslužbenec obravnava uporabnika, ki se srečuje z javnim sektorjem.

Načelo enakopravne dostopnosti pomeni, da ima vsakdo pod enakimi pogoji pravico do enakega dostopa do delovnih mest v javnem sektorju. Izbran je tisti kandidat, ki je najbolje strokovno usposobljen za opravljanje nalog na delovnem mestu. Načelo ima torej tri sestavne elemente (Čarter 2004, 64):

- prvi se nanaša na krog subjektov, ki jim je zagotovljen dostop do delovnih mest; torej gre za izvedbo ustavnega načela svobode dela (Ustava Republike Slovenije; v nadaljnjem besedilu: URS, 49. čl.);
- drugi element je izpeljan iz ustavnega načela enakosti (URS, 16. čl.) in pomeni, da je delo vsem tem subjektom dostopno pod enakimi pogoji;
- tretji element enakopravne dostopnosti je kriterij strokovne usposobljenosti kot glavno vodilo pri izbiri kandidatov.

To načelo je izjemno pomembno načelo uslužbenskega prava, saj v uslužbenko pravo uvaja konkurenco, profesionalnost, učinkovitost in istočasno preprečuje korupcijo.

Načelo strokovnosti (ZJU, 9. čl.) določa, da javni uslužbenec izvršuje javne naloge strokovno, vestno in pravočasno ter da se javni uslužbenec stalno strokovno usposablja in izpopolnjuje, pri čemer pogoje zagotavlja delodajalec. Uslužbenec pri svojem delu ravna po pravilih stroke. Javni uslužbenec je dolžan izvrševati javne naloge, kot jih določajo predpisi, vendar tu ne gre za povsem enosmeren in hierarhičen proces, saj so prav pravila stroke tisto dejstvo, ki v takšen hierarhičen proces vnašajo tudi določen dialog med javnim uslužbencem in predstojnikom. Ko je predpis sprejet, ga mora javni uslužbenec izvrševati (Čarter 2004, 70). Javni uslužbenec torej lahko zavrne navodila ali odredbe nadrejenega le tedaj, ko bi izvršitev takšnih navodil pomenila protipravno ali kaznivo dejanje. Načelo strokovnosti, vestnosti in pravočasnosti izvrševanja javnih nalog med javne uslužbence nujno vpeljuje konkurenčnost (Čarter 2004, 71). Nekateri uslužbenci svoje delo opravljajo bolj strokovno, vestno in pravočasno ter so zaradi tega v prednosti pred tistimi uslužbenci, ki svoje delo opravljajo slabše. Celoten koncept kariernega sistema gradi na takšni diferenciaciji med strokovno dobrimi in slabimi javnimi uslužbenci. Prav tako imajo pri izobraževanju, usposabljanju prednost tisti uslužbenci, ki so uspešnejši, predvsem pri kandidiranju za pridobitev finančnih sredstev za nadaljnje izobraževanje za pridobitev višje stopnje izobrazbe. Pri strokovnem usposabljanju oziroma izpopolnjevanju je delovna uspešnost irelevantna, saj je to povezano s potrebami na posameznem delovnem mestu glede na vsebino dela. Povezava z delovno uspešnostjo pa je lahko ravno obratna, saj dodatno usposabljanje oziroma izpopolnjevanje potrebuje tisti zaposleni, ki ne dosega pričakovanih delovnih rezultatov.

Načelo prepovedi sprejemanja daril je določeno predvsem zaradi preprečevanja korupcije, za zagotovitev nepristranskega dela javnih uslužbencev in za večji ugled javne uprave ter širšega javnega sektorja v družbi. Omejitev sprejemanja daril veljajo v skladu z ZJU (11. čl.) samo za javne uslužbence, ki opravljajo javne naloge, torej tiste naloge, ki sodijo v delovno področje organa, oziroma naloge, za katere je bila ustanovljena oseba javnega prava. V zvezi z navedenim načelom je bila sprejeta tudi Uredba o omejitvah in dolžnosti javnih uslužbencev v zvezi s sprejemanjem daril (2003).

Načelo častnega ravnanja (ZJU, 10. čl.) določa, da javni uslužbenec pri izvrševanju javnih nalog ravna častno v skladu s pravili poklicne etike. Ker javni uslužbenec pri opravljanju javnih nalog predstavlja temeljni člen med postavljenimi pravnimi in političnimi okvirji in

cilji državnega delovanja ter njihovo realizacijo, je sam način izvrševanja teh nalog ključnega pomena za ustrezno umestitev posameznika kot subjekta in zgolj kot objekta izvrševanja oblastvenih pooblastil in z njimi povezanih obveznosti. Častno ravnanje se presoja tudi na podlagi pravil poklicne etike.

Načelo zaupnosti (ZJU, 12. čl.) določa obveznost varovanja tajnih podatkov za vse javne uslužbence ne glede na to, ali so jih izvedeli pri opravljanju svojega dela ali slučajno na podlagi kakšnih drugih okoliščin. Javnega uslužbenca lahko dolžnosti varovanja podatkov razreši le delodajalec

Načelo odgovornosti za rezultate (ZJU, 13. čl.) določa, da javni uslužbenec odgovarja za kakovostno, hitro in učinkovito izvrševanje javnih nalog. Pri kakovosti dela gre primarno za to, da je delo vsebinsko opravljeno pravilno, po pravilih stroke. Pri hitrosti gre za časovno komponento, kjer se ocenjuje, kako hitro javni uslužbenec rešuje naloge. Pri učinkovitosti pa gre za bolj kompleksno formulo, kjer se ocenjuje racionalnost dela, da pride do določenega rezultata. Vse tri komponente načela odgovornosti so pomembna podlaga za ocenjevanje dela javnih uslužbencev. Načelo odgovornosti za rezultate je pomembno, ker postavlja jasno odgovornost za opravljeno delo za vse v javni upravi (Čarter 2004, 79–80).

Načelo varovanja poklicnih interesov (ZJU, 15. čl.) določa, da mora delodajalec uslužbenca varovati pred šikaniranjem, grožnjami in podobnimi ravnanji, ki ogrožajo opravljanje njegovega dela. Delodajalec mora omogočiti plačano pravno pomoč javnemu uslužbencu, zoper katerega je uveden kazenski ali odškodninski postopek pri izvrševanju javnih nalog, če oceni, da so bile te javne naloge izvedene zakonito in v skladu s pravicami in obveznostmi iz delovnega razmerja. Če se v sodnem postopku javnemu uslužbencu stroški pravne pomoči povrnejo, jih javni uslužbenec povrne delodajalcu.

Načelo dobrega gospodarjenja (ZJU, 14. čl.) določa, da mora javni uslužbenec gospodarno in učinkovito uporabljati javna sredstva. To načelo pomeni uvedbo podjetniških kriterijev v javno upravo. Govorimo o dveh glavnih oblikah načela dobrega gospodarjenja, in sicer ekonomičnosti poslovanja in smiselni porabi javnih sredstev. Sistemizacija in kadrovski načrt predstavljata pomemben mehanizem za bolj racionalno, pregledno in učinkovito organizacijo dela v javnem sektorju. Uporaba načela ekonomičnosti in nasploh sposojanje organizacijskih

rešitev iz gospodarstva je že nekaj časa vplivna smer razmišljanja v javni upravi. Metode novega javnega menedžmenta omogočajo različne izboljšave in bolj racionalno organizacijo javnega sektorja, vendar zaradi funkcije javnega sektorja ni mogoča nekritična uporaba vseh metod in organizacijskih oblik iz zasebnega sektorja (Čarter 2004, 81–82).

Načelo prepovedi nadlegovanja je bilo dodano z novelo ZJU in podobno kot druga načela sodi v etiko ravnanja javnih uslužbencev. Na podlagi tega načela je prepovedano vsako fizično, verbalno ali neverbalno ravnanje ali vedenje javnega uslužbenca, ki temelji na kateri koli osebni okoliščini in ustvarja zastrašujoče, sovražno, ponižujoče, sramotilno ali žaljivo delovno okolje za osebo ter žali njeno dostojanstvo (ZJU, 15.a. člen).

2.2 NAČELA ZA JAVNE USLUŽBENCE V DRŽAVNI UPRAVI

V nadaljevanju so navedena načela, ki veljajo za javne uslužbence, zaposlene v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti.

Načelo javnega natečaja (ZJU, 27. čl.) predstavlja pravni mehanizem, ki zagotavlja dosledno izpeljavo načela enakopravne dostopnosti. Uradniki se po tem načelu vedno izbirajo na javnem natečaju, razen v primerih, ko ZJU določa drugače. To načelo izhaja iz 122. člena URS, ki določa, da je zaposlitev v upravnih službah mogoča samo na temelju javnega natečaja, razen v tistih primerih, ki jih določa zakon. V samem postopku javnega natečaja se vsi kandidati obravnavajo enakopravno, glavni kriterij za izbiro kandidata pa je izkazana boljša strokovna usposobljenost. Pri razlagi tega načela je treba zelo dosledno spoštovati načelo javnega natečaja in načelo enakega dostopa.

Načelo politične nevtralnosti in nepristranskosti (ZJU, 28. čl.) določa, da uradnik izvršuje javne naloge v javno korist, in sicer politično nevtralnno in nepristransko. Pri opravljanju svojih nalog mora tudi v primerih, ko mu predpis dopušča lastno presojo ali diskrecijsko pravico med možnimi načini ravnanja, izbrati tistega, s katerim je po njegovi presoji najbolj zavarovana javna korist. Javna korist je določena z zakoni, podzakonskimi predpisi, proračunom in drugimi akti državnega zbora in vlade. Uradnik mora ravnati politično nevtralnno ne glede na to, kakšne naloge opravlja. Politična nevtralnost na izvršilnih področjih pomeni predvsem ravnanje po predpisih oziroma učinkovito in dosledno izvajanje predpisov ne glede na to, ali se uradnik strinja z njihovo vsebino in ali je simpatizer stranke ali vladajoče koalicije. Na področju nalog v zvezi s pripravo strokovnih podlag za politične odločitve pa

mora uradnik predstojniku zagotoviti politično nevtralnno svetovanje oziroma informacije. Politično so najbolj občutljivi uradniški položaji (npr. generalni direktorji). Vrednoto politične nevtralnosti lahko ogrožata dve težnji: sodelovanje z oblastmi in težnja vladajočih političnih strank po pollaščanju in politizaciji teh položajev zaradi lažje transmisije političnih interesov v upravo. Nov uslužbenski sistem skuša nevtralizirati obe nevarnosti, in sicer tako, da so takšni javni uslužbenci izbrani na posebnih javnih natečajih in morajo izpolnjevati vrsto kriterijev, prav tako pa so na položaj imenovani za določen čas petih let z možnostjo predčasne razrešitve. Nepristransko delovanje pomeni delovanje v skladu s predpisi, poleg tega pa zahteva, da uradnik v podobnih primerih ravna enako in ne daje neupravičene prednosti reševanju določenih zadev (Čarter 2004, 114–116).

Načelo kariere (ZJU, 29. čl.) dobrim uradnikom omogoča napredovanje v karieri. Napredovanje je odvisno od strokovne usposobljenosti uradnika in drugih delovnih in strokovnih kakovosti ter rezultatov dela. Za javne uslužbenice je značilna postopna kariera, ki se praviloma začne pri najnižjem nazivu in nato nadaljuje vse do najvišjega naziva za najuspešnejše uradnike. Načelo kariere predstavlja motivacijo za uradnike, ki lahko potem, ko se zaposlijo v organih državne uprave, natančno ugotovijo, kakšna je lahko njihova prihodnja karierna krivulja, upoštevajoč lastno delovanje, ki je izkazano s strokovnostjo pri njihovem delu, dodatnim izobraževanjem, spremljanjem razvoja na svojem področju delovanja ter s pridobljenimi delovnimi izkušnjami. V zadnjem času se karierni sistem v evropskih državah opuščja oziroma se dopolnjuje z elementi pozicijskega sistema, ki je manj hierarhičen, bolj odprt in fleksibilen (Čarter 2004, 117).

Načelo prehodnosti (ZJU, 30. čl.) omogoča lažjo mobilnost javnih uslužbencev med različnimi organi znotraj delodajalca, ne da bi se pri tem posegalo v njihov položaj oziroma pravice iz delovnega razmerja. Tako je del konkretizacije načela prehodnosti izražen v enotnosti nazivov in položajev znotraj državnih organov in uprav samoupravnih lokalnih skupnosti, saj omogočajo prehod iz organa v organ na osnovi istih kariernih struktur. Jedro konkretizacije pa je oblikovano v določbah o premestitvi javnih uslužbencev.

Načelo odprtosti do javnosti pomeni predvsem drugačen pristop do odnosa med javno upravo in državljanom (Čarter 2004, 121). To načelo javno upravo odpira uporabnikom in jim omogoča dobivati informacije o delu in rezultatih dela, razen če gre pri tem za podatke in

informacije, ki so posebej varovani. Torej je pomembno sredstvo nadzora državljanov nad delom vseh treh vej oblasti, saj prek dostopa do informacij nadzoruje vsebino dela državne uprave, sodstva in zakonodajne veje oblasti.

2.3 OPREDELITEV TEMELJNIH POJMOV

2.3.1 Javna uprava, javni sektor in državna uprava

Javna uprava je uprava v javnih zadevah. Pri pojmu javna uprava gre za »proces odločanja o javnih zadevah, hkrati pa gre za sistem organov, ki odločajo o javnih zadevah, o uresničevanju družbenih koristi« (Bučar 1969, 39).

Sistem javne uprave je sestavljen iz štirih področij (Šmidovnik v Haček 2001, 29):

- državne uprave, ki je osrednji teritorialni upravni sistem in instrument države za izvajanje njenih predvsem oblastnih funkcij, s katerimi na pravni način ureja odnose v družbi,
- lokalne samouprave,
- javnih služb, pri katerih gre za tiste dejavnosti, ki zagotavljajo javne dobrine in javne storitve, ki so nujno potrebne za delovanje družbenega sistema in ki jih ni mogoče ustrezno zagotoviti s sistemom tržne menjave ter
- javnega sektorja, ki temelji na kriteriju lastništva države, zato sem sodi vse, kar je v državni lasti, ne glede na to, na katerem področju se nahaja.

Javni sektor sestavljajo:

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

Ferfila (2002, 16) navaja, da sta »javni in zasebni sektor medsebojno prepletena, povezana in soodvisna, vendar lahko javni sektor s formuliranjem javnih politik neposredno, posredno, namensko in nenamensko vpliva na aktivnost zasebnega sektorja«.

Državno upravo sestavljajo državni organi, kot so ministrstva, organi v sestavi ministrstva, vladne službe ter upravne enote, poleg njih pa ZJU pod ta pojem uvršča tudi druge državne

organe, kot so državni zbor, državni svet, ustavno sodišče, varuh človekovih pravic, državna revizijska komisija, pravosodni organi in drug državni organ, ki ni organ državne uprave.

Osnovna funkcija državne uprave je izvrševanje predpisov oziroma zakonskih norm, zato se med funkcije državne uprave uvršča tudi izvajanje prisile kot posledice sprejetih pravnih odločitev, zakonodajnih, izvršilnih in upravnih organov. »Danes se državna uprava vse manj pojavlja v svoji oblastno-nadzorstveni vlogi, saj vedno bolj postaja instrument urejanja gospodarskih dejavnosti in nosilec javnih služb, pri čemer oblastveno upravo lahko pojmuje kot upravno pravno dejavnost, neoblastveno pa kot zunajpravno upravno dejavnost« (Trpin v Haček 2001, 37–38).

2.3.2 Učinkovita in uspešna uprava

Učinkovitost je ekonomska kategorija, ki izraža stopnjo gospodarne izrabe virov pri neki dejavnosti oziroma delu, večkrat pa v tej zvezi uporabljamo podobne pojme, kot sta produktivnost, ekonomičnost ipd. Dejansko gre pri učinkovitosti vedno za razmerje med dvema kategorijama in to se da izraziti z ulomkom. Uspešnost je v ožjem smislu napredovanje k zastavljenim ciljem, v širšem pa neka splošna vrednost organizacije. Uspešnost obsega kvantitativna (tudi učinkovitost) ter kakovostna merila.

Uspešnost uprave razumemo kot stopnjo, do katere so zadovoljene zahteve strank (Žurga 2000, 332). Usmeritev k uporabnikom je izhodiščni cilj upravnega dela in merilo upravne uspešnosti (Kovač 2000, 285). Učinkovitost uprave pa je razmerje med vhomom in izhodom, se pravi med uporabljenimi viri za izdelavo enote delovanja (Žurga, 2001, 82).

Učinkovitost uprave sestavljata dva bistvena temelja:

- kakovostno in pravočasno odločanje državne uprave in
- učinkovito upravljanje s kadrovskimi, finančnimi in materialnimi viri v državni upravi.

O učinkovitem upravljanju s človeškimi viri bom v nadaljnjem besedilu še pisala. Zakonodaja to področje sicer ureja, vendar so potrebne izboljšave. Za izboljšanje položaja na področju upravljanja s finančnimi in kadrovskimi viri si Vlada Republike Slovenije prizadeva že od uveljavitve ZJU (2003). Od takrat imamo v državni upravi zahtevo po enoodstotnem zmanjševanju zaposlenih javnih uslužbencev (v letu 2009 celo dwoodstotno). To naj bi dosegli z nenadomeščanjem uslužbencev, ki jim preneha delovno razmerje. Učinkovitost se vsaj

deloma dosega tudi s posodabljanjem, prenovno delovnih procesov in z informatizacijo. Predmet dela v upravi je informacija, avtomatizirani postopki obdelave informacij pa so ena bistvenih značilnosti uprave (Brejc, 2000, str. 177). Avtomatizacija² je nujna za znižanje stroškov poslovanja, ki so v upravi relativno visoki.

Pri učinkovitejšem delovanju uprave je treba posebej poudariti še močnejše uveljavljanje načel menedžmenta, zlasti po vzoru t.i. novega javnega menedžmenta. V skladu z njegovimi načeli je treba nadaljevati že zastavljeno standardizacijo in optimizacijo poslovnih procesov, uvedbo in uporabo elektronskega poslovanja za samo komunikacijo, še učinkovitejše upravljanje s človeškimi viri, usposabljanje zaposlenih, povečanje učinkovitosti in poslovanja uprave, upravljanje kakovosti, uporabo modelov ocenjevanja kakovosti in poslovne odličnosti.

2.3.3 Javni uslužbenec

Teorija osebe, ki opravljajo službo v javni upravi, imenuje javni uslužbenec. »S tem izrazom običajno označujejo osebe, ki trajno in profesionalno opravljajo službo v državnih organih in organih lokalne skupnosti, ne pa tudi oseb, ki v teh organih opravljajo politične funkcije« (Virant 1998, 187). Pusić (1993, 166) meni, da gre pri javnih uslužbencih »za prevladujočo skupino posameznikov v upravnih organizacijah, ki v njih opravljajo delo, intelektualno ali ročno, kot svoj trajni ali glavni poklic«. Za pojem javnega uslužbenca je značilno predvsem to, da v procesu javne uprave odloča, soodloča oziroma pripravlja odločitve, ki končno usmerjajo ravnanje ljudi.

ZJU (1. čl.) določa, da je javni uslužbenec tisti posameznik, ki sklene delovno razmerje v javnem sektorju. Javne uslužbenec deli na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbenec. *Uradnik* je javni uslužbenec, ki opravlja javne naloge v državnih organih in organih lokalne skupnosti. *Strokovno tehnični javni uslužbenec* pa opravlja spremljajoča dela v državnem organu ali v upravi lokalne skupnosti na področju kadrovskega in materialno-finančnega poslovanja, tehnična in podobna dela ter druga dela, ki jih je treba opravljati zaradi nemotenega izvajanja javnih nalog.

² Nadomeščanje živega dela s tehničnimi sredstvi.

2.3.4 Sistemizacija delovnih mest in kadrovski načrt

Sistemizacija delovnih mest je delovnopравни in organizacijski interni akt organa, v katerem so v skladu z notranjo organizacijo določena delovna mesta, potrebna za izvajanje nalog državnega organa, uprave lokalne skupnosti oziroma osebe javnega prava z opisom pogojev za zasedbo delovnih mest in nalog na posameznih delovnih mestih (ZJU, 6. čl.), ter za določitev plačnih skupin in plačnih podskupin. Pogodba o zaposlitvi se sklone za posamezno delovno mesto, ki je določeno v aktu o sistemizaciji.

Kadrovski načrt je podlaga za sklepanje pogodb o zaposlitvi in za upravljanje kadrovskih virov. S kadrovskim načrtom prikažemo dejansko stanje zaposlenosti in načrtovane spremembe za prihodnji dve leti. Kadrovski načrt pripravi predstojnik ob pripravi predloga proračuna, pri čemer upošteva proračunske možnosti, predviden obseg nalog in program dela.

2.3.5 Delovna mesta, položaji in nazivi

Delovno mesto je najmanjša enota organizacije državnega organa, organa lokalne skupnosti ali osebe javnega prava (ZJU, 6. čl.). ZJU natančneje opredeljuje delovna mesta v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti, saj gre v teh organih za ločevanje med uradniškimi in strokovno-tehničnimi delovnimi mesti. Za zasedbo navedenih delovnih mest so predpisani različni pogoji, prav tako je določen drugačen postopek izbire, kar je bistvena razlika v primerjavi z delovnimi mesti na drugih področjih v javnem sektorju.

ZJU (23. čl.) določa, da so *uradniška delovna mesta* tista, na katerih uradniki opravljajo javne naloge. Javne naloge v organih so naloge, ki so neposredno povezane z izvrševanjem oblasti ali z varstvom javnega interesa. Strokovno-tehnična delovna mesta so delovna mesta, na katerih strokovno-tehnični uslužbenci opravljajo spremljajoča dela. Kriterije za določitev delovnih mest, na katerih se v organih državne uprave, pravosodnih organih in upravah lokalnih skupnosti opravljajo javne naloge in spremljajoča dela je podrobneje opredelila Vlada Republike Slovenije z uredbo.

Položaj je novost, ki jo je uvedel nov uslužbenski sistem. Po vsebini gre za vodstvena delovna mesta, torej delovna mesta, na katerih uradniki opravljajo naloge vodenja, organiziranja in usklajevanje dela na delovnem mestu vodje posamezne organizacijske enote. Položaji so torej del notranje organizacijske strukture posameznega organa oziroma uprave lokalne skupnosti, ki se določajo s sistemizacijo delovnih mest, pri čemer pa je seveda treba upoštevati predpise.

Naziv je vezan na posameznega uradnika in pomeni njegov osebni status, ki pa je neposredno povezan z nalogami oziroma z delovnim mestom, na katerem tak uradnik opravlja naloge. ZJU določa, da uradnik izvršuje naloge v nazivu. Naziv je torej povezan z delom oziroma z izvrševanjem javnih nalog v državnih organih in v upravah lokalnih skupnosti, kar pomeni, da naziva v ostalem javnem sektorju ni mogoče pridobiti. Uradnik pridobi naziv z odločbo o imenovanju v naziv, če je izbran na javnem natečaju, ali z napredovanjem v višji naziv oziroma s premestitvijo na zahtevnejšo delovno mesto, če gre za uradnika, ki je že zaposlen v državni upravi ali v upravi lokalne skupnosti. Naziv je tesno povezan z uradniškim delovnim mestom. Uradnik namreč lahko opravlja naloge uradniškega delovnega mesta le v nazivu, zato je treba v sistemizaciji določiti, v katerih nazivih se lahko opravljajo naloge na uradniškem delovnem mestu. Naloge na uradniškem delovnem mestu se praviloma opravljajo v treh zaporednih nazivih posameznega kariernega razreda.

Uradniški nazivi so v skladu z ZJU (85. čl.) razporejeni v pet kariernih razredov in v šestnajst stopenj, in sicer:

- nazivi prvega kariernega razreda:

naziv prve stopnje: višji sekretar

naziv druge stopnje: sekretar

naziv tretje stopnje: podsekretar

- nazivi drugega kariernega razreda:

naziv četrte stopnje: višji svetovalec I

naziv pete stopnje: višji svetovalec II

naziv šeste stopnje: višji svetovalec III

- nazivi tretjega kariernega razreda:

naziv sedme stopnje: svetovalec I

naziv osme stopnje: svetovalec II

naziv devete stopnje: svetovalec III

- nazivi četrtega kariernega razreda:

naziv desete stopnje: višji referent I

naziv enajste stopnje: višji referent II

naziv dvanajste stopnje: višji referent III

- nazivi petega kariernega razreda:

naziv trinajste stopnje: referent I

naziv štirinajste stopnje: referent II

naziv petnajste stopnje: referent III

naziv šestnajste stopnje: referent IV.

Uradnik se imenuje v najnižji naziv, ki je sistemiziran na določenem delovnem mestu. Za pridobitev naziva je treba izpolnjevati naslednje pogoje (ZJU, 88. čl.):

- najmanj predpisana izobrazba za določeno delovno mesto;
- delovne izkušnje;
- državljanstvo Republike Slovenije;
- da oseba ni bila pravnomočno obsojena zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti, in da ni bila obsojena na nepogojno kazen zapora v trajanju več kot šest mesecev;
- da zoper osebo ni vložena pravnomočna obtožnica zaradi naklepne kaznivega dejanja, ki se preganja po uradni dolžnosti.

Glede predpisane izobrazbe je treba upoštevati določbe 87. člena ZJU, prav tako pa tudi določbe posameznih področnih zakonov, ki lahko določajo drugačne pogoje glede predpisane izobrazbe.

V zvezi z nazivi je treba opozoriti še na možnost, da uradnik pridobljen naziv tudi izgubi oziroma mu naziv ugasne, in sicer:

- z dnem prenehanja delovnega razmerja,
- z izvedenim napredovanjem v višji naziv in
- z razrešitvijo.

Razrešitev je možna na lastno željo uradnika oziroma z njegovim soglasjem, pa tudi v primeru ugotovljene nesposobnosti v skladu s predpisanim postopkom, v primeru premestitve iz poslovnih razlogov in v drugih primerih, ki jih določa zakon.

2.3.6 Plačna skupina, plačna lestvica, tarifni razred in plačni razred

Plačno skupino sestavljajo funkcije, delovna mesta oziroma nazivi, značilni za posamezno dejavnost, in istovrstna delovna mesta, značilna za vse dejavnosti javnega sektorja. Plačne skupine se delijo na plačne podskupine, kot to določa ZSPJS v 7. členu (glej tabelo 2.1).

Tabela 2.1: Plačne skupine in plačne podskupine

Plačne skupine	Plačne podskupine
A – Funkcije v državnih organih in lokalnih skupnostih	A1 – Predsednik republike in funkcionarji izvršilne oblasti A2 – Funkcionarji zakonodajne oblasti A3 – Funkcionarji sodne oblasti A4 – Funkcionarji v drugih državnih organih A5 – Funkcionarji v lokalnih skupnostih
B – Poslovodni organi pri uporabnikih proračuna	B1 – Ravnatelji, direktorji in tajniki
C – Uradniški nazivi v državni upravi in v upravah lokalnih skupnosti ter v drugih državnih organih	C1 – Uradniki v drugih državnih organih C2 – Uradniki v državnih upravi, upravah pravosodnih organov in upravah lokalnih skupnosti C3 – Policisti C4 – Vojaki C5 – Cariniki C6 – Inšpektorji, pazniki in drugi uradniki s posebnimi pooblastili C7 – Diplomati
D – Delovna mesta na področju vzgoje in izobraževanja	D1 – Visokošolski učitelji in visokošolski sodelavci D2 – Predavatelji višjih strokovnih šol, srednješolski in osnovnošolski učitelji ter drugi strokovni delavci D3 – Vzgojitelji in drugi strokovni delavci v vrtcih
E – Delovna mesta na področju zdravstva	E1 – Zdravniki in zobozdravniki E2 – Farmaceutski delavci E3 – Medicinske sestre in babice E4 – Zdravstveni delavci in zdravstveni sodelavci
F – Delovna mesta na področju socialnega varstva	F1 – Strokovni delavci F2 – Strokovni sodelavci
G – Delovna mesta na področju socialnega varstva	G1 – Umetniški poklici G2 – Drugi poklici na področju kulture in informiranja
H – Delovna mesta in nazivi na področju znanosti	H1 – Raziskovalci H2 – Strokovni sodelavci
I – Delovna mesta v javnih agencijah, javnih skladih, drugih javnih zavodih in javnih gospodarskih zavodih ter pri drugih uporabnikih proračuna	I1 – Strokovni delavci
J – Spremljajoča delovna mesta (velja za ves javni sektor)	J1 – Strokovni delavci J2 – Administrativni delavci J3 – Drugi strokovno tehnični delavci

Vir: ZSPJS (7. čl.).

Plačna lestvica je sestavljena iz plačnih razredov in je priloga I ZSPJS. Spreminja se skladno z dogovorom med socialnimi partnerji, tako da se nominalni zneski osnovnih plač, izraženi v plačnem razredu, spreminjajo.

Plačni razred (ZSPJS, 2. čl.) je del osnovne plačne lestvice, ki ima vrednost izraženo v nominalnem znesku. Plačni razred pomeni osnovno plačo javnega uslužbenca. To je bistvena novost v primerjavi s prejšnjo ureditvijo³. Temeljna prвина za določanje osnovne plače je zahtevnost delovnega mesta oziroma naziva ali funkcije, ki se določa glede na zahtevano stopnjo izobrazbe, potrebna dodatna znanja in izkušnje, odgovornosti in pooblastila ter omejitve, prav tako pa tudi glede na psihofizične in umske napore ter vplive okolja.

Tarifni razred je opredeljen v 8. členu ZSPJS in izraža stopnjo zahtevnosti delovnih mest oziroma nazivov glede na zahtevano izobrazbo oziroma usposobljenost.

Tabela 2.2: Tarifni razred in ravni potrebne usposobljenosti

Tarifni razred	Uspešno končano izobraževanje oziroma pridobljena usposobljenost, ki je praviloma potrebna za opravljanje delovnih nalog	Raven izobrazbe
I.	- nepopolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11001
	- popolna nižja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11002
	- nepopolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	11003
II.	- popolna višja stopnja osnovnošolske izobrazbe	12001
III.	- nižja poklicna izobrazba	13001
IV.	- srednja poklicna izobrazba	14001
V.	- srednja strokovna izobrazba	15001
	- srednja splošna izobrazba	15002
VI.	- višja strokovna izobrazba	16101
	- višješolska izobrazba (prejšnja)	16102
VII/1.	- specializacija po višješolski izobrazbi (prejšnja)	16201
	- visokošolska strokovna izobrazba (prejšnja)	16202
	- visokošolska strokovna izobrazba	16203
	- visokošolska univerzitetna izobrazba	16204
VII/2.	- specializacija po visokošolski izobrazbi (prejšnja)	17001
	- visokošolska univerzitetna izobrazba (prejšnja)	17002
	- magistrska izobrazba	17003
VIII.	- specializacija po univerzitetni izobrazbi (prejšnja)	
	- magisterij znanosti (prejšnji)	
	- državni pravniški izpit	18101
	- specializacija v zdravstvu	18102
IX.	- doktorat znanosti (prejšnji)	18201
	- doktorat znanosti	18202

Vir: ZSPJS (8. čl.)

³ V skladu s prejšnjo ureditvijo se je osnovna plača javnega uslužbenca izračunala tako, da se je dosežen količnik s pripadajočimi dodatki delovnemu mestu množil z izhodiščno plačo za I. tarifni razred v negospodarstvu.

Pogoje za zasedbo delovnih mest določajo področni predpisi za državno upravo in lokalno samoupravo ZJU in ne ZSPJS.

Nov plačni sistem je enotno uredil tudi sistem dodatkov v javnem sektorju. V javnem sektorju je dopustno izplačevati naslednje dodatke (ZSPJS, 23. čl.):

- položajni dodatek;
- dodatek za delovno dobo;
- dodatek za specializacijo, magisterij ali doktorat, če to ni pogoj za zasedbo delovnega mesta;
- dodatek za dvojezičnost;
- dodatek za manj ugodne delovne pogoje, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije;
- dodatki za nevarnost in posebne obremenitve, ki niso upoštevani v vrednotenju delovnega mesta, naziva oziroma funkcije;
- dodatki za delo v manj ugodnem delovnem času.

2.4 TEMELJNI MODELI UREJANJA USLUŽBENSKIH RAZMERICJ

Zaradi specifičnega pomena vloge javnega uslužbenca je specifičen tudi njegov položaj v družbi, saj je ta bil in je še danes v nekaterih pogledih drugačen od položaja osebe, zaposlene v javnem sektorju. To ne pomeni nujno, da zanj veljajo popolnoma drugačna pravila kot za zaposlene v zasebnem sektorju, morda le glede ureditve njegovega statusa.

2.4.1 Javnopravni ali zasebnopravni model

Zasebnopravni model pomeni enako obravnavanje javnih uslužbencev kot zaposlenih v zasebnem sektorju. Pri tem modelu ne obstaja posebna zakonodaja, temeljni pravni vir pa predstavlja splošni pravni akt, ki ureja delovna razmerja. Kot pravni vir delovnega prava pa lahko nastopa tudi kolektivna pogodba, ki je sklenjena med vlado in sindikati ter predstavlja doseženi konsenz pogajanj obeh strani. Na podlagi kasneje sklenjene pogodbe o zaposlitvi si posameznik sicer lahko izpogaja sebi ustrezne pogoje dela, predvsem pa tudi posamezne določbe, ki se nanašajo na višino plačila za opravljeno delo (Zupan Novak 2007, 21).

Javnopravno urejanje delovnih razmerij pa je v nasprotju z zasebnopravnim modelom urejeno na podlagi posebnega pravnega predpisa, ki predstavlja del javnega upravnega prava. Javnopravni model urejanja uslužbenskih razmerji omogoča, da so posebnosti javnega sektorja urejene s posebnimi instituti, upoštevajoč dejstvo, da niso vsi instituti urejeni

drugače. Ena izmed glavnih značilnosti tega modela je tudi dejstvo, da ni dopuščena pogodbeni svoboda pri vzpostavljanju individualnih uslužbenskih razmerjih (Zupan Novak 2007, 21).

2.4.2 Karierni ali pozicijski model

Karierni model je uveljavljen v tistih sistemih, kjer uslužbenska razmerja predstavljajo posebno ureditev s posebnimi predpisi. Temeljna značilnost tega modela je v tem, da javni uslužbenci vstopajo na najnižja delovna mesta, in sicer na podlagi formalnega postopka izbire. Napredovanje z začetnega delovnega mesta je zakonsko določeno, pogosto pa je zanj predvideno obvezno dodatno izobraževanje in neupoštevanje delovnih izkušenj zunaj javnega sektorja. Sistem je tog in zaprt, omogoča pa pozitivno izbiro ter motivira ljudi, da ostanejo v upravi (Haček in Bačlija 2007, 147).

Nasprotno od kariernega modela pa je pozicijski model urejanja uslužbenskih razmerij možen povsod tam, kjer ni posebnega uslužbenskega prava in je položaj javnih uslužbencev urejen s splošnim delovnim pravom. Vstop v javno službo je namreč mogoč na vsaki stopnji in za katerega koli kandidata, zaradi česar ne moremo govoriti o posebnem sistemu napredovanja. Posamezne značilnosti in pogoji delovnega mesta so namreč stvar individualne pogodbe o zaposlitvi (Zupan Novak 2007, 22).

Karierni model omogoča izkoriščanje kadrovskih potencialov znotraj uprave, načrtovanje osebnega strokovnega razvoja in napredovanje javnega uslužbenca ter oblikovanje profila »upravnega strokovnjaka«. Pozicijski sistem pa je bolj odprt in omogoča izkoriščanje kadrovskih virov tudi iz zasebnega sektorja (Virant 1998, 202).

Tabela 2.3: Praktična primerjava med pozicijskim in kariernim modelom:

	Pozicijski model	Karierni model
Usposabljanje in izpopolnjevanje	Ni posebnih izobraževalnih institucij	So posebne izobraževalne institucije
Vstop v službo	Na katero koli delovno mesto	Vstopno uslužbenko mesto določene kariere
Zaposlovanje na višjih delovnih mestih	Odprto za vse	Odprto le za javne uslužbence
Napredovanje	Ni zakonsko urejeno	Zakonsko in podzakonsko urejeno
Splošna značilnost	Odprtost do zasebnega sektorja, mobilnost med zasebnim in javnim sektorjem	Zaprto do zasebnega sektorja

Vir: Virant (1998, 202).

Tesno zaprt karierni sistem bi lahko glede na slovenske razmere in relativno omejene človeške vire zaviral razvoj uprave, zato so elementi kariernega sistema kombinirani z elementi pozicijskega sistema. To pomeni predvsem ločitev med nazivi in položaji ter možnost zaposlovanja ljudi od zunaj, na podlagi javnega natečaja tudi na višja uradniška delovna mesta (Haček in Bačlija 2007, 148).

2.4.3 Odprti ali zaprti model

Razlikovanje med odprtim in zaprtim modelom se pojavi zlasti pri ureditvi napredovanja. Tu se namreč postavi vprašanje, ali so višja delovna mesta v javni oziroma državni upravi dosegljiva le tistim uslužbencem, ki so v javni upravi že zaposleni, ali pa so morda dostopna tudi širši družbeni javnosti, torej zaposlenim v zasebnem sektorju?

Tipičen odprt sistem bi namreč pomenil, da ni napredovanja znotraj javnega sektorja in da se vsa delovna mesta od najnižjega do najvišjega zapolnjujejo na podlagi javnega natečaja. To pa pomeni, da se lahko višje delovno mesto pridobi le preko kandidiranja na takem natečaju, in sicer skupaj z osebami iz zasebnega sektorja. Tako napredovanje javnemu uslužbencu ni zajamčeno, saj je odvisno od ocene njegovih sposobnosti.

Popolnoma odprtih in popolnoma kariernih oziroma zaprtih modelov skoraj ni mogoče najti, saj vsi do določene mere upoštevajo možnost napredovanja ali pa zaposlovanja na podlagi natečaja tudi iz zasebnega sektorja, kar najpogosteje pomeni kombinacijo obeh modelov.

Vsi karierni modeli poznajo tudi napredovanje na delovnem mestu, ki pomeni periodično povišanje plače javnim uslužbencem. Povišanje plače se pogojuje z dvema pogojema: z delovno dobo javnega uslužbenca v javnem sektorju oziroma na določen delovnem mestu in s pridobitvijo določene ocene na podlagi urejenega sistema ocenjevanja tega javnega uslužbenca. S tem pa je potrebna tudi vzpostavitev spremljanja dela javnega uslužbenca in njegovega vrednotenja ter za to pooblaščenih organov (Zupan Novak 2007, 23).

2.4.4 Idealni model javnih uslužbencev

V 19. stoletju je veljal Webrov birokratski model za idealno ureditev razmerji med politiki in javnimi uslužbenci. Le politiki so politično odgovorni in morajo volivcem poročati o svojem delu oziroma sprejetih politikah. Pri izvrševanju te politike pa se zanašajo na lojalne in nevtralne javne uslužbenca. Nevtralnost pri tem pomeni, da javni uslužbenec ne sme imeti

svojega političnega mnenja ali ne sme biti politično aktiven, temveč da pri opravljanju nalog ne sme reči ali storiti ničesar, kar bi lahko vzbudilo dvom o njegovi politični nepristranskosti. Lojalnost pa po drugi strani pomeni, da bo javni uslužbenec podpiral politika, čeprav ne soglaša z njegovo politiko. Opisani model se najbolje izvede na podlagi odprtega modela in z imenovanjem na podlagi razpisanih preverjanj znanj, ki jih izvede neodvisna institucija (Zupan Novak 2007, 23).

3 OPREDELITEV POJMOV, POVEZANIH S KARIERO

3.1 DEFINICIJA KARIERE

Beseda kariera ima za seboj dolgo zgodovino, zlasti v ameriški in angleški strokovni literaturi. V angleškem jeziku beseda »career« opisuje osebo (ne v negativnem smislu), ki ji je najpomembnejši interes osebno napredovanje v njenem poklicu. Slovarji pojasnjujejo tri semantične pomene besede kariera:

1. razvoj skozi življenje,
2. način življenja, tudi poklicnega dela,
3. hitro in nasilno gibanje navzgor.

V slovenskem jeziku se pojem kariera uporablja pogosteje v zadnjem desetletju, je tujka, njen dvojni pomen pa razlaga slovar tujk (Verbinc 1974, 335). Kariera: (fr. cariere iz ital. carriera dirkališče za vozove, iz lat. carrus voz) 1. dir, galop konja, 2. tok, potek življenja, življenjska pot (glede služb, napredovanj ipd.); fig. naglo napredovanje v službi, znanstvenem delu. Karierist: komolčar, brezobziren stremuh, ki se peha le za kariero in za čim višje mesto; karierizem: komolčarstvo, stremuštvo, pehanje za kariero.

V mnogih okoljih pa je še danes navzoč negativen prizvok besede kariera. Možina (2002, 73) meni, da je navzoč tudi v našem izrazoslovju, kjer s karieristom pogosto pojmuje »komolčarja, brezobzirnega stremuha, ki se peha le za kariero in za čim višjim mestom v družbi.« Pojem nesmiselno povezujemo tudi z rivalstvom, prizadevanjem za zmago za vsako ceno z enim samim zmagovalcem, brezobzirnim uspehom in prilizovanjem.

Različni konotaciji, ki ju ima pojem kariera v razvitih zahodnih državah in nekdanjih vzhodnoevropskih socialističnih državah, nakazujeta na nujnost redefiniranja pojma kariere tudi v naši državi, s pozitivno konotacijo »delanja kariere« (Cvetko 2002, 45).

»Posameznikova kariera je sestavljena iz niza različnih delovnih nalog, pri čemer posameznik prevzema nove delovne naloge, se seli iz enega v drug oddelek, napreduje v višji položaj, pridobi večje odgovornosti in kompetence ali menja delovno organizacijo« (Brečko 2000, 28).

3.1.1 Spremembe v pojmovanju kariere

Eden od razlogov za različne interpretacije pojma kariere so nagle spremembe v pogledih, ki so sledile razvoju tehnologije. Tako so v 70. letih pojmovali kariero kot določen večletni napredek, razvoj posameznika, ki se je izražal v čedalje odgovornejšem delu. V 80. letih je prevladovalo pojmovanje kariere v tesni povezavi z osebnim prizadevanjem in razvojem. Danes številni avtorji pristajajo na načrtovano kariero kot sredstvo za zadovoljevanje delovnih ambicij. Dejstvo je, da je zlasti v zadnjem času v zvezi s pojmovanjem kariere prišlo do velikih sprememb, ki bi jih glede na različne opredelitve lahko strnili v naslednje ugotovitve (Možina 2002, 73):

- kariera dobiva vse bolj nevtralen pomen: za opisovanje poklicnega napredka ali odsotnosti, pri čemer je stopnja vključenosti lahko močna ali ne;
- vzorci karier postajajo vse bolj pestri, pri čemer smeri ne gredo zgolj navzgor, ampak tudi vodoravno, pomembne so spremembe v karieri, zlasti za osebni razvoj posameznika;
- pojem kariere se širi, poleg delovnih izkušenj postajajo pomembni tudi čas nezaposlenosti, vloga družine in njen vpliv;
- organizacije, ki nadzirajo kariero, niso več zgolj zaposlitvene organizacije, temveč njihovo vlogo prevzemajo druge organizacije, pomembna pa postaja zlasti skrb posameznika za lastno kariero.

Samo pojmovanje delovne kariere se je nenehno spreminjalo.

Tabela 3.1: Tradicionalna in novejša pojmovanja pojma kariere

Tradicionalna pojmovanja	Novejša pojmovanja
Zagotovljena je polna zaposlenost.	Polna zaposlenost je v bližnji prihodnosti manj verjetna.
Večina ljudi ima vse življenje stabilno, enosmerno poklicno pot.	Poklicne poti postajajo vse bolj pestre, neenakomerne in prekinjene.
Razvoj kariere pomeni premik navzgor.	Razvoj kariere lahko olajšujejo tudi premiki navzdol in lateralni premiki.
Načrtovanje kariere zadeva predvsem nove in mlade delavce.	Učenje in spremembe se pojavljajo v vseh obdobjih in stopnjah kariere.
Razvoj kariere je usmerjen predvsem na poklicno življenje.	Na razvoj kariere vplivajo družina in življenjske vloge zunaj zaposlitve.
»Kariero« delajo predvsem višji sloji.	Vsakdo ima svojo specifično kariero.

Vir: Konrad (1996, 9).

Brečkova (2006, 46) poudarja, da to, kar je skupno tradicionalnim in sodobnim opredelitvam kariere, je njeno bistvo: razvoj in napredovanje. V tradicionalnih opredelitvah kariere je napredovanje mišljeno v delovnem okolju po vertikalni lestvici navzgor, danes pa se razvoj in napredovanje v karieri razumeta kot potreba po tem, da ima posameznik (subjektivni) občutek osebnostnega razvoja in napredovanja, tako v poklicu kot v življenju.

3.1.2 Objektivni in subjektivni vidik kariere

Starejša pojmovanja kariere so poudarjala pretežno njene objektivne vidike, novejša pa poudarjajo, da ima kariera tudi svoje subjektivne vidike. Od skladnosti subjektivnih in objektivnih vidikov kariere je odvisno življenjsko zadovoljstvo posameznika in njegovih soljudi.

Herriot (1992, 6) enači pojma objektivno-zunanje in subjektivno-notranje. Koncept kariere ima objektivno zunanjo plat in subjektivno notranjo plat. Prepričanja in vrednote, pričakovanja in težnje so enako pomembne kot zaporedja delovnih mest človeka. Subjektivni pristop ne ločuje posameznikove organizacijske kariere od preostalega dela njegovega življenja, objektivni pristop pa ti dve področji precej ostro ločuje.

Veliko sodobnih teoretikov se naslanja na Greenhausovo (2000, 23–25) opredelitev kariere. Kariero je definiral kot z delom povezan sklop izkušenj, ki jih posameznik doživi tekom svojega življenja. Kariera zato vključuje:

- objektivne elemente kariere, kot so delovna mesta, ki jih je posameznik zasedel, delovne naloge in dejavnosti ter odločitve v zvezi z delom;
- subjektivne interpretacije z delom povezanih elementov, kot so aspiracije, pričakovanja, vrednote, potrebe in zaznave o delovnih izkušnjah.

Tako definirana kariera ne zahteva, da za posameznikovo delo štejemo le profesionalne delovne vloge. Posameznik doživlja kariero ne glede na poklic, nivo napredovanja in stabilnost delovnega mesta.

3.2 RAZVOJ KARIERE

Peggy Simonsen (v Cvetko 2002, 49) navaja naslednjo definicijo:

Razvijanje kariere je stalni proces, pri katerem načrtujemo in vodimo proces proti željnemu osebnemu delu in življenjskim ciljem. Razvijanje pomeni rast, stalno pridobivanje in uporabo sposobnosti. Razvoj kariere je rezultat načrtovanja posameznikove kariere in organizacijskih predvidevanj, možnosti in pomoči, ki se kaže kot idealni sodelovalni proces. Namen razvijanja kariere je zagotoviti čim popolnejšo skladnost med interesi posameznika, njegovimi sposobnostmi, vrednotami ter potrebami in zahtevami na delovnem mestu, v delovni enoti in organizaciji. Organizacije na razvoj kariere vedno bolj gledajo kot na sredstvo povezovanja med posameznikovimi cilji in potrebami dela.

Po Pell (v Niklanovič in Trbanc 2002, 233) je razvoj kariere »vseživljenjski proces, v katerem posameznik oblikuje svojo življenjsko pot«.

Greenhaus (2000, 13) vidi razvoj kariere kot »proces posameznikovega napredovanja skozi serijo stopenj, ki jih označuje relativno edinstven niz problemov, tem in nalog«.

Po Brečkovi (2000, 28–36) so ključni vidiki razvoja kariere posameznikov osebni razvoj, učenje osnovnih spretnosti za delo z ljudmi in upravljanje medosebnih odnosov v organizaciji ter ustvarjanje zavesti o pomembnosti nenehnega učenja.

Sestavna dela razvoja kariere sta načrtovanje in upravljanje kariere.

3.3 NAČRTOVANJE KARIERE

V starem stabilnem svetu organizacijske varnosti je razvoj kariere pomenil zagotavljanje veččin in izkušenj, ki so ljudi pripravljale na znane poti, naloga ocenjevanja pa je bila oceniti pripravljenost posameznika za naslednjo stopnjo v njegovi karieri. V tedanjem času je bila predvidljivost prihodnjih potreb v organizaciji velika, devetdeseta leta pa so se pokazala kot doba nezaslišane negotovosti, zato so se pričeli oblikovati drugačni modeli kariernega razvoja. Takšni, ki so razvijali fleksibilnost in prilagodljivost posameznika ne le za vertikalne, temveč predvsem za lateralne premike. Poudarek se je z razvoja kariere pomaknil na načrtovanje kariere, pri čemer je bil namen pripraviti posameznike za širši trg dela ter za življenje po prvi karieri (Durcan in Oates 1996, 112).

Pojem načrtovanja kariere se nanaša na proces, v katerem posamezniki ugotavljajo lastne spretnosti, interese in vrednote, pri tem ocenjujejo, katere možnosti jim ustrezajo, in postavljajo cilje ter snujejo načrte za doseganje ciljev (Leibowitz v Cvetko 2002, 48).

Načrtovanje kariere so dejavnosti posameznika, ki so usmerjene v razumevanje, načrtovanje in uresničevanje poklicnega življenja. Pri tem si lahko pomaga z različnimi delavnicami, priročniki, z zunanjimi svetovalci ali pa s kadrovskimi svetovalci znotraj podjetja, vendar pa je bistvo načrtovanja na njegovi lastni karieri, na karieri posameznika (DeSimone in Harris 1998, 347).

Noe (1994, 25–30) opredeljuje načrtovanje karier kot proces, skozi katerega zaposleni:

- spoznajo svoje vrednosti, sposobnosti, prednosti in slabosti,
- pridobivajo informacije o možnostih napredovanj v organizaciji,
- opredelijo cilje v karieri,
- načrtujejo aktivnosti za doseg zastavljenih ciljev.

Možina (2002, 74–75) meni, da načrtovanje karier koristi tako posamezniku kot organizaciji. Zaposleni bolje spoznavajo svoje sposobnosti ter pridobijo možnosti za njihovo načrtno izpopolnjevanje, kar vodi k večjemu osebnemu zadovoljstvu. Z vidika organizacije pa načrtovanje karier pomaga predvsem pri odkrivanju in zagotavljanju menedžerskega in strokovnega potenciala ter pri načrtovanju upokojitev in odhodov. Treba je upoštevati da načrtovanje karier ni natančno orodje. Nanj vplivajo številne spremenljivke, katerih vpliv je težko predvideti.

Načrtovanje kariere mora izhajati iz razmišljanj posameznika o najboljših možnostih za napredovanje in izbiro ustreznih korakov za doseg teh možnosti. Izbira je pogosto odvisna od posameznikovih lastnosti, sposobnosti, predvsem pa od socialne situacije, v kateri se znajde.

3.4 UPRAVLJANJE KARIERE

Pri upravljanju kariere je bistvo v povezovanju posameznikove kariere s potrebami organizacije. Gre za tesnejšo povezavo med potrebami posameznika in cilji organizacije. V najbolj skrajnem primeru pa je to aktivnost, ki je popolnoma v domeni organizacije, kot na primer nasledstveno načrtovanje (DeSimone in Harris 1998, 347).

»Pojem upravljanja kariere je proces, s katerim si organizacija prizadeva uskladiti karierne cilje in sposobnosti zaposlenih s kadrovskimi potrebami v organizaciji. To je mogoče doseči z nudenjem pomoči zaposlenim pri načrtovanju njihovih karier in razvojnih dejavnosti tako, da so njihovi načrti realne možnosti znotraj organizacije« (Gutteridge v Cvetko 2002, 49).

3.5 TEMELNJE KARIERNE OBLIKE

Izraz kariera se ne uporablja več le za vertikalno plezanje po hierarhični lestvici, temveč tudi za horizontalno napredovanje pod pogojem, da ostanejo zaposleni na istem delovnem mestu, pri tem pa ne sprejemajo novih odgovornejših zadolžitvev, temveč napredujejo na področju pridobivanja novega znanja. Poleg tega danes za pomen kariere ni več relevantno razlikovanje med notranjo in zunanjo ali subjektivno ali objektivno kariero. Pri karieri gre danes enostavno za subjektivno doživljanje treh časovnih komponent na vseh področjih človekovega življenja, pri čemer Brečkova (2006, 44) meni, »da o družbeno priznanih vzorcih tako ali tako ne moremo več govoriti, saj se le-ti spreminjajo tako hitro, da niso več relevantni«.

Kot sem zapisala že v prejšnjem poglavju, obstaja zelo veliko različnih pojmovanj kariere, k temu pa so pripomogle tudi razlike med različnimi kariernimi oblikami. Na splošno ločujemo med tremi osnovnimi kariernimi oblikami, iz teh pa izhajajo karierni vzorci oziroma karierna sidra. Karierne oblike niso le opredelitve različnih tipov dela, temveč temeljni princip, okoli katerega se razvije osebna kariera. Tri temeljne karierne oblike – birokratsko, profesionalno in podjetniško poznajo povsod po svetu tudi pri nas (Brečko 2003, 23).

3.5.1. Birokratska kariera

Birokratska kariera je sinonim za vertikalno napredovanje. Pri birokratski karieri gre namreč za niz pozicij, ki so formalno definirane in hierarhično strukturirane v birokratskih organizacijah. Posameznik na podlagi tega vzorca napreduje na pozicijo, ki je vedno višja v hierarhični strukturi, to pa mu hkrati prinaša vse tiste ugodnosti, ki so povezane z določeno višino pozicije. Tako se pri tej obliki napredovanja spreminjajo tudi nazivi zaposlenega, vsebina in obseg nalog, ki jih opravlja, lahko pa tudi delovno okolje oziroma skupina, v kateri deluje. Kot je razvidno, ta oblika kariere ne temelji na sposobnostih in novih delovnih možnostih, temveč je zanjo značilno napredovanje, ki je večinoma odvisno od formalno dosežene izobrazbe ter delovne dobe. Zelo pomembna nagrada poleg denarnih ugodnosti je v

tem tipu karier tudi velika varnost zaposlitve. Tak način napredovanja je značilen za organizacije javne in državne uprave, značilen pa je tudi za velike organizacije 20. stoletja.

3.5.2 Profesionalna kariera

Profesionalna kariera je sinonim za znanje. Gre za kariero, v okviru katere imajo posamezniki monopol nad določenim znanjem. Ugodnosti, ki jih posamezniku prinaša ta oblika kariere, se kažejo predvsem v njegovem ugledu v organizaciji in družbi nasploh. Posameznik lahko skozi to obliko vrsto let opravlja isto delo oziroma pokriva isto področje dela, pri tem pa ohrani tudi isti naziv v hierarhični lestvici. Na prvi pogled se zdi, da gre za nespremenjeno stanje, vendar spremembo predstavljajo pridobitve novega znanja, novi strokovni izzivi ter reševanje vedno novih problemov, ki se lahko pojavijo na določenem področju dela. Tudi ta oblika kariere je v manjšem delu prisotna v organizacijah javne uprave.

3.5.3 Podjetniška kariera

Struktura podjetniških karier se kaže v oblikovanju nove vrednosti ali skozi oblikovanje nove organizacijske kapacitete. Ljudje, ki se odločijo za podjetniški tip kariere, ostajajo na mestu, torej se ne pomikajo po hierarhični lestvici navzgor, toda napredek v podjetniški karieri je, da področje, ki ga upravlja, raste. Tveganje je največje prav pri teh karierah, saj imajo ljudje, ki se odločajo za ta tip kariere, v rokah resnično le tisto, kar so sami zgradili. Namesto varnosti nastopijo kontrola nad svojim delom, možnost postavljati svoja pravila igre in svoj tempo, denarne nagrade, vezane na dosežke.

Iz ciljev, ki si jih javna uprava prizadeva doseči, lahko rečemo, da bi se morale tipično birokratske kariere spremeniti in pridobivati vse več značilnosti in razsežnosti profesionalnih karier (Brečko 2004, 24).

3.6 POMEN KARIERNEGA NAČELA V DRŽAVNI UPRAVI

Temeljni namen upravne kariere je pritegniti in zadržati v upravi ljudi, ki imajo poseben talent in ambicije.

Posameznik strokovno raste in prevzema naloge v skladu z izkazanimi sposobnostmi, znanji in veščinami. V sistemu kariere ljudje z različno strokovnostjo vstopajo v službo tako, da začnejo na dnu lestvice, ki je ustrezen pridobljeni stopnji izobrazbe.

Karierni sistem naj bi po eni strani zagotovil čim večjo strokovnost uslužbencev, ki opravljajo javne naloge, po drugi strani pa naj bi vplival tudi na motivacijo mladih, izobraženih in sposobnih posameznikov za vstop v uradniško službo. Sistem javnih uslužbencev prinaša pravno urejeno možnost kariere. Javnemu uslužbencu je omogočena karierna pot z napredovanjem, ki pa je odvisna predvsem od njegove strokovne usposobljenosti in drugih delovnih, strokovnih kakovosti ter rezultatov dela. Če se pri opravljanju svojih delovnih nalog izkaže z odličnimi delovnimi rezultati, lahko sčasoma na istem delovnem mestu preko sistema ocenjevanja napreduje v višje nazive (uradnik), lahko pa celo na višje delovno mesto (javni uslužbenec). Uradniki torej napredujejo tako v višje nazive kot tudi v višje plačne razrede, medtem ko ostali javni uslužbenci napredujejo le v višje plačilne razrede.

ZJU in podzakonski akti so zelo natančno uredili pogoje in možnosti za napredovanje v višji naziv, in sicer mora uradnik poleg splošnih pogojev za imenovanje v naziv (npr. izobrazbe, števila let delovnih izkušenj) pridobiti še določene ocene. Zelo natančno določene karierne poti pa lahko dosežejo tudi nasprotni učinek. Za sposobne mlade ljudi se roki oziroma pogoji za napredovanje v primerjavi z gospodarstvom kažejo kot neustrezni. Nagrajevanje izjemnega dela je ob upoštevanju zakonskih določb pri mladih precej omejeno.

Bistveni element za spodbujanje kariere in odločanje o napredovanju uradnika je ocena. Neposredno nadrejeni pri določanju ocen vzame pod drobnogled rezultate dela, samostojnost, natančnost, ustvarjalnost, zanesljivost pri opravljanju del in podobno. Pri vsakem ocenjevanju je prisoten subjektivni faktor, zato so se tudi tu pojavile dileme, in sicer: kakšna ocena naj predstavlja izhodišče, se od uradnika pričakuje dobro ali zelo dobro opravljanje del, obrazložitev ocen je ključnega pomena, česar pa nadrejeni ne delajo dovolj natančno. Če ocenjevanje kot predpogoj posameznikovega napredovanja s strani nadrejenega ni izpeljano pravilno, pa lahko povzroči fluktuacijo predvsem mladih in sposobnih kadrov.

3.7 KARIERNE POTREBE V DRŽAVNI UPRAVI

Model kariernih sider Edgarja H. Scheina (2001) je najpomembnejša organizacijska teorija o kariernem razvoju. V teoriji o kariernih sidrih jemlje Schein za jedro preučevanja posameznika v njegovi tesni povezavi z organizacijo. Na razvoj kariere je gledal kot na dvosmerni proces, v katerem na eni strani organizacija socializira posameznika (zgodnje karierno obdobje), na drugi strani pa posameznik z vnašanjem sprememb vpliva na organizacijo. Posameznikove potrebe izvirajo iz njegovih vrednot in sposobnosti, ki se kažejo

kot karierna sidra. Karierno sidro je osebna usmerjenost, ki se ji posameznik zelo težko odpove, zato mu uresničevanje takega sidra pomeni uresničevanje njegove samopodobe.

»Za posameznika, ki želi prevzeti odgovornost za kariero, je bistveno, da razvije vpogled v lastno karierno sidro, saj lahko na tej podlagi bolje načrtuje kariero in sprejema boljše ter učinkovitejše odločitve v zvezi z njo. Šele takrat, ko bomo dobili vpogled v lastno karierno sidro, bomo s tem omogočili vodenje oziroma usmerjanje kariere ostalih zaposlenih« (Brečko 2006, 283).

Ozaveščanje o lastnih kariernih potrebah oziroma sidrih človeku omogoča ravnanje brez hujskih zmot in nepotrebnih poskusov ter napak. Karierno sidro je človekova podoba o sebi, njegov lastni pogled na to, v čem se odlikuje, kje bo uspešen, kaj hoče, kaj ceni in kje so njegove omejitve. Ljudje po naravi stremimo k uresničevanju svoje lastne samopodobe, zato karierno sidro vpliva na naš izbor in na našo uspešnost v poklicu (Brečko 2004, 25).

Schein (2001) pravi, da spremembo sidra lahko povzročijo samo nove izkušnje, vendar ponavadi s tem sidro postane le bolj diferencirano in kompleksno. Karierna sidra so del posameznikove samopodobe, zato je stalnost teh sider pričakovana. Na podlagi petnajstletne raziskave Schein (1990, 35) tako sklepa, da so sidra stalna. Ko posameznik spozna, v čem je dober, kaj želi in ceni, običajno ostane zvest tej podobi.

Tudi v slovenski javni upravi je bila leta 2001 izvedena raziskava, katere namen je bil ugotoviti prevladujoče karierno sidro med javnimi uslužbenci. Raziskava, ki jo navaja Brečko (2004, 26), je pokazala, da z veliko prednostjo pred drugimi prevladuje sidro varnosti in stabilnosti, saj se je zanj opredelilo kar 48 odstotkov vseh vprašanih, sledilo mu je tehnično-funkcionalno sidro, za katerega se je opredelilo 30 odstotkov od 182 vprašanih uslužbencev.

Vse to kljub sodobnejšim kariernim premikom kaže na dejstvo, da je v državni upravi pred spremembami systemske zakonodaje na področju zaposlovanja javnih uslužbencev prevladoval predvsem birokratski tip kariere, ki poleg ustreznih nazivov prinaša tudi varnost zaposlitve. Navedene rezultate iz leta 2001 lahko povežemo s sorazmerno varno in stabilno zaposlitvijo v upravi, ki je kljub odsotnosti določenih motivacijskih elementov še vedno pomenila tisti element, ki je onemogočal prestrukturiranje kadrovskega virov.

V nadaljevanju bom podrobneje opredelila sidro varnosti in stabilnosti ter tehnično-funkcionalno sidro.

3.7.1 Sidro varnosti in stabilnosti

Nekateri čutijo prevladujočo potrebo po taki karieri, v kateri se bodo počutili varne in mirne, da bodo lahko predvideli dogodke.

Taki ljudje pogosto iščejo službo v organizacijah, ki ponujajo trajanje delovnega razmerja in so na dobrem glasu, da se izogibajo odpuščanju ljudi. Iz tega razloga so zanje pogosto privlačne službe v javni upravi. Ljudje, zasidrani v tem sidru, pričakujejo, da bo odgovornost za upravljanje njihovih karier prevzel delodajalec. Zaradi varnosti in stabilnosti so se pripravljene odreči kariernemu napredku. Cenijo stabilno, predvidljivo delo in jih bolj zanima kontekst dela kakor njegovo bistvo. Razširitev obsega del in nalog, izzivi na delovnem mestu jim ne pomenijo veliko. Največ jim pomenijo varnost, delovne razmere in ugodnosti (Brečko 2004, 26).

3.7.2 Sidro tehnično-funkcionalne kompetentnosti

Ljudje z izraženim tehnično-funkcionalnim sidrom želijo predvsem izraziti svoj talent, svoje sposobnosti in veščine. Izziv zanje je strokovno delo. Ljudje, ki so tehnično-funkcionalno zasidrani, se v življenju predajo specializaciji na svojem področju. Najpomembnejša značilnost dela, ki si ga želijo pripadniki te skupine je, da jim pomeni izziv. Če ob njem ne preskušajo svojih zmožnosti in spretnosti, se jim kmalu zdi dolgočasno in se začnejo ozirati po drugih nalogah oziroma službah. Njihov občutek lastne vrednosti je odvisen od tega, da uporabljajo svojo nadarjenost, zato potrebujejo naloge, ki jim to omogočajo. Za to skupino ljudi je najbolj pomembna vsebina dela.

Za delovanje javne uprave so ti ljudje nedvomno zelo pomembni, saj so izvedenci za določena področja. Res pa je, da je fluktuacija teh ljudi mnogo višja kot pri ljudeh z izraženim sidrom varnosti in stabilnosti, saj v povprečju na istem delovnem mestu ostanejo le 3,2 leta (Brečko 2004, 27).

Vsako sidro ima določene zmožnosti in posameznik, zasidran v njem, določene sposobnosti, zmožnosti in vrednote. Z ozaveščanjem kariernih potreb povečujemo učinkovitost dela s preprostim dejstvom, da lahko postavimo prave ljudi na pravo mesto.

Organizacija javne uprave se mora vprašati, katera karierna sidra želi v bodoče spodbujati oziroma podpirati. Glede na cilje, ki jih ima javna uprava, in sicer učinkovito upravljanje človeških virov, obstaja potreba po menedžerskem sidru in sidru podjetniške ustvarjalnosti.

4 VODENJE IN UPRAVLJANJE V UPRAVI

Strateški menedžment človeških virov predpostavlja skladnost poslovne strategije organizacije in strategije ravnanja z ljudmi pri delu in je način načrtnega in usmerjenega ravnanja z zaposlenimi za doseganje strateških ciljev (Schuler in Jackson 1987). Znotraj njega je trdno zasidrano področje razvoja človeških virov, ki zajema vse aktivnosti, usmerjene v motiviranje in razvoj zaposlenih (Wright in McMahan, 1992). Osnovni namen razvoja človeških virov pa je zagotoviti, da ima organizacija ustrezno usposobljene ljudi, zaposlene s takšnimi znanji in spretnostmi, s katerimi bo lahko dosegla strateške cilje (Lipičnik in Mežnar 1998, 42).

Koncept upravljanja v javni upravi je tradicionalno temeljil na Webrovi teoriji birokratske organizacije, za katero so značilni hierarhičnost, rutinizirana delitev dela, profesionalnost, depersonalizacija zaposlenih, formalno komuniciranje in ločitev politike od uprave. Danes pa se je globalizacija znotraj potrebne reforme javne uprave dotaknila tudi nove kulture upravljanja ter s tem v zvezi uvajanja sistematičnega načrtovanja, nadzora uspešnosti in prenove politike človeških virov (Brezovšek 2003, 81–86).

Kombiniranje javne uprave in menedžmenta kot sredstva za doseg ciljev le-te vodi v novo paradigmo: javni menedžment (Lane 1995, 188). Bistveni podjetniški koncept in eno izmed temeljnih načel novega upravljanja javnega sektorja, ki se uvaja v javni sektor, je poslanstvo in strateški menedžment. Ta ima v okviru politik upravljanja človeških virov pomemben vpliv ne le na zaposlovanje, temveč tudi na razvoj in oblikovanje kariere posameznika, njegovo usposabljanje ter ocenjevanje in nagrajevanje upoštevajoč zadovoljstvo uporabnikov storitev.

Zaposleni v organizaciji predstavljajo dinamično substanco organizacije. Upravljanje s človeškimi potenciali in njihovo vključevanje v upravljanje organizacije postaja najvažnejša funkcija menedžmenta in strateška usmeritev sodobne organizacije, saj hitro spreminjajoče okolje sodobni menedžment sili, da se mora odločiti za gibko prilagajanje in prilagodljivo obnašanje v svojem poslovnem in celotnem družbenem okolju (Ivanko 2003, 97).

Vloga upravnega menedžmenta je torej ustrezno usmerjanje in motivacija operativnega dela javnih uslužbencev. Odnosi med različnimi nivoji zaposlenih in posamezniki morajo biti jasni in smiselni, da bi uprava lahko delovala kot učinkovita institucija.

4.1 NOVI JAVNI MENEDŽMENT

Javna uprava je v osemdesetih letih dvajsetega stoletja doživela globalno in revolucionarno prenavo. Nova miselnost, znana pod imenom novi javni menedžment⁴, je v evropskem prostoru doživela razcvet v začetku devetdesetih let.

S ciljem splošne učinkovitosti in demokratizacije uprav novi javni menedžment teži k vpeljavi zasebnih podjetniških načel dela v javno upravo s primarno usmerjenostjo k uporabniku, menedžersko prožnostjo pri organizaciji dela in tržnimi mehanizmi (Kovač 2000, 18). Ob usmerjenosti v podjetniška merila uspešnosti ne smemo pozabiti načel zakonitosti, pravičnosti in etičnosti, saj je povezava vseh načel temelj za uspešno delovanje javnega sektorja.

Z vpeljevanjem pozitivnih podjetniških konceptov⁵ v upravljanje javnega sektorja, naj bi toge tradicionalne birokracije spremenil k rezultatom usmerjene in transparente uprave, ki jih opravljajo učinkoviti in uspešni menedžerji. Novi javni menedžment tako lahko opredelimo kot »novo paradigmo upravljanja javnega sektorja s poudarkom na usmerjenosti k uporabnikom in splošni učinkovitosti s prenosom aplikabilnih menedžerskih metod dela in konkurenčnih mehanizmov iz zasebnega v javni sektor« (Kovač 2000, 281). Ključna elementa sta trg in menedžment, pri čemer trg predstavlja tekmovanje za konkurenčnost, »ki v javnem sektorju pomeni pot k prilagajanju zahtevam uporabnikov, torej k zvišanju kakovosti storitev in inovativnosti« (Kovač 2000, 282), menedžment pa profesionalni način soočanja s problemi in optimalno alokacijo resursov (Ehsan in Naz 2003, 34).

Kot bistvene elemente novega modela, katerega namen je predvsem zagotoviti uspešnejše upravljanje virov ter neposrednejšo odgovornost do uporabnikov, Falconer (1997, 85–108) našteva naslednje:

- poklicni menedžment z lastno dejavnostjo;

⁴ Angl. New Public Management.

⁵ Podjetniški koncepti, ki jih uvaja novi javni menedžment, so: 1. ločitev politične in strokovne funkcije, 2. opredelitev vizije, poslanstva, ciljev dela, uvedba strateškega menedžmenta, 3. usmerjenost k uporabnikom javnih storitev, 4. naravnost k rezultatom, uspešnosti in učinkovitosti, merjenje učinkov in vzpostavljanje odgovornosti, ekonomičnost, 5. avtonomija, decentralizacija in delegiranje odgovornosti 6. uvajanje konkurenčnosti (Kovač 2000, 281).

- nedvoumni standardi uspešnosti;
- večji poudarek na razvoju rezultatov;
- razpršitev enot javnega sektorja;
- večja konkurenčnost pri izvajanju javnih storitev;
- menedžment po vzoru zasebnega sektorja;
- disciplina in varčnost pri uporabi razpoložljivih sredstev.

Tabela 4.1: Primerjava tradicionalnega in novega upravljanja javnega sektorja

	Tradicionalna javna administracija	Novi javni menedžment
Primarna teorija in epistemološka osnova	Politična teorija, socialna in politična razlaga	Ekonomska teorija, sofistično predstavljen dialog, utemeljen na pozitivni družbeni znanosti
Prevladujoča racionalnost in modeli človeškega vedenja	Sinoptična racionalnost, »administrativni mož«	Tehnična in ekonomska racionalnost, »ekonomski mož«
Pojmovanje javnega interesa	Politično določen in izražen v zakonih	Predstavljen skupek posameznih interesov
Na koga se državni uradniki odzivajo	Klientom in zakonodajalcem	Strankam
Vloga vlade	»Rowing« – odločanje in implementiranje politik z osredotočenostjo na enega od politično določenih ciljev	»Steering« – vloga katalizatorja za sprostitvev tržnih silnic
Mehanizmi za doseganje javnopolitičnih ciljev	Administriranje programov skozi obstoječe vladne agencije	Ustvarjanje mehanizmov in spodbudnih struktur za zagotavljanje javnopolitičnih ciljev skozi oz. v sodelovanju z zasebnimi in neprofitnimi agencijami
Vrsta odgovornosti	Hierarhična odgovornost – administratorji so odgovorni demokratično izvoljenim političnim vodjem	Tržno usmerjena odgovornost – akumulacija osebnih interesov se bo odražala v organizacijskih izidih
Administrativna diskrecija	Administrativnemu uradniku je dovoljena omejena diskrecija	Velika širina za doseganje podjetniških ciljev
Organizacijska struktura	Birokratska organizacija	Decentralizacija javne organizacije
Motivacijska osnova javnih uslužbencev	Plača, ugodnosti in varnost javnih uslužbencev	Podjetniški duh, ideološka želja po zmanjšanju državne uprave

Vir: Povzeto po Blaug in drugi (2006).

4.1.1 Javni menedžer

Menedžer je »oseba, odgovorna za organizacijo ali eno od njenih enot« (Mintzberg 2003, 35), njegovo temeljno delo pa je »to manage« oziroma obvladovati. V organizaciji in ali v oddelku je zadolžen, da usmerja vse razpoložljive vire na način, s katerim je mogoče najbolj učinkovito in uspešno doseči organizacijske cilje (Možina 1994, 16). Prevladuje mnenje, da mora za zagotovitev uspešnosti in učinkovitosti javnega sektorja ta postati bolj podjetniški.

Uvajanje tržnih mehanizmov je razblinilo nekoč ostro mejo med javnim in zasebnim prostorom. Državna uprava ni več samozadosten akter kot nekoč v tradicionalnem upravljanju, javni in zasebni sektor pa sta postala vzajemno soodvisna.

Delovanje po konceptih novega javnega menedžmenta vzpostavlja nove naloge in vloge javnih menedžerjev. Gre za vloge predstojnika, ki skrbi za glavne odločevalske funkcije organizacije in za doseganje organizacijskih ciljev (Lane 1994, 146–147), do vloge »pogodbenege povezovanja organizacij v omrežja, ki povezujejo državne organe in civilno družbo v partnerska razmerja, v katerih oboji ohranjajo svojo avtonomijo« (Rus 2005, 8).

Tabela 4.2: Stari in novi pogledi na delovanje menedžerjev v javni upravi

Stari pogledi na menedžerje	Novi pogledi na menedžerje
načrtujejo delo	vkliučujejo zaposlene v načrtovanje in oblikovanje
oblikujejo delovne procese	spremljajo napredek
rešujejo probleme	odstranjujejo ovire
usmerjajo delovno silo	kakovost
osredotočijo se na storilnost	3E-pristop
zmanjšujejo stroške	osredotočijo se na stranke
postavljajo standarde	o ciljih se dogovarjajo z zaposlenimi
postavljajo cilje	ustvarjajo ustrezno delovno okolje
postavljajo pravila	

Vir: Povzeto po Green v Žurga (2001, 24).

Predstojniki in vodilni delavci v upravi naj bi postali menedžerji – poslovneži, ki »morajo krepiti menedžerska ter splošna znanja, manj pa ostajati strokovnjaki za posamezna ozka področja« (Žurga 2004, 15). Temelj njihovega dela je »določati načrtne dejavnosti, s katerimi bi kar najbolj učinkovito in uspešno dosegli cilje organizacije« (Možina 1994, 16).

Načela, ki so značilna za sodobnega javnega menedžerja so (Dokl 2006, 38–40):

Načelo profesionalizacije menedžmenta

Menedžer ima pravico do odločanja po svoji presoji za področje, za katerega je zadolžen. Je dejaven in samostojno sprejema odločitve. Menedžerski proces ja tako bistvo aktivnosti in pomemben dejavnik za racionalizacijo poslovanja in delovno uspešnost določenega procesa.

Z naraščanjem servisne in pospeševalne funkcije v upravi je v ospredje stopila visoko zahtevna strokovna dejavnost. Ker morajo biti usposobljeni tudi zaposleni, se v javnem sektorju birokratska organizacija Webrovega tipa, za katero je značilna izrazito hierarhična struktura, umika novim tipom organizacije, kot so projektne organizacije in timske mreže. K

profesionalizaciji pa lahko štejemo tudi nove tehnologije, in sicer elektronsko poslovanje z namenom poenostavitve postopkov in boljše informiranosti, ki je pogoj za izvedbo profesionalizacije.

Načelo decentralizacije

Centralizirani upravni sistemi v javnem sektorju so načeloma preveč togi in oddaljeni od dejanskega dogajanja v družbi, zato so njihove odločitve prepozne in neprilagojene dejanskemu dogajanju v njihovem okolju. V načelo decentralizacije sodi razvoj trga, prehod od hierarhičnega k pogodbenemu nadzoru, ločevanje strateške in operativne funkcije, sploščenje organizacijske strukture, motiviranje zaposlenih s spodbudami in ne več z ukazi, večja prilagodljivost namesto standardiziranja.

Načelo usmerjenosti k javnim storitvam

Predstavlja kombinacijo javnega in zasebnega sektorja ter odgovornosti javnega sektorja do uporabnikov. Za to načelo je značilna skrb za kakovost storitev, upoštevanje zahtev uporabnikov, dajanje prednosti izvoljenim in neposredno imenovanim predstavnikom, poudarjanje skrbi za javno dobro pred rutiniziranim delom, odgovornost do uporabnikov in sodelovanje uporabnikov v menedžerskem procesu. Upravni menedžerji morajo biti pri svojem delu čim bolj samostojni in neodvisni od trenutne politike, uspešnost njihovega delovanja pa je treba preverjati na podlagi objektivno postavljenih ekonomskih kriterijev, v katere ima vpogled tudi širša javnost.

Načelo upravljanja s človeškimi viri oziroma ocenjevanje delovne uspešnosti kot del upravljanja

V sodobnem menedžmentu se je pričelo tudi novo pojmovanje kadrovske funkcije, in sicer upravljanje s človeškimi viri. S pojmom človeški viri označujemo skupino delavcev, usposobljenih za določeno področje in opravljanje dela s tega področja. Razpolagati morajo z ustrežno formalno izobrazbo in znanjem, pridobljenim z delovnimi izkušnjami. Ravnanje z ljudmi pri delu pravzaprav pomeni, kako organizacija upravlja, razvija in sprošča znanje in popolni potencial svojih zaposlenih na ravni posameznika, skupine in celotne organizacije, kako te aktivnosti načrtuje v podporo svoji politiki in strategiji ter za učinkovito delovanje zaposlenih. Cilj je ustvariti čim večjo produktivnost iz specifičnih prednosti in znanja vsakega posameznika.

4.1.2 Uspešen javni menedžer

Novi javni menedžment javnega menedžerja postavi v osrednjo vlogo, kajti reforme temeljijo na predpostavki, da bodo javne storitve kakovostnejše, če bodo ustvarjeni takšni sistemi in strukture, ki omogočajo potrebno svobodo pri upravljanju (Talbot 2006, 2–3). Gre za spremembe v smeri zaposlitve po pogodbi, plačila uspešnosti, zagotavljanja fleksibilnega sistema nagrajevanja, večjega nadzor menedžerjev nad zaposlovanjem in odpuščanjem osebja v organizaciji in izbire javnih menedžerjev po menedžerskih kompetencah. Novi javni menedžment ureja tudi odgovornost javnih menedžerjev, ki je vezana predvsem na delovno izvedbo in organizacijske izide. Odgovornost je bolj kompleksna in individualna kot v tradicionalnem upravljanju in »se širi na parlament, na vladna in administrativna telesa, na odgovornost do posameznih političnih strank ali posameznih skupin znotraj njih, na množične medije in tudi na odgovornost do državljanov« (Rus 2005, 14).

Javni menedžerji naj bi se pri delu ravnali bolj racionalno kot »ekonomski možje«, ki točno vedo, kaj in kako narediti, vendar jih pri delu omejujejo različna merila in procedure (Blaug in drugi 2006, 12).

Javni menedžerji so odgovorni za doseganje organizacijskih ciljev. Poleg ustreznega okolja in struktur za upravljanje potrebujejo tudi nova znanja, veščine in sposobnosti. Vodilni delavci ne morejo dosegati uspešnih rezultatov le z lastnim znanjem, temveč je pomembna tudi volja in pripravljenost za uvajanje sprememb pri vseh zaposlenih (Žurga 2001, 88). Cilj javnih menedžerjev je z lastnim znanjem in s sodelavci zagotoviti uspešno upravno organizacijo.

4.1.2.1 Ustrezne osebnostne lastnosti in znanja sodobnega javnega menedžerja

V moderni literaturi zasledimo veliko kompetenc, ki jih avtorji opredeljujejo kot najpomembnejše, in sicer so najpogostejše tehnične, konceptualne, komunikacijske sposobnosti in sposobnost vodenja. Boyatzis (v Pečar 2003, 13–15) opredeljuje naslednje sposobnosti menedžerjev (javnih in zasebnih) za uspešno realizacijo ciljev organizacije:

Vodenje: izražanje samozavesti, uporaba učinkovitih govornih predstavitev, logično razmišljanje, sposobnost iskanja in ugotavljanja vzorcev v različnih informacijskih sestavah.

Menedžment človeških virov: gre za uporabo socialne moči, menedžer mora znati graditi zaveznitva, orožje povezav, koalicij in timov. Imeti mora pozitiven odnos do drugih in

ohranjati pozitivno mnenje. Znati mora stimulirati zaposlene, da učinkovito delujejo skupaj. Pravilno se mora samoocenjevati, da spozna svoje lastne prednosti, slabosti in omejitve.

Usmerjanje podrejenih: menedžer se mora osredotočiti na razvoj zaposlenih, jih usmerjati, da bolje opravljajo svoje delo. Imeti mora sposobnost, da uporabi različne oblike vplivanja, da se pri izvajanju nalog zagotovi čim boljše sodelovanje med zaposlenimi. Mora biti tudi spontan in se lahko izražati.

Osredotočenost na druge: menedžer mora imeti sposobnost podrediti osebne potrebe in želje potrebam organizacije. Biti mora relativno objektiven, zavzet in prilagodljiv. Konstantno mora skrbeti za dobre medsebojne odnose med posamezniki.

Kljub množici kompetenc večina avtorjev veliko pomembnost pripisuje vodenju. Gre za bistveno dejavnost, saj sleherno organizacijo sestavljajo ljudje, pri čemer je potrebno, da so vodeni. Voditi pomeni vplivati, spodbujati in usmerjati ljudi. Vodenje se razlikuje od menedžmenta, ki je osredotočen na usklajevanje. Menedžer ni enako vodja, vendar se delo obeh navadno prekriva, kajti učinkovit menedžer mora biti tudi učinkovit vodja. Menedžer nastopa v dveh temeljnih vlogah (Tavčar 1997, 2):

- kot strokovnjak: obvlada dejavnostne vidike načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadzorovanja dejavnosti v organizaciji;
- kot vodja: obvlada vedenjske vidike načrtovanja, organiziranja, usmerjanja in nadzorovanja v organizaciji.

Javni menedžerji svojega dela ne morejo opravljati brez vodenja, kajti njihovo delo je voditi zaposlene na način, ki bo zagotavljal uspešnost organizacije. Kot pravi Možina (1994, 30), je uspešen tisti menedžer, ki je »aktivni vodja, ki ustvarja pozitivno delovno okolje, v katerem zaposleni dobivajo priložnosti in spodbude za visoke dosežke«.

4.2 MENEDŽER V DRŽAVNI UPRAVI

Od začetka uporabe ZJU, tj. od 28. 6. 2003, naloge predstojnikov organov v sestavi, direktorjev vladnih služb, generalnih sekretarjev in načelnikov upravnih enot opravljajo uradniki na položajih. Zakon je za navedene uradnike na položaju in za generalne direktorje,

ki vodijo zaokrožena vsebinska področja na ministrstvih, tj. direktorate, določil poseben postopek izbire, v katerem ima svojo vlogo tudi novo ustanovljeni organ tj. uradniški svet.

Uradniki na položajih (vodilni upravni menedžment) v državni upravi so:

- generalni direktor;
- generalni sekretar;
- predstojnik organa v sestavi ministrstva;
- predstojnik vladne službe;
- načelnik upravne enote.

Za srednji in nižji upravni menedžment pa se štejejo vsi uslužbenci, ki zasedajo položajna delovna mesta in vodijo notranje organizacijske enote.

4.2.1 Vloga uradniškega sveta

Uradniški svet je bil kot samostojen organ ustanovljen leta 2003 na podlagi ZJU. Svet ima dvanajst članov, in sicer:

- tri člane imenuje predsednik republike izmed strokovnjakov s področja javnega sektorja;
- tri člane iz svojih vrst izvolijo uradniki z nazivom prve (tj. višji sekretar) in druge stopnje (sekretar) v organih državne uprave na tajnih volitvah, ki potekajo ob smiselnem upoštevanju določb zakona o sodiščih, ki urejajo volitve v sodni svet, volilno komisijo pa imenuje predsednik republike;
- dva člana imenujejo reprezentativni sindikati dejavnosti oziroma poklicev v organih državne uprave,
- štiri člane pa imenuje vlada na predlog ministra za javno upravo.

Člani uradniškega sveta so izvoljeni oziroma imenovani za dobo šestih let, pri čemer članu, ki je bil izvoljen ali imenovan namesto člana, ki mu predčasno preneha mandat, mandat poteče z iztekom mandata celotnega uradniškega sveta. Člani uradniškega sveta izvolijo predsednika, ki v skladu s sprejetim poslovnikom o delu predstavlja uradniški svet, sklicuje in vodi seje uradniškega sveta in o svojem delu obvešča javnost.

Članu uradniškega sveta lahko mandat predčasno preneha z razrešitvijo na podlagi upravne odločbe, in sicer na podlagi lastne zahteve ali v primeru, da predsednik ali član uradniškega

sveta svojih nalog ne opravlja ali jih opravlja nestrokovno ali v nasprotju s poslovníkom. O razrešitvi odloča organ, ki je pristojen za imenovanje predsednika ali člana uradniškega sveta.

Uradniški svet določa standarde strokovne usposobljenosti, merila za izbiro in metode preverjanja usposobljenosti, ki so podlaga za izvedbo posebnega izbirnega postopka, v katerem posebna natečajna komisija ugotavlja, kateri kandidati so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za ta položaj.

Uradniški svet skrbi za izvajanje izbire uradnikov na položajih z imenovanjem posebnih natečajnih skupin. Uradniški svet imenuje posebno natečajno komisijo za vsak natečaj posebej. Uradniški svet je o delu posebnih natečajnih komisij določil sestavo natečajnih komisij. Posebno natečajno komisijo praviloma sestavljajo predsednik in dva člana. Za imenovanje posebnih natečajnih komisij ima uradniški svet na voljo poseben seznam možnih kandidatov za člane teh komisij, ki so lahko uradniki iz organov državne uprave, zunanji strokovnjaki, strokovnjaki z univerz in drugi strokovnjaki za posamezna področja iz različnih organizacij zunaj državne uprave. Posebne natečajne komisije, imenovane za vsak primer javnega natečaja posebej, izvedejo postopek, v katerem ugotovijo:

- kateri kandidati izpolnjujejo pogoje za položaj, nato pa še,
- kateri izmed kandidatov, ki izpolnjujejo pogoje za položaj, so glede na svojo strokovno usposobljenost primerni za položaj.

Kandidatom, ki izpolnjujejo pogoje in so hkrati primerni za položaj, kot tudi kandidatom, ki sicer izpolnjujejo pogoje za položaj, pa niso dobili primerne ocene strokovne usposobljenosti za položaj, se izda poseben akt.

Seznam kandidatov, ki imajo primerno strokovno usposobljenost⁶ za položaj, se predloži funkcionarju, ki je predlagal izvedbo javnega natečaja. Torej je dokončna izbira kandidata, ki je najprimernejši za delovno mesto uradnika na položaju, v pristojnosti funkcionarja, ki mu je uradnik na položaju odgovoren, torej ministra ali generalnega sekretarja ali celo predsednika vlade. ZJU funkcionarju dopušča tudi možnost, da ne izbere nobenega kandidata. V takem primeru lahko od uradniškega sveta zahteva ponovitev natečajnega postopka ali pa sam

⁶ V postopku javnega natečaja se izbere najprimernejši kandidat.

imenuje natečajno komisijo, ki izvede postopek, vendar mora tako odločitev pisno obrazložiti uradniškemu svetu.

Takšna zakonska opredelitev zagotavlja, da bodo na ključne vodstvene položaje prišli odlično strokovno usposobljeni ljudje, hkrati pa je političnim funkcionarjem omogočeno, da lahko vplivajo na izbiro uradnikov na najvišjih položajih, s katerimi bodo sodelovali.

4.2.2 Strokovna usposobljenost, primernost in kompetence

Pomemben vsebinski premik k upravljanju kadrovskih virov je uvedba kompetenčnega modela v državno upravo, in sicer za kadrovanje vodilnih upravnih menedžerjev. Kompetence so določene s standardi strokovne usposobljenosti, ki jih je sprejel uradniški svet.

Standard določa vrsto, raven ali obseg zahtev za delo na delovnem mestu uradnika na položaju.

1) Sklop standardov: izkušnje

Prvi sklop standardov obsega delovne izkušnje. Standard obsega naslednja elementa:

- a) najmanj tri leta delovnih izkušenj na področju, za katerega kandidira, ali na sorodnem področju (v javnem ali zasebnem sektorju) in kakovost teh izkušenj glede na zahtevnost in obseg področja dela;
- b) najmanj tri leta delovnih izkušenj na vodstvenih delovnih mestih enake ali podobne zahtevnosti oziroma pet let na drugih vodstvenih delovnih mestih (v javnem sektorju) in kakovost teh izkušenj.

2) Sklop standardov: znanje

Drugi sklop standardov obsega znanje. Standard obsega naslednje elemente:

- a) poznavanje problematike področja; poznavanje odprtih vprašanj, konceptualnih družbenih dilem;
- b) strokovna uveljavljenost na področju; pretekli dosežki, domača in tuja priporočila;
- c) poznavanje pravne ureditve področja;
- d) poznavanje načel in razvojnih usmeritev delovanja državne uprave; usmerjenost k uporabniku, odprtost in preglednost;
- e) poznavanje načrtovanja in rabe proračunskih sredstev;
- f) poznavanje delovanja institucij in pravnega reda Evropske unije s področja dela;
- g) znanje vsaj enega tujega jezika.

3) Sklop standardov: menedžerske sposobnosti

Tretji sklop standardov obsega menedžerske sposobnosti. Standard obsega naslednje elemente:

- a) upravljaljske sposobnosti; sposobnost strateškega načrtovanja, konceptualnega razmišljanja, oblikovanja sistemskih rešitev, sposobnost upravljanja kadrovskih, finančnih in drugih virov, organiziranja, nadziranja,
- b) vodstvene sposobnosti; sposobnost prepričevanja, navdušenja, usmerjanja k želenim ciljem, sposobnost reševanja nasprotij, sporov in težav,
- c) komunikacijske veščine; sposobnost komuniciranja z zunanjimi in notranjimi javnostmi.

Seveda je potrebno model kompetenc uvesti na vse ravni vodenja in tudi na druge skupine kadrov v organih državne uprave. Na podlagi preučitve kompetenčnih modelov v državah Evropske unije, teoretičnega modela in odgovorov preko 200 vodstvenih in vodilnih javnih uslužbencev v državni upravi je Fakulteta za upravo sestavila kompetenčni model vodenja, ki je sestavljen iz sedmih ključnih kompetenc, ki veljajo za srednji menedžment, torej za vodje sektorjev in služb (Bagon 2008, 26):

- delovna prožnost,
- ustvarjalnost,
- vodenje,
- organizacijsko vzdušje,
- organiziranje,
- mreženje in vplivanje ter
- realizatorske sposobnosti.

4.2.3 Izobraževanje vodilnega upravnega menedžmenta

V sklopu reforme slovenske javne uprave je bilo že v izhodišču poudarjeno ciljno usposabljanje javnih uslužbencev kot pomemben podporni in ohranjevalni podsistem, ki povezuje razvoj uprave in profesionalizacijo njenih kadrov. Med prednostnimi področji nadaljnjega razvoja je bilo opredeljeno upravljanje kadrovskih virov v upravi, znotraj tega področja pa še posebej krepitev vodilnega upravnega menedžmenta. Za uresničevanje teh ciljev so bile oblikovane nove zahteve po funkcionalnem znanju za upravno vodenje ter program usposabljanja kot podpora za pridobivanje tega znanja.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji delovnih mest in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih v petem odstavku 52. člena podrobneje določa, da se za položaje generalnega direktorja, generalnega sekretarja, predstojnika organa v sestavi ministrstva, predstojnika vladne službe in načelnika upravne enote kot pogoj določi obvladovanje funkcionalnega znanja vodenja v javni upravi. Uradniki na teh položajih so ta znanja dolžni pridobiti najkasneje v 15 mesecih od imenovanja na položaj. Če uradnik na položaju tega pogoja ne izpolni v zakonsko določenem roku, ne izpolnjuje pogojev za zasedbo takšnega delovnega mesta in se ga lahko razreši.

Namen programa je posameznikom v upravni organizaciji zagotoviti doseganje kakovostnih storitev z ustreznim vodenjem in upravljanjem virov. Med cilje programa sodi oblikovanje vloge najvišjega vodilnega uslužbenca v upravi, ugotavljanje možnosti upravnega vodenja, zbujanje pozornosti vodilnih za vzpostavljanje in spreminjanje upravne organizacije in prepoznavanje mehanizmov vplivanja na organizacijsko kulturo ter njihovo povezovanje v učinkovito prakso, ki bo vodila h kakovostnejši in učinkovitejši upravi.

ZJU v 81. členu določa, da se kot pogoj za pridobitev položaja poleg pogojev, ki so opredeljeni, za uradniška delovna mesta lahko določijo tudi funkcionalna znanja upravnega vodenja in upravljanja kadrovskih virov ter druga specialna znanja.

Moduli v programu vodenja in upravljanja v upravi so:

1. Upravna organizacija in upravljanje v upravi
2. Notranji nadzor nad javnimi financami
3. Strateško načrtovanje in odločanje v upravi
4. Upravljanje sprememb
5. Upravljanje kadrovskih virov v upravi
6. Organizacijsko vedenje in teorija vodenja
7. Medosebni odnosi in sporazumevanje
8. Sodobne metode in tehnike organiziranja in vodenja
9. Izgradnja tima in timsko delo

To izobraževanja organizira Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije, kjer ocenjujejo, da je program usposabljanja v celoti upravičil svoj namen.

5 ELEMENTI, S POMOČJO KATERIH SE URESNIČUJE RAZVOJ KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA

Temeljni cilj strateškega upravljanja človeških virov je z razvojem pripadnosti, motiviranosti in notranje tekmovalnosti zaposlenih pospeševati organizacijsko učinkovitost. Nova uslužbenska zakonodaja določa, da se zaposlenemu v javnem sektorju nudijo nove možnosti ugotavljanja kariernega sidra, saj postaja uslužbenec s svojim znanjem, sposobnostmi, hotenji ter pričakovanji eno izmed osnovnih izhodišč v upravi. Zakonodaja določa vrsto institutov, ukrepov in postopkov, ki naj bi medsebojno povezani spodbujali sistem upravljanja s kadri. V nadaljevanju se bom podrobneje posvetila najpomembnejšim elementom sodobnih pristopov upravljanja s človeškimi viri v uslužbenskem sistemu, ki omogočajo razvoj kariere javnega uslužbenca.

V zvezi z navedenim poznamo *letni pogovor* s sodelavcem, ki smo ga v državni upravi sprejeli kot obvezno kadrovsko-menedžersko orodje, s katerim želimo zagotoviti spremljanje in usmerjanje kariere javnih uslužbencev ter zagotoviti njihovo uspešno delovanje. Takšni pogovori so del vsakega sodobnega vodenja in organiziranja dela in so tudi v državni upravi bistveni za spremljanje kariere zaposlenega.

Načrtno in usmerjeno *izobraževanje uslužbencev* prispeva k boljšemu delu organa, uprave in hkrati delovnemu in osebnemu razvoju uslužbencev. Izpopolnjevanje in usposabljanje sta načrtovana, kar pomeni, da zaposleni permanentno pridobiva tista znanja, ki so potrebna za njegovo kakovostno delo in njegov strokovni razvoj. Izpopolnjevanje znanj in usposabljanje sta ključnega pomena za uslužbenški sistem, saj brez strokovnosti ni mogoče zagotavljati kakovostnega in učinkovitega dela. Uspešen strokovni razvoj posameznika vpliva tudi na potek njegove kariere in na možnost nagrajevanja po uspešnosti njegovega dela, je pa tudi izrednega pomena za poklicno usmerjanje (Haček in Bačlija 2007, 148).

Ocenjevanje in napredovanje javnih uslužbencev, in sicer ocenjevanje letne delovne uspešnosti kot sredstvo za spodbujanje kariere in pravilnega odločanja o njihovem napredovanju ter napredovanje na delovnem mestu in nazivu, ki naj bi omogočil napredovanje uspešnim in strokovno sposobnejšim uslužbencem. Napredovanje ni več avtomatično, pač pa se periodično ocenjujejo delovne in strokovne lastnosti javnega uslužbenca. Ocenjevanje je kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin, kar pomeni, da je nadrejenim dana večja

odgovornost in možnost oblikovanja svoje ekipe, saj so sami odgovorni za rezultate dela svojih podrejenih (Haček in Bačlija 2007, 126, 149). Ocenjevanje javnih uslužbencev poteka na podlagi prispevka posameznega javnega uslužbenca k rezultatom organizacije znotraj posameznega organa državne uprave in z medsebojnim primerjanjem strokovnih in delovnih lastnosti vseh javnih uslužbencev ter je ključna podlaga za napredovanje javnih uslužbencev. To pa pomeni oblikovanje relativnih meril ocenjevanja, saj je v večini primerov zaposlenega v državni upravi mogoče oceniti le glede na druge zaposlene, ob tem pa v državni upravi ni mogoče oblikovati povsem absolutnih in merljivih kriterijev (Haček in Bačlija 2007, 127).

Pri oblikovanju kariernega razvoja ima pomembno vlogo posameznik s svojo samoiniciativnostjo, pa tudi vodilni in vodstveni uslužbenci, ki kot neposredni vodje izvajajo ključne institute (npr. letni pogovor s sodelavcem, ocenjevanje).

5.1 LETNI POGOVOR S SODELAVCEM

Letni pogovor je ključni element spremljanja kadrov in usmerjanja kariere javnih uslužbencev. Je oblika načrtnega dela vodij s sodelavci, usmerjenega v njihovo strokovno usposobljenost, razvojni potencial in delovno uspešnost. Cilj je zagotoviti učinkovito javno upravo na podlagi sposobnih, usposobljenih in učinkovitih javnih uslužbencev (Bagon 2004, 3).

5.1.1 Namen in cilji letnega pogovora

Letni pogovor je sistematično načrtovan pogovor med sodelavcem in njegovim vodjo o širših ciljnih in rezultatih dela, posebnih težavah, ki so povezane z delovnim področjem, o vprašanju sodelovanja uslužbencev ter o pričakovanjih glede načrtovanja in nadaljnega razvoja uslužbenca.

Letni pogovor ni ocenjevalni razgovor. Predmet letnega pogovora so strokovna usposobljenost, primernost, kompetence, v ozadju je presojanje sodelavčevega razvojnega potenciala in delovne usmerjenosti (t.i. karierna sidra). Pri kasnejšem ocenjevanju javnega uslužbenca pa bo letni pogovor vsekakor prispeval k objektivni oceni delovne uspešnosti, saj je le-ta osnova za napredovanje uslužbencev in njihov karierni razvoj.

Temeljni cilji letnega pogovora so predvsem pridobivanje informacij, kaj zaposleni menijo o svoji delovni uspešnosti, pregled delovnih dosežkov ter opozarjanje na potrebne izboljšave ter

načrtovanje dela za naprej. Letni pogovor je torej priložnost, da se ustvari organizacijsko ozračje, kakršnega si želi vsak vodja.

Čeprav iz teorije jasno izhaja, da naj bi vodja, ki razume pomen upravljanja s človeškimi viri, za uspešno odpravljanje pomanjkljivosti, izboljšanje poslovanja in načrtovanja dela v prihodnje moral vsako leto enkrat opraviti letni pogovor s sodelavcem, ZJU v 105. členu letni pogovor določa kot obveznost vodje⁷.

Strokovna literatura ločuje ocenjevanje delovne uspešnosti od letnega pogovora, v katerem se pregledajo dosežki in načrtuje delo za naprej. Ne enega in ne drugega ni mogoče izvajati, če nadrejeni ne spremlja opravljanja dela svojih sodelavcev in ne ugotavlja dosežkov oziroma pomanjkljivosti. Letnega pogovora torej ni možno kakovostno opraviti, če vodja ne opravi temeljitega premisleka o vlogi svojih podrejenih, njihovih dosežkih, prednostih in slabostih ter načrtih. Gre torej za vnaprej strukturiran in voden pogovor o vseh pomembnih vidikih dela konkretnega javnega uslužbenca.

Letni pogovor pa je pomemben tudi za podrejenega sodelavca, saj pomeni priložnost za razmislek o svoji vlogi in delu v organizaciji, prav tako pa nudi priložnost za določena pojasnila in predloge vodij, ki naj bi izboljšali kakovost dela in počutje v organizaciji. Letni pogovor tako motivira zaposlene, saj se jim na tak način vendarle pokaže, da so pomembni za organ in da so oni tisti, ki prispevajo k skupnemu uspehu.

Od letnih pogovorov se pričakuje, da definirajo vlogo posameznika, naloge in cilje, ugotovitev zahtevanih kompetenc za to delovno mesto in način spremljanja in ocenjevanja uspešnosti. To je realen pogovor o delu in karieri, ki izhaja iz dosedanjega dela in rezultatov dela posameznika. Dosedanje delovanje posameznika je edina realna podlaga za presojanje, kje so interesi, talenti, nagnjenja sodelavca, torej, kakšna naj bo kariera sodelavca (Bagon 2004, 18).

Prav zaradi zagotavljanja razvoja vseh zaposlenih in objektivnega ocenjevanja delovne uspešnosti v organih državne uprave, se letni pogovori izvajajo z vsemi zaposlenimi.

⁷ Nadrejeni mora spremljati delo, strokovno usposobljenost in kariero javnih uslužbencev in vsaj enkrat letno o tem opraviti razgovor z vsakim javnim uslužbencem (ZJU, 105. čl.).

5.1.2 Predpostavke za uspešno izveden letni pogovor

Uspeh letnega pogovora s sodelavcem je odvisen od priprave na tak razgovor, torej od priprave samega vodje in sodelavca, s katerim bo vodja opravil pogovor.

V fazi priprave na letni pogovor je torej najpomembnejše, da vodja pripravi sodelavce na letni pogovor, jih seznaní s pomenom, smislom letnega pogovora, sam pa si ogleda osebno mapo zaposlenega, ki jo je vodil skozi vse leto in kamor je shranjeval vse njegove pomembne dosežke, pa tudi napake. Le z rednim evidentiranjem dogodkov si vodja lahko osveži dogodke preteklega leta ter ugotovi, kje bi bilo treba zaposlenega spodbuditi, da razvije še boljše delovno kariero, in kje so njegove šibke točke, ki jih bosta premagala s skupnimi močmi (Intihar 2004, 21–22).

Prav tako je pomembno, da se sodelavec pripravi na letni pogovor. Priporočljivo je, da vodja kakšen mesec pred letnim pogovorom pošlje vabila hkrati vsem sodelavcem v notranji organizacijski enoti. Na vabilo pa poleg termina pogovora napiše tudi čas trajanja pogovora, ki si ga je rezerviral za tako pomembno srečanje. Sodelavec ima tako dovolj časa, da se pripravi na pogovor in razmisli, kaj si v prihodnosti želi izboljšati in kaj je tisto, kar ga motivira, da bo svoje delo lahko opravljal še boljše. Pogovor naj ne traja manj kot 30 minut in ne več kot dve uri.

Vodja mora zagotoviti sproščeno in spodbujajočo komunikacijsko klimo. V prostoru mora zagotoviti svež zrak in prijazno vzdušje ter sodelavca pričakati z nasmehom in stiskom roke ter ga povabiti k sproščnemu pogovoru. Vprašanja naj bodo široko zastavljena, da omogočijo vsebinsko bogatejše odgovore. Vodja pozorno posluša in povzema dogovorjeno.

Pomembno je, da je namen letnega pogovora zelo jasen. Oba, tako vodja kot sodelavec se morata zavedati, da letni pogovor ni pripomoček, s katerim se ocenjuje zaposlenega in ni namenjen odločanju o plači ali položaju sodelavca. Namenjen je vzpostavljanju dobrih, ustvarjalnih delovnih odnosov, angažiranju zmožnosti in razvoju zaposlenega, seveda v luči poslanstva organa in organizacijske enote (Intihar 2004, 21–22).

5.1.3 Potek letnega pogovora

Letni pogovori se izvajajo postopoma, od zgoraj navzdol, kar pomeni, da se bodo s svojimi sodelavci najprej pogovorili predstojniki organov oziroma generalni direktorji, generalni

sekretarji. Izkušnje prvega kroga pogovorov bodo omogočile dopolnitve zastavljenih ciljev, da bo mogoče pogovore dovolj kakovostno opraviti tudi na nižjih ravneh. Nato se bodo vodje sektorjev in služb pogovorile s svojimi podrejenimi sodelavci.

Pogovor izhaja iz dosedanjega dela in dosežkov zaposlenega, tako da se pogovorita o nalogah in rezultatih preteklega obdobja, nedokončanih nalogah in načrtih za njihovo dokončanje, o primernosti sodelavca; z vidika ključnih lastnosti in zahtev za delo; ter o interesnih področjih sodelavca in želeni smeri razvoja delovne kariere. Prav tako se pogovorita o smeri razvoja in s tem povezanim usposabljanjem in izpopolnjevanjem. Nato se dogovorita o delovnih nalogah in ciljih za naslednje leto ter o načinu opravljanja dela, o merilih za ocenjevanje rezultatov dela, o razvojnih ukrepih, o usposabljanju in izpopolnjevanju v naslednjem letu ter o drugih ukrepih za povečanje delovne uspešnosti.

Vodja in sodelavec dogovore zapišete. Zapis dogovora o dogovorjenih nalogah ter predvidenih aktivnostih glede usposabljanja in izpopolnjevanja vodja posreduje tudi v kadrovsko službo. Ta del služi kot podlaga za pripravo načrta in organizacijo usposabljanja in izpopolnjevanja za potrebe organa, izvedbo organizacijskih ukrepov in druge spremembe, ki so se v letnem pogovoru izkazale kot potrebne. Zapis letnega pogovora bo služil vodji in sodelavcu kot podlaga za ocenjevanje delovne uspešnosti, in sicer v skladu z uspešno izvedenimi nalogami.

5.2 IZOBRAŽEVANJE, USPOSABLJANJE IN IZPOPOLNJEVANJE

Prilagajanje uprave zahtevam sodobne družbe nenehno ustvarja nove potrebe po znanju in s tem tudi po učinkovitem in enotnem sistemu izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja. Ta naj bi omogočal stalno in sistematično pridobivanje tako splošnega znanja kakor tudi posebnega znanja, potrebnega za delo v upravi (Miglič 2004). Izhodišče takšnega sistema je ustrezna organizacijska strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, skladna s strategijo upravljanja kadrovskih virov, ki izraža pripadnost nenehnemu razvoju in poudarja odgovornost vsakega javnega uslužbenca za njegov lasten razvoj. Sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja je eden ključnih elementov sodobnega upravljanja s kadrovskega viri.

Tako izobraževanje kot usposabljanje in izpopolnjevanje potekajo po programih, v katerih se določijo vsebina in višina potrebnih sredstev. Splošni program z vsebinami, ki so pomembne

za vse državne organe, določi Vlada Republike Slovenije na predlog ministrstva, pristojnega za upravo, za posamezen organ pa predstojnik.

Programi morajo biti pripravljene v enem mesecu po sprejemu proračuna Republike Slovenije oziroma proračunov občin, ker je sprejeti proračun podlaga za določanje programov. ZJU določa tudi obvezno poročanje o izvedbi in učinkih programa vsake tri mesece zaradi spremljanja uspešnosti izobraževanja.

5.2.1 Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v državni upravi

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja v upravi je opredeljena v ZJU (103. čl.) in vključuje temeljna področja upravljanja znanja, dodatno izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje, uvajanje pripravnikov in novo zaposlenih ter dokazovanje strokovne usposobljenosti z opravljanjem različnih strokovnih izpitov.

Prav tako vzpostavlja povezave med delovno uspešnostjo, uporabo novega znanja in mehanizmi nagrajevanja. Poleg financiranja opredeljuje tudi odgovornost do izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter njihove nosilce na posameznih organizacijskih ravneh. Izpostavlja pomen ugotavljanja učnih potreb in ciljev, načrtovanja izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja ter pospeševanja in podpiranja učnih dejavnosti, dopolnjeno z nadzorom nad izvajanjem programov izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja in spremljanjem ter vrednotenjem njihovih učinkov.

Učinkovit sistem izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja je pomemben inštrument za izboljšanje upravnega dela in za povečanje pripravljenosti uprave in javnih uslužbencev na uvajanje sprememb, ki vodijo k še večji kakovosti in prilagodljivosti. Pri tem ZJU zagotavlja podlage za izdelavo podrobnejše strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki v dosedanji sistem uvaja elemente, ki omogočajo uveljavljanje posameznih načel kakovostnega upravljanja znanja. Mednje sodi tudi zavedanje, da je znanje komparativna prednost, pri čemer je vlaganje v izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje javnih uslužbencev investicija v razvoj kadrov, ki primerno usposobljeni vzdržujejo upravne sisteme. Za določanje celovite strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja je odgovorno najvišje vodstvo, vendar so odločitve uspešnejše, če temeljijo na sodelovanju vseh

hierarhičnih ravni.⁸ V skladu s tem bi vodilni upravni delavci razvijali vizijo razvoja uprave in jo posredovali javnim uslužbencem, hkrati pa jasno opredelili, kaj od njih pričakujejo. Vključevanje vseh zaposlenih v oblikovanje in izvajanje strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja bo namreč prineslo še dodatne prednosti in omogočilo večjo učinkovitost odločitev, povezanih z izobraževanjem, usposabljanjem in izpopolnjevanjem, saj bodo te usklajene s pričakovanji in vrednotami večine javnih uslužbencev. Vsak organ državne uprave torej pred sprejemom strategije Ministrstvu za javno upravo Republike Slovenije pošlje informacije o tem, kakšne so potrebe po horizontalnem usposabljanju javnih uslužbencev.

Strategija določa, da se za pridobivanje formalnih stopenj izobrazbe ne namenja časa oziroma sredstev iz proračuna. Razloga za tako odločitev naj bi bila dva:

- ob prehodu na nov sistem je bilo vsem javnim uslužbencem, ki niso izpolnjevali pogoja glede zahtevane stopnje izobrazbe za delovno mesto, na katero so bili razporejeni, omogočeno, da nadaljujejo delo brez zahteve po pridobitvi stopnje manjkajoče izobrazbe in
- na trgu delovne sile je na voljo precej kandidatov z ustrežno stopnjo izobrazbe.

Formalno izobraževanje v državni upravi je možno le izjemoma.

Strategija poudarja pomen usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev oziroma pomena razširitve in dopolnjevanja njihove strokovnosti, saj brez znanja ni mogoče vzdrževati niti obstoječega stanja, sploh pa ni mogoče zagotavljati nadaljnjega razvoja sistema državne uprave. Vlaganje v znanje javnih uslužbencev je daljnosežna naložba, ki že v razmeroma kratkem času prinaša vidne rezultate, kot so kakovostno, učinkovito in zakonito delo javnih uslužbencev, kar vpliva na gospodarno porabo proračunskih sredstev, tako pa na celovito racionalizacijo delovanja sistema državne uprave in porabe javnih sredstev⁹.

⁸ Tudi z institutom letnega razgovora, ki je načrtovano in dogovorjeno srečanje vodje in sodelavca, na katerem si razložita svoja razmišljanja o preteklem in sedanjem delu ter rezultatih, pričakovanjih, načrtih in željah, možnem napredovanju in osebnem razvoju, predvidenih in želenih spremembah ter drugih stvareh, ki so pomembne za oba in ki vplivajo na rezultate dela in delovno uspešnost.

⁹ Becker (1964, 11–28) pravi, da usposabljanje lahko zmanjša trenutne prihodke in poveča trenutne odhodke, vendar pa bi podjetja lahko profitabilno zagotavljala usposabljanje, če bi se prihodnji prejemki povečali v zadostni meri oziroma bi se odhodki zadostno zmanjšali. Z usposabljanjem se večja produktivnost. Pogoj za povečanje produktivnosti pa so stroški usposabljanja. Becker loči specifično in splošno usposabljanje: pri specifičnem podjetju uporabijo svoje vire za seznanjanje novih zaposlenih z njihovo organizacijo in tako pridobljeno znanje je oblika specifičnega usposabljanja, saj je produktivnost višja predvsem v podjetju, ki zagotavlja usposabljanje. V državni upravi imajo javni uslužbenci možnost predvsem t. i. specifičnega usposabljanja, da opravljajo kakovostne storitve za zadovoljevanje potreb in pričakovanj uporabnikov ter

Programi usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev morajo biti skladni z znanjem, spretnostmi in sposobnostmi, potrebnimi za učinkovito upravno poslovanje. Izhajajo neposredno iz ugotavljanja potreb po usposabljanju v upravi, pri čemer imajo prednost tiste, ki so usmerjene na reševanje praktičnih problemov upravne prakse. Potrebe po usposabljanju in izpopolnjevanju javnih uslužbencev na ravni državne uprave sprotno ugotavlja in ocenjuje Ministrstvo za javno upravo Republike Slovenije. Tako ugotovljene potrebe so izhodišče za oblikovanje vsebin usposabljanja in izpopolnjevanja, ki so horizontalne in pomembne za vse državne organe. Potrebe na operativni in individualni ravni ugotavljajo državni organi sami. Gre za t.i. vertikalne potrebe, ki so specifične glede na potrebe organa in posameznih skupin javnih uslužbencev ter so izhodišče za pripravo načrtov usposabljanja in izpopolnjevanja v posameznih organih. Navedene analize tovrstnih potreb na vseh ravneh so tudi podlaga za določanje ciljnih skupin javnih uslužbencev, ki imajo prednost pri usposabljanju in izpopolnjevanju.

Ciljne skupine, ki prevladujejo:

Uvajalno usposabljanje za pripravnike in osebe, ki prvič vstopajo v državno upravo. Nanaša se na pridobitev osnovne ravni znanja, ki ga mora obvladati vsak javni uslužbenec.

Prilagoditveno oziroma nadaljevalno usposabljanje in izpopolnjevanje vseh javnih uslužbencev, ki je namenjeno višanju ravni znanja, spretnosti in sposobnosti, skladno s spremembami. V okviru te ciljne skupine imajo prednost vodilni javni uslužbenci na višjih in srednjih ravneh organizacije, ki morajo nenehno posodabljati svoje znanje in spretnosti, povezane z vodenjem in upravljanjem virov.

Usposabljanje in izpopolnjevanje kot priprava za zasedbo najvišjih položajev v državni upravi.

Na podlagi sprejete strategije izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, ki jo sprejme Vlada Republike Slovenije, posamezen organ državne uprave izda Načrt izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja, v katerem se določijo okvirne vsebine usposabljanja in

sodobno upravljajo s človeškimi viri. Cilj usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev so na globalni ravni izboljšanje delovanja celotne uprave, na vmesni ravni izboljšanje poslovanja posameznih organizacij, na individualni ravni pa razvoj sposobnosti in kariere javnih uslužbencev (Miglič 2002, 7). Temeljni namen usposabljanja in izpopolnjevanja je torej podpreti uvajanje administrativnih reform in modernizacije, izboljšati strokovne sposobnosti in kvalifikacije javnih uslužbencev ter s tem povečati učinkovitost uprave.

izpopolnjevanja ter višina sredstev, namenjenih za nadaljnje izobraževanje in izvajanje usposabljanja in izpopolnjevanja.

5.2.2 Izobraževanje javnega uslužbenca

ZJU torej razlikuje med izobraževanjem in usposabljanjem ter izpopolnjevanjem. Izraz izobraževanje zakon uporablja v primeru formalnega izobraževanja¹⁰.

ZJU dodatno izobraževanje uslužbencev obravnava kot pravico, vendar pri tem poudarja, da gre za izobraževanje, ki je v interesu delodajalca. Torej poudarja izobraževanje, ki je neposredno povezano s potrebami upravnega dela. ZJU ne določa, kaj se šteje za dodatno izobraževanje; ali je to višje izobraževanje ali pa tudi enako izobraževanje glede na stopnjo, vendar druge smeri, ki ni določeno kot pogoj za zasedbo delovnega mesta v aktu o sistemizaciji. ZJU namreč določa, da je delodajalec v državnem organu Republika Slovenija, v upravi lokalne skupnosti pa lokalna skupnost (ZJU, 3. čl.). Iz tega izhaja, da pravica do izobraževanja ni omejena le na pridobivanje dodatne izobrazbe, neposredno vezane na kandidatovo delo ali na njegove ožje delovno okolje ali na cilje, strategijo in vsebino dela organa, kjer je uslužbenec zaposlen, temveč se lahko vsaj teoretično interes za dodatno izobrazbo izkazuje v katerem koli državnem organu oziroma upravi lokalne skupnosti. Splošno je tudi znano, da je vseživljenjsko učenje nujno za učinkovito delo in da uslužbenec za določena dela potrebuje interdisciplinarna znanja.

Uslužbenec ima pravico do kandidature za napotitev na izobraževanje za pridobitev dodatne izobrazbe, ki se izvaja v interesu delodajalca. Napotitev za pridobitev dodatne izobrazbe se izvede na podlagi internega natečaja. Predstojnik objavi program oziroma načrt izobraževanja¹¹, v katerem konkretno določi razpisane stopnje in smeri izobraževanja, predvidena finančna sredstva. Predstojnik pa na podlagi sprejetega programa razpiše interni natečaj za napotitev na nadaljnje izobraževanje uslužbencev.

Usmeritve Ministrstva za javno upravo Republike Slovenije, ki so določene s sprejeto strategijo, določajo, da naj bi se javni uslužbenci le izjemoma izobraževali za pridobitev višje stopnje izobrazbe, saj je na trgu delovne sile več kot dovolj ponudbe ustreznega kadra.

¹⁰ Pojem izobrazbe je, ko se posameznik izobražuje po zakonsko določenih programih, na podlagi katerih pridobi pravno veljavno izobrazbo.

¹¹ Interni akt organa.

5.2.3 Usposabljanje in izpopolnjevanje javnega uslužbenca

Pojma usposabljanje in izpopolnjevanje se uporabljata v pomenu neformalnega izobraževanja. Izpopolnjevanje zajema dodatno pridobivanje znanj na raznih seminarjih in drugih programih dodatnega izpopolnjevanja. Usposabljanje pa je poklicno, strokovno usposabljanje za delo, s katerim se posameznik usposobi za določeno delo praviloma v isti stopnji poklicne in strokovne izobrazbe (Korpič Horvat 2005, 442).

Usposabljanje in izpopolnjevanje je določeno kot pravica in dolžnost uslužbenca. Za usposabljanje in izpopolnjevanje ni določen interni natečaj niti, da stranki skleneta pogodbo. Delodajalec lahko zato uslužbenca napoti na usposabljanje in izpopolnjevanje z enostranskim aktom. Stroški usposabljanja in izpopolnjevanja bremenijo delodajalca, ker gre za pridobitev dodatnih znanj, ki so v interesu delodajalca.

V načrtu se v posameznem organu določijo področja, ki se nanašajo na skupne splošne naloge državnih organov (npr. javna uprava, vodenje v upravi, splošni upravni postopek itd.), poleg teh področij pa so vsebine usposabljanja in izpopolnjevanja namenjene tudi pridobivanju ter poglobljanju znanj z delovnega področja posamezne notranje organizacijske enote ministrstva glede na njene specifične potrebe.

»Eden glavnih ciljev dodatnega, predvsem neformalnega izobraževanja je povezati programe izobraževanja in funkcionalnega usposabljanja ter izpopolnjevanja javnih uslužbencev z razvojem njihovih karier« (Miglič 2004, 165).

5.3 OCENJEVANJE IN NAPREDOVANJE JAVNIH USLUŽBENCEV

Področje ocenjevanja in napredovanja je z novo ureditvijo plačnega sistema bistveno spremenjeno. Za veliko večino poslovnih subjektov javnega sektorja se glede ocenjevanja uporablja Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2008), ki določa tudi enoten postopek ocenjevanja in način preverjanja pogojev za napredovanje v višji plačilni razred. Javni uslužbenci ne napredujejo avtomatično, pač pa na podlagi ocenjenih in strokovnih lastnosti.

V višji plačni razred je mogoče napredovati na delovnem mestu in nazivu. Na delovnih mestih, kjer je napredovanje možno tudi v višji naziv, je v vsakem nazivu možno napredovati za največ pet plačnih razredov, medtem ko lahko na delovnih mestih, na katerih napredovanje

v višji naziv ni možno, javni uslužbenci napredujejo za deset plačnih razredov (ZSPJS, 16. čl.).

Če na delovnem mestu v vseh nazivih skupaj glede na uvrstitve delovnih mest oziroma nazivov v plačne razrede ni mogoče napredovati za deset plačnih razredov, potem je v najvišjem nazivu delovnega mesta mogoče napredovati za toliko plačnih razredov, da je na delovnem mestu v vseh nazivih skupaj možno doseči napredovanje za deset plačnih razredov (ZSPJS, 16. čl.).

Ocenjevanje javnih uslužbencev je ne glede na predpisana merila kombinacija objektivnih in subjektivnih okoliščin, pri čemer bo v praksi odvisno od presoje predstojnika. Ustreznost ocene bo odvisna od dobrega pregleda nad kakovostjo in obsegom dela posameznega javnega uslužbenca. To pomeni, da je nadrejenim dana večja odgovornost za ocenjevanje.

Vlada Republike Slovenije bo s spremembo Kolektivne pogodbe za javni sektor v primeru doseženega socialnega konsenza, drugače pa z interventnim zakonom, določila, da v letu 2011 in 2012 za javne uslužbenca ne bo napredovanj v plačnem razredu in v nazivu.

5.3.1 Postopek ocenjevanja javnega uslužbenca

Preverjanje izpolnjevanja pogojev se opravi na podlagi treh letnih ocen. Vsak javni uslužbenec mora biti ocenjen za vsako posamezno leto¹². Po pridobitvi treh ocen lahko javni uslužbenec napreduje v višji plačilni razred, če izpolnjuje zahtevane pogoje. Edini pogoj za napredovanje v višji plačilni razred je ocena delovne uspešnosti.

Pomembna pridobitev nove ureditve ocenjevanja in napredovanja je, da se za napredovanje v višji plačilni razred in tudi za napredovanje v višji naziv uporablja ista ocena. Na ta način je prekinjena dosedanja praksa, ko je bilo ocenjevanje zaradi zagotavljanja možnosti napredovanja v višji plačilni razred urejeno na drugačen način kot ocenjevanje zaradi napredovanja v višji naziv.

Enotna ocenjevalna lestvica v novem sistemu poleg ocen odlično, dobro, zadovoljivo in nezadovoljivo vključuje še oceno zelo dobro, kar naj bi vodjem zagotovilo lažje in morda tudi

¹² Ocenjevalno obdobje traja od 1. januarja do 31. decembra.

bolj objektivno umeščanje javnih uslužbencev, ki sicer presegajo pričakovanja v zvezi z opravljanjem dela, vseeno pa ne dosegajo javnih uslužbencev, ki so visoko nad pričakovanji in bodo zaradi tega ocenjeni z odlično oceno.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (2. čl.) določa opis posameznih ocen, in sicer odlična ocena delovne uspešnosti pomeni odlično opravljeno delo, to je visoko nad pričakovanji v skladu s kriteriji ocenjevanja v ocenjevalnem oziroma napreovalnem obdobju.

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

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

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

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

Postopek ocenjevanja se zaključi vsako leto najkasneje do 15. marca. Oceniti je treba vse javne uslužbence, tudi tiste, ki so zaposleni za določen čas in ki delajo v krajšem delovnem času od polnega, če so v ocenjevalnem obdobju delo opravljali vsaj 6 mesecev. Javne uslužbence, ki so odsotni več kot 6 mesecev in so napoteni na delo v tujino, ali tiste, ki so odsotni zaradi poškodbe pri delu, poklicne bolezni ali starševskega varstva, je prav tako treba oceniti. Uredba o napredovanju v plačne razrede nam torej nalaga, da vodje ocenijo javnega uslužbenca za neko ocenjevalno obdobje, v katerem pa je mogoče, da ni bil prisoten niti dneva, če so izpolnjeni razlogi iz prejšnjega stavka (Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, 4. čl.).

Odgovorna oseba oziroma nadrejeni, ki ga odgovorna oseba pooblasti¹³, mora ocenjevalne liste izpolniti najkasneje do 15. marca, javnega uslužbenca pa mora seznaniti z oceno in njeno utemeljitvijo. To ne pomeni nujno, da je treba seznanitev opraviti v obliki razgovora, kot je to v prejšnji ureditvi predvideval ZJU.

Javne uslužbenke, ki izpolnjujejo pogoje za napredovanje, se s pisnim obvestilom obvesti o napredovanju, o številu plačnih razredov napredovanja in o plačnem razredu dosežene osnovne plače. Hkrati z obvestilom se javnemu uslužbencu izroči pisni predlog aneksa k pogodbi o zaposlitvi. Obvestilo in aneks k pogodbi o zaposlitvi se javnemu uslužbencu izdeta najkasneje do 30. marca, plača zaradi napredovanja pa javnemu uslužbencu pripada od 1. aprila v letu, ko izpolni pogoje. Uradniki v višji naziv napredujejo s 1. majem in takrat so jim tudi priznane pravice, glede na nov naziv

Zbirne podatke o ocenah v napreovalnem obdobju, ki je čas od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju, v katerem javni uslužbenec pridobi tri letne ocene, ki mu omogočajo napredovanje, se vpisuje na evidenčni list. Tako evidenčni kot ocenjevalni list se hranita v osebni mapi javnega uslužbenca.

Pomembna novost, ki jo je uvedel ZSPJS, je uveljavljanje pravnega varstva v primeru nestrinjanja javnega uslužbenca z oceno. ZSPJS (17.a čl.) določa, kako ravnati v primeru zahteve javnega uslužbenca, da se opravi preizkus ocene, oziroma zahteve, da se ga oceni. Ta ureditev je nekoliko modificirana glede na določbe ZJU, ki je prav tako določal, da imajo uradniki, ki se ne strinjajo z oceno, pravico zahtevati preizkus ocene pred posebno komisijo. ZSPJS (17.a čl.) je določil roke, v katerih mora biti imenovana komisija za preizkus ocene in v katerih mora komisija odločiti o oceni oziroma naložiti delodajalcu, da javnega uslužbenca oceni. Prav tako pa eksplicitno določa možnost uveljavljanja sodnega varstva v primeru nestrinjanja z oceno, ki jo določi komisija.

ZSPJS zagotavlja tudi kontinuiteto ocenjevanja ob prehodu v drug organ oziroma k drugemu delodajalcu, saj mora delodajalec, pri katerem je bil javni uslužbenec zaposlen večji del časa ocenjevalnega obdobja, javnega uslužbenca oceniti in mu izročiti kopijo ocene. Postopek ocenjevanja je treba izpeljati tudi v primeru, da javni uslužbenec sklene pogodbo o zaposlitvi

¹³ Kot izhaja iz Uredbe o napredovanju v plačne razrede mora nadrejeni (vodja) za ocenjevanje dela svojih podrejenih imeti izrecno pooblastilo odgovorne osebe, torej predstojnika.

pri drugem delodajalcu, pri prejšnjem delodajalcu pa je bil zaposlen manj kot 6 mesecev. Novi delodajalec mora pri določitvi ocene javnega uslužbenca upoštevati ocene vseh predhodnih delodajalcev v ocenjevalnem obdobju.

5.3.2 Napredovanje javnega uslužbenca v višji plačilni razred

Horizontalno napredovanje nagrajuje delo javnega uslužbenca na delovnem mestu oziroma nazivu. Gre za stimulacijo, ki nagrajuje dobro opravljeno delo, ne da bi se hkrati s povišanjem plač spremenila tudi dela in naloge javnega uslužbenca. Ni namreč nujno, da je slednji tudi sposoben opravljati zahtevnejše naloge in da bi bil tudi na višjem delovnem mestu oziroma nazivu tako uspešen, kot je na sedanjem.

V skladu z novim plačnim sistemom je mogoče napredovati vsaka tri leta za en ali dva plačilna razreda. Pretvorba doseženih ocen v točke omogoča različne kombinacije ocen. Tako je npr. 11 točk, kar zadostuje za napredovanje za en plačni razred ob prvem in drugem napredovanju, mogoče zbrati z dvema ocenama odlično in z eno oceno zadovoljivo, z dvema ocenama zelo dobro in eno oceno dobro ali pa z eno oceno odlično in z dvema ocenama dobro.

Nov plačni sistem je uredil pogoje za napredovanje, ki so za razliko od prejšnje ureditve izrazito usmerjeni v uspešno opravljanje dela na delovnem mestu in ne na dodatne aktivnosti javnih uslužbencev, ki niso povezane z njihovim delom na delovnem mestu. V praksi se je namreč izkazalo, da je napredovanje v veliko primerih temeljilo na dejavnikih, ki niso bili povezani z delom konkretnega javnega uslužbenca. Nov plačni sistem izrecno določa, da je temeljni pogoj za napredovanje javnih uslužbencev in funkcionarjev v višji plačni razred izkazana delovna uspešnost v ocenjevalnem obdobju (Klinar 2008, zvezek 5).

Za dva plačna razreda bodo lahko napredovali javni uslužbenci, ki ob prvem napredovanju iz naslova treh ocen zberejo 14 točk, dve oceni odlično in eno oceno zelo dobro, ob nadaljnjih napredovanjih pa 15 točk, torej tri ocene odlično.

Tudi sicer, ko gre za napredovanje za en plačni razred iz določb Uredbe o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, jasno izhaja, da se z višjim plačnim razredom zaostrejejo pogoji za napredovanje. Napredovanje v prvih pet plačnih razredov bo glede na

zahtevano število doseženih točk lažje doseči kot napredovanje od šestega do vključno desetega plačnega razreda.

Če javni uslužbenec glede na seštevek treh ocen ni zbral zadostnega števila točk za napredovanje, se pogoje za njegovo napredovanje ponovno preveri naslednje leto, najkasneje do 15. marca. Napredoval bo lahko, ko bo skupaj dosegel tri ocene, ki pomenijo izpolnitev pogoja za napredovanje, pri čemer pa je treba upoštevati najugodnejši seštevek točk iz naslova treh ocen v času od zadnjega napredovanja.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede (5. čl.) nadalje določa, da lahko v višji plačni razred napredujejo tudi javni uslužbenci, ki ne izpolnjujejo pogojev za napredovanje, če iz naslova ocen v obdobju šestih let od zadnjega napredovanja oziroma prve zaposlitve v javnem sektorju v povprečju dosežejo najmanj oceno dobro.

Če se javnega uslužbenca premesti v okviru istega organa ali pa gre za sklenitev pogodbe o zaposlitvi z drugim delodajalcem v okviru javnega sektorja, se napredovalno obdobje ne prekine, če zasede delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu. Napredovalno obdobje se tudi ne prekine, če gre za istovrstno delovno mesto v istih plačnih podskupinah. To ne pomeni le, da v primeru napredovalnega obdobja ni treba znova šteti, temveč tudi, da se ohranijo doseženi plačni razredi na prejšnjem delovnem mestu. Ohranitev doseženih plačnih razredov je možna pri istem ali drugem delodajalcu, v isti plačni podskupini ali na istovrstnih oziroma sorodnih delovnih mestih v različnih plačnih podskupinah, če seveda gre za delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu.

Določbe ZSPJS je možno razumeti tako, da javni uslužbenec ob prehodu na delovno mesto v istem ali nižjem tarifnem razredu v vsakem primeru obdrži število doseženih plačnih razredov, če gre za isti poslovni subjekt, medtem ko je ob prehodu k drugemu delodajalcu ohranitev plačnih razredov zgolj možnost, ki je odvisna od predstojnika oziroma odgovorne osebe. Takšno tolmačenje je smiselno, saj je v nasprotnem primeru drug organ ali delodajalec postavljen pred dejstvo, da mora dodatno obremeniti svoja proračunska sredstva zaradi upoštevanja zaslug, ki jih je javni uslužbenec dosegel v delovni sredini, ki s poslovanjem drugega delodajalca nima nobene zveze (Korade Purg in drugi 2008, 11. pogl.).

5.3.3 Napredovanje uradnika v višji naziv

Napredovanje uradnikov v nazive od 15. oktobra 2008 ureja Uredba o napredovanju uradnikov v nazive (2008), ki v zvezi z napredovanjem v višji naziv sledi dosedanji ureditvi iz ZJU s tem, da natančneje določa, da mora uradnik poleg pogoja glede dosežene ocene izpolnjevati tudi druge pogoje, če so ti določeni s predpisom oziroma s splošnim aktom delodajalca. Tako je sedaj povsem nedvoumno, da mora uradnik za napredovanje v višji naziv izpolnjevati vse pogoje, ki se za opravljanje nalog na konkretnem delovnem mestu zahtevajo v aktu o sistemizaciji delovnih mest. Prav tako je nedvoumno tudi to, da uradnik ne more napredovati v nazivu, če se naloge na tem delovnem mestu ne morejo opravljati v višjem nazivu.

Uradnik ne more napredovati višji naziv, če so pri njem v času od zadnjega imenovanja uradnika v naziv ugotovili nesposobnost za opravljanje dela. Ta omejitev velja, dokler po ugotovljeni nesposobnosti ponovno ne izpolni pogojev za napredovanje v višji naziv. To pomeni, da se ocene, ki so bile dosežene do ugotovitve nesposobnosti, ne upoštevajo. Uradnik bo torej napredoval v višji naziv, ko bo v obdobju po ugotovitvi nesposobnosti zbral ocene, ki pomenijo izpolnitev pogoja za napredovanje. Prav tako napredovanje ni možno v primeru izrečenega disciplinskega ukrepa, opomina ali denarne kazni, dokler ukrep ni zbrisan iz evidence. Do ureditve področja disciplinske odgovornosti v kolektivni pogodbi se lahko javnemu uslužbencu v skladu z ZJU izreče le opomin ali denarno kazen.

Za napredovanje v za eno stopnjo višji naziv na istem delovnem mestu mora uradnik zbrati tri ocene odlično, štiri ocene najmanj zelo dobro in pet ocen najmanj dobro. Napreduje pa lahko tudi uradnik, ki v štirih letih doseže 16 točk glede na pretvorbo ocen, določeno v Uredbi o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede, pri čemer se število točk, določenih za oceno zadovoljivo, ne upošteva. Takšna določba omogoča kombinacijo različnih ocen in dopušča, da lahko v višji naziv napreduje tudi uradnik, ki npr. v štirih letih doseže eno oceno odlično, dve oceni zelo dobro in eno oceno dobro ali dve oceni odlično in dve oceni dobro.

Ena najpomembnejših novosti v primerjavi s predhodno zakonodajo je določilo, da je za napredovanje uradnikov v višji naziv treba ocene, ki pomenijo izpolnitev pogoja, doseči v nazivu iste stopnje. Tudi 16 točk v štirih letih je treba zbrati v nazivu iste stopnje. ZJU ni določal, da je bilo ocene, potrebne za napredovanje v višji naziv, treba pridobiti v nazivu iste

stopnje, kar je v kombinaciji s premestitvami na zahtevnejše delovno mesto v posameznih primerih pomenilo izjemno hitro napredovanje po vertikalni lestvici nazivov, čeprav to ni bil namen ZJU.

Z jasno določitvijo, da je ocene, ki pomenijo izpolnitev pogoja za napredovanje v višji naziv, treba pridobiti v nazivu iste stopnje, kar pomeni, da se ob premestitvi že dosežene ocene v nazivu na delovnem mestu pred premestitvijo ne upoštevajo, je tovrstno prehitvanje onemogočeno. Navedeno pa ne velja, če gre za premestitev uradnika na manj zahtevno delovno mesto na lastno željo ali zaradi poslovnih razlogov. Uredba o napredovanju uradnikov v višji naziv v prehodnih določbah preprečuje poseg v upravičena pričakovanja uradnika, da se ocene, ki jih je uradnik pridobil pred uveljavitvijo nove zakonodaje, štejejo za ocene, pridobljene v nazivu, ki ga ima uradnik ob uveljavitvi te uredbe.

Pomembna novost v primerjavi s prejšnjo ureditvijo je tudi zaostritev pogojev za napredovanje v naziv prve in druge stopnje. Za naziv druge stopnje je potrebno dobiti pet ocen odlično ali šest ocen zelo dobro, in sicer v nazivu iste stopnje za napredovanje v naziv prve stopnje pa sedem ocen odlično v nazivu iste stopnje, medtem ko je bilo do sedaj treba za naziv prve stopnje pridobiti pet ocen odlično, za naziv druge stopnje pa tri ocene odlično ali šest ocen dobro.

5.3.4 Napredovanje v višji naziv in višji plačni razred

Javni uslužbenci na delovnih mestih, kjer je mogoče napredovanje v višji naziv (v nadaljnjem besedilu: uradniki), lahko napredujejo v vseh nazivih skupaj za deset plačnih razredov, enako kot javni uslužbenci, ki v naziv na delovnem mestu ne morejo napredovati (v nadaljnjem besedilu: strokovno-tehnični uslužbenci). Ob tem je treba upoštevati, da so pogoji za napredovanje v višji naziv praviloma strožji od pogojev za napredovanje v višji plačni razred, kar pomeni, da bodo uradniki deseti plačni razred dosegli težje kot strokovno-tehnični uslužbenci.

Izobrazba ni pogoj za napredovanje strokovno-tehničnih javnih uslužbencev, ki lahko torej deset plačnih razredov dosežejo zgolj na podlagi ustreznih ocen delovne uspešnosti, medtem ko je za uradnike in njihovo napredovanje v višji naziv, kar je neposredno povezano z doseganjem napredovalnih razredov na delovnem mestu, izobrazba nujen pogoj. Čeprav je izobrazba pomemben formalni kriterij za vstop v delovno razmerje in tudi kot pogoj, ki ga

morajo javni uslužbenci izpolnjevati ob premeščanju na druga delovna mesta, pa bi bilo smiselno ponovno preveriti, ali ne bi bilo treba uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence v tej zvezi postaviti v enak položaj. Še zlasti zato, ker gre tudi v primeru napredovanja uradnikov v višji naziv na istem delovnem mestu za opravljanje istih nalog, ne glede na dejstvo, da je naziv višji.

Res pa je, da tovrstno premišljevanje o razlikovanju med strokovno-tehničnimi javnimi uslužbenci in uradniki ter zagotavljanju enakega položaja glede posameznih vprašanj vsaj posredno napeljuje na ponovni premislek o smiselnosti koncepta delitve javnih uslužbencev na uradnike in strokovno-tehnične javne uslužbence (Korade Purg in drugi 2008, 11. pogl.)

Nova ureditev napredovanja je za vsa uradniška delovna mesta uveljavila načelo prenosa doseženih napredovalnih razredov ob imenovanju v višji naziv v okviru istega tarifnega razreda.

5.3.4.1 Pospešeno napredovanje v višji naziv

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive dopušča, da uradnik že po eni oceni odlično napreduje, pri čemer pa natančno določa kvoto tovrstnih napredovanj. Pospešeno lahko napredujejo uradniki, ki so dosegli oceno odlično, če predstojnik na podlagi predloga nadrejenega ugotovi, da gre za osebo z izjemnimi delovnimi in strokovnimi kakovostmi, ki so izjemnega pomena za delo organa, vendar pa delež teh napredovanj ne sme preseči deleža 5 odstotkov uradnikov v organu, ki so za isto leto prejeli oceno odlično. Tako lahko en uradnik napreduje tudi v manjših organih, kjer bi delež 5 odstotkov sicer pomenil manj kot enega uradnika, saj se odstotek zaokrožuje navzgor.

5.3.5 Napredovanje v primeru premestitve na zahtevnejšo delovno mesto

Za napredovanje v višji naziv, ki je posledica premestitve na zahtevnejše delovno mesto, mora uradnik izpolnjevati vse pogoje za opravljanje nalog na zahtevnejšem delovnem mestu, kot jih določa ZJU, razen ocene delovne uspešnosti.

Po eni strani je takšna ureditev z vidika internega kariernega sistema nenavadna, saj dopušča, da uradniki za več stopenj višji naziv pridobijo neodvisno od ocene njihovega dela, čeprav se njihovo delo ocenjuje in je podlaga za napredovanje tako v višji plačni razred v istem nazivu kot za napredovanje v višji naziv na istem delovnem mestu. Smiselno bi bilo vzpostaviti neko

minimalno povezavo med ocenjevanjem in premeščanjem, pa čeprav zgolj na način, da se določi, da uradnik, ki ne dosega ocene dobro, ne more biti premeščen na zahtevnejše delovno mesto, če bi zaradi tega pridobil več kot dve stopnji višji naziv (Koarde Purg in drugi 2008, 11. pogl.).

Pred uveljavitvijo novega plačnega sistema je ZJU namreč določal omejitve pri premestitvah, in sicer je v primeru premestitve na zahtevnejšo delovno mesto, na katerem se lahko naloge opravljajo le v višjem nazivu, uradnik lahko izjemoma napredoval le v za eno ali dve stopnji višji naziv.

Ob zaposlitvi ali premestitvi se javnega uslužbenca uvrsti v plačni razred, ki je določen z veljavno normativno ureditvijo. Bistvena novost se nanaša na primere, ko gre za premestitev na zahtevnejše delovno mesto in imenovanje v višji naziv v višjem tarifnem razredu. Skladno z določbo prvega odstavka 19. člena ZSPJS se javnemu uslužbencu ob premestitvi na delovno mesto v višjem tarifnem razredu osnovna plača poveča za en plačni razred. Ne gre torej za prenos plačnih razredov, kot to velja za premestitev na delovno mesto v okviru istega ali višjega tarifnega razreda, pa vendar bo plača javnega uslužbenca višja.

V drugem odstavku 19. člena ZSPJS je določena izjema od siceršnjega pravila uvrščanja v plačne razrede ob zaposlitvi ali premestitvi na določeno delovno mesto oziroma imenovanju v naziv, saj je javnega uslužbenca v utemeljenih primerih mogoče uvrstiti največ za pet plačnih razredov višje od izhodiščnega plačnega razreda delovnega mesta oziroma naziva. Realizacija takšne izjeme zahteva predhodno soglasje pristojnega organa, ki ga v primeru javnih uslužbencev, zaposlenih v državni upravi, poda Vlada Republike Slovenije.

Ta predpisana izjema je v nekem smislu nadaljevanje pretekle ureditve iz Zakona o delavcih v državnih organih, pri čemer pa je treba opozoriti na bistveno spremembo. V preteklosti je bila ta izjema vezana na delovno mesto, v skladu z ZSPJS pa je vezana na konkretnega javnega uslužbenca. To pomeni, da primarno ni pomembna vsebina ali specifičnost nalog, ki se opravljajo na delovnem mestu, temveč značilnosti konkretnega javnega uslužbenca.

ZJU ureja tudi začasno premestitev uradnikov, ki se jih v teh primerih ne imenuje v naziv, vendar imajo vse pravice, če bi bili na začasnem delovnem mestu imenovani v naziv. Uredba

o napredovanju uradnikov v višji plačni razred določa, da lahko uradnik napreduje v višji naziv glede na naziv, ki ga je dosegel na delovnem mestu pred začasno premestitvijo, seveda pa mora izpolnjevati pogoje. Pravice, ki izhajajo iz višjega naziva, pripadajo uradniku z dnem premestitve na delovno mesto pred začasno premestitvijo.

5.4. OCENJEVANJE IN NAPREDOVANJE DIREKTORJEV

Direktorji¹⁴ v upravi napredujejo v višji naziv, če izpolnjujejo pogoje iz Uredbe o napredovanju uradnikov v nazive glede na naziv, ki so ga pridobili z imenovanjem na položaj direktorja (10. člen). ZSPJS pa določa, da direktorji ne napredujejo v višji plačni razred, se jih pa ocenjuje.

Ker napredovanje v višji naziv pomeni višjo plačo, za direktorje pa je ta določena v fiksni višini, je povsem razumljivo, da dokler so na položaju direktorja, napredovanje v višji naziv v smislu plače nima nikakršnega učinka.

Če uradnik ob imenovanju na položaj direktorja ni bil imenovan v naziv, v katerem se lahko opravljajo naloge na konkretnem delovnem mestu direktorja skladno s II. prilogo Uredbe o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih (2003), potem uradnik napreduje glede na naziv, ki ga je pridobil pred imenovanje na položaj direktorja.

Na podlagi ZSPJS ta uredba določa, da se javnemu uslužbencu iz plačne skupine B, torej direktorju, ob prenehanju mandata in razporeditvi na drugo delovno mesto upošteva število napredovanj, ki bi jih lahko dosegel, če bi na takem delovnem mestu napredoval vsaka tri leta. Direktorjem se za posamezno leto mandata določi ocena delovne uspešnosti, in sicer na naslednji način:

- ocena odlično; ko je za leto na podlagi pravilnikov za ugotavljanje redne delovne uspešnosti prejel redno delovno uspešnost v višini več kot 50 odstotkov;

¹⁴ Pod pojem direktorja se v državni upravi štejejo delovna mesta direktorjev vladnih služb, generalnih direktorjev in direktorjev organov v sestavi, načelnika Generalštaba Slovenske vojske, generalnih direktorjev direktoriatov, glavnih inšpektorjev, generalnih sekretarjev oziroma sekretarjev državnih organov, ki niso funkcionarji, načelnikov upravnih enot, direktorjev oziroma tajnikov občinskih uprav in strokovnih direktorjev oziroma strokovnih vodij.

- ocena zelo dobro; ko je za leto na podlagi pravilnikov za ugotavljanje redne delovne uspešnosti prejel redno delovno uspešnost v višini do 50 odstotkov in
- ocena dobro; ko ni za leto na podlagi pravilnikov za ugotavljanje redne delovne uspešnosti prejel redne delovne uspešnosti.

Direktorjem v državnih organih in upravah lokalnih skupnosti se za posamezno leto mandata upošteva ocena delovne uspešnosti, določena v skladu z zakonom, ki ureja položaj javnih uslužbencev.

Direktor, ki je razrešen iz krivdnih razlogov, ne napreduje na podlagi določb, ki jih določa Uredba o napredovanju v višji plačni razred.

6 NAGRAJEVANJE JAVNEGA USLUŽBENCA

Eden od temeljnih ciljev novega plačnega sistema je povezava višine plače, ki jo prejme javni uslužbenec, z njegovo učinkovitostjo oziroma rezultati dela. ZSPJS uvaja spremembe glede na preteklo ureditev, ki zadevajo del plače, ki se nanaša na delovno uspešnost zaposlenih. ZSPJS določa, da so javni uslužbenci upravičeni do:

- redne delovne uspešnosti,
- delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela in
- delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu.

Za javne uslužbenca in funkcionarje, za katere ZSPJS tako določa, sta aktualni redna delovna uspešnost in delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela, medtem ko je delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu namenjena javnim uslužbencem, zaposlenim v poslovnih subjektih širšega javnega sektorja, kjer je sredstva možno pridobivati tudi s prodajo blaga in storitev na trgu.

Redna delovna uspešnost je najbolj regulirana s predpisi, uspešnost iz naslova povečanega obsega dela je regulirana v okviru nacionalnih projektov, medtem ko je delovna uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu popolnoma prepuščena uporabnikom proračuna (Klinar 2008, 3. zvezek).

6.1 REDNA DELOVNA USPEŠNOST

V starem sistemu je bil v javnem sektorju na področju delovne uspešnosti vzpostavljen neke vrste avtomatizem izvajanja zakonskih določil, ki ni bil rezultat dejanske ocene javnega uslužbenca. Tako je bil javni uslužbenec obveščen o prejemu sredstev za delovno uspešnost, ko je pri plači dobil nagrado za delovno uspešnost. Bistvena novost, ki jo prinaša nov plačni sistem je, da nadgrajuje dosedanji postopek ocenjevanja delovne uspešnosti tako, da dodaja seznanitev javnega uslužbenca z oceno. Seveda takšna obveza dopušča tudi možnost, da se javni uslužbenec z oceno nadrejenega ne strinja in mu to v pogovoru tudi argumentira. Ocenjevalec bo v takšnem primeru moral na podlagi konkretnih primerov dejansko opravljenega dela pripraviti podrobno pisno obrazložitev ocene delovne uspešnosti za vsakega posameznega javnega uslužbenca.

Na podlagi določil novega plačnega sistema bodo vodje delovno uspešnost lahko končno uporabljali kot menedžerski instrument, s katerim bodo motivirali, nagradili in zadržali nadpovprečne javne uslužbence. Prav tako bodo vodje lahko vzpodbudili in motivirali javne uslužbence z novim načinom ocenjevanja, da bodo v prihodnje delo opravljali v skladu ali nad pričakovanimi rezultati.

Nov sistem ocenjevanja delovne uspešnosti javnih uslužbencev naj bi omogočil povečanje delovne učinkovitosti in zvišanje kakovosti vseh javnih uslužbencev, ki so zaposleni v javnem sektorju.

Do uveljavitve novega plačnega sistema je v državni upravi veljalo prepričanje, da naj bi delovno uspešnost dobival vsak javni uslužbenec in to se je v praksi tudi bolj ali manj izvajalo. Nov plačni sistem je pri institutu delovne uspešnosti uvedel temeljito reformo, ki pa se bo za pravilno izvajanje zaradi dolgoletne prakse, ki se je zakoreninila v razmišljanju ljudi, izvajala zelo počasi. Uslužbenci se bodo morali sprijazniti, da pridni in povprečni niso upravičeni do izplačila plače iz naslova delovne uspešnosti. Prav tako pa bo potreben kompetentni menedžment, ki bo transparentno in pravično ocenjeval uslužbence po določenih merilih in kriterijih.

Redna delovna uspešnost se lahko izplača javnim uslužbencem, ki so v obdobju, za katerega se izplačuje, pri opravljanju svojega rednega dela dosegli nadpovprečne delovne rezultate.

Skupen obseg sredstev za plačilo redne delovne uspešnosti znaša najmanj 2 odstotka in največ 5 odstotkov letnih sredstev za osnovne plače, pri čemer je višina skupnega obsega sredstev za vsako leto določena s Kolektivno pogodbo za javni sektor (2008; v nadaljnjem besedilu: KPJS).

Pomembna novost, ki jo uvaja novi plačni sistem, je možnost, da se lahko postopek ugotavljanja doseganja kriterijev za določitev dela plače iz naslova redne delovne uspešnosti za vse javne uslužbence izvede mesečno ali trimesečno ali dvakrat letno. Najmanj pa dvakrat letno.

Merila in kriteriji za ocenjevanje delovne uspešnosti, katerih izpolnjevanje neposredno vpliva na višino dela plače za delovno uspešnost, so določena v KPJS.

Kriteriji za določitev dela plače za delovno uspešnost so:

- znanje in strokovnost,
- kakovost in natančnost,
- odnos do dela in delovnih sredstev,
- obseg in učinkovitost dela,
- inovativnost.

Vsak izmed navedenih kriterijev je ovrednoten z eno točko, ki pomeni doseganje nadpovprečnih rezultatov. Pri ocenjevanju delovne uspešnosti je torej skupaj možno doseči največ pet točk.

Pri izplačilu delovne uspešnosti pa je treba upoštevati osnovno omejitev, kar pomeni, da na letni ravni noben javni uslužbenec ne glede na število doseženih točk ne more prejeti izplačila iz tega naslova, ki bi bilo višje, od dveh njegovih osnovnih plač za mesec december preteklega leta. KPJS prav tako določa, da je osnova za obračun redne delovne uspešnosti posameznega javnega uslužbenca njegova osnovna plača za čas rednega dela v ocenjevalnem obdobju. To pomeni, da bo javni uslužbenec, ki je redno delal npr. le polovico ocenjevalnega obdobja, dobil le polovico možnega dela plače za izplačilo redne delovne uspešnosti.

Kot sem omenila že na začetku, je treba po vsakem postopku ugotavljanja delovne uspešnosti vsoto točk javnega uslužbenca, za katerega je bilo ugotovljeno, da je dosegel nadpovprečne rezultate, objaviti znotraj uporabnika proračuna oziroma organizacijske enote. Prav tako bo moral vsak javni uslužbenec pri izplačilu januarske plače prejeti letno obvestilo o tem, pri kolikih ocenjevanjih je bil v preteklem letu ocenjen kot nadpovprečno delovno uspešen in koliko točk je dosegel pri posameznem ocenjevanju, kar bo shranjeno tudi v njegovi osebni mapi.

V drugi točki Dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009–november 2011 je določeno, da se od meseca decembra 2009 (kljub zakonskim

določbam) do vključno meseca novembra 2011 javnim uslužbencem ne izplačuje redne delovne uspešnosti¹⁵.

6.2 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA POVEČANEGA OBSEGA DELA

Plačilo povečanega obsega dela v celotnem javnem sektorju je namenjeno boljši izrabi obstoječega delovnega časa in opravljanju dodatnih nalog z obstoječim obsegom zaposlenih. Gre predvsem za stimulativen element plačevanja javnih uslužbencev, ki pa je usmerjen predvsem v večjo učinkovitost javnega sektorja. Ta institut daje osnovo za preprečitev širjenja birokracije oziroma administracije in je bil uveden, ko je Vlada Republike Slovenije sprejela strategijo zmanjševanja zbirnega in enotnega kadrovskega načrta.

Učinkovitost instituta je tudi v tem primeru odvisna od usposobljenega vodstva, ki ima poleg poznavanja vsebine dela, katerega koordinira in usklajuje, dovolj natančen pogled nad delom svojih sodelavcev, ki jih vodi. Pravilna uporaba tega instituta bo imela pozitiven kratkoročni učinek na učinkovitost javnega sektorja in s tem na njegovo dolgoročno poslovno uspešnost (Klinar 2008, 3. zvezek).

Gre za variabilni del plače, ki temelji na svobodni volji, saj njegova uporaba predpostavlja sporazum med predstojnikom in javnim uslužbencem.

Javnemu uslužbencu se lahko izplača del plače za delovno uspešnost iz tega naslova v posameznem mesecu, pod pogoji, ki jih določa ZSPJS, v dveh primerih, in sicer:

- če povečan obseg dela opravi pri opravljanju rednih delovnih nalog proračuna ali pri opravljanju nalog projekta, načrtovanega v okviru sprejetega finančnega načrta uporabnika proračuna;
- če povečan obseg dela opravi v okviru sodelovanja pri izvajanju posebnega projekta, ki ga določi Vlada Republike Slovenije s svojim aktom in za katerega so zagotovljena dodatna sredstva.

Delovna uspešnost iz naslova povečanega obsega dela se lahko izplačuje, če so zagotovljena finančna sredstva. Sredstva se zagotavljajo iz prihrankov sredstev za plače posameznega proračunskega uporabnika, ki nastanejo zaradi odsotnosti javnih uslužbencev z dela ali zaradi

¹⁵ Delovna uspešnost v državni upravi se ne izplačuje že od februarja 2009.

nezasedbe delovnih mest ali iz sredstev projekta, ki so predvidena v finančnem načrtu uporabnika.

Plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela lahko znaša največ 20 odstotkov osnovne plače. Pri tem da lahko uporabniki proračuna porabijo največ 60 odstotkov sredstev iz prihrankov, določenih v 22.d členu ZSPJS. V primeru izvajanja posebnega projekta, ki ga določi Vlada Republike Slovenije, pa sredstva za povečan obseg dela zagotovi plačnik projekta, ki ga je z aktom določila Vlada Republike Slovenije. V tem primeru pa lahko plačilo povečanega obsega dela znaša največ 30 odstotkov, skupaj iz obeh naslovov pa ne sme preseči 50 odstotkov.

V tretji točki Dogovora o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009–november 2011 je določeno, da se višina izplačila delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela v letu 2009 zniža tako, da skupaj ne more znašati več kot 30 odstotkov osnovne plače javnega uslužbenca. Prav tako je določno, da lahko delodajalec za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela potroši le 60 odstotkov sredstev iz prihrankov.

Direktorji, ki jih določa Uredba o plačah direktorjev (2008), pa lahko za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela prejmejo največ 10 odstotkov osnovne plače.

O delu plače za plačilo delovne uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela s sklepom odloči predstojnik.

6.3 DELOVNA USPEŠNOST IZ NASLOVA PRODAJE BLAGA IN STORITEV NA TRGU

Področje pridobivanja delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev ureja Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu (2008).

Namenjena je posrednim uporabnikom proračuna, ki poleg izvajanja dogovorjenega obsega javne službe prodajajo dodatne storitve na trgu. S tem bolje izkoristijo zmogljivosti, ki jih imajo na razpolago, in s tem ugodno vplivajo na dodatno ponudbo storitev. To področje je nov plačni sistem popolnoma dereguliral, saj so pristojnim resorjem odvzete pristojnosti

dajanja soglasji k izplačilom, obseg teh sredstev pa določa direktor v soglasju z reprezentativnimi sindikati.

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu velja za javne zavode in javne agencije, ki so na podlagi pravilnika, ki ureja sestavljanje letnih poročil za proračun, proračunske uporabnike in druge osebe javnega prava, določeni uporabniki enotnega kontnega načrta (posredni uporabniki proračuna). Posredni uporabnik proračuna v letnem poročilu posebej prikazuje sredstva in vire financiranja za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev ter iz naslova nejavnih prihodkov iz izvajanja javne službe.

Obseg sredstev za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu sme znašati največ 60 odstotkov razlike med prihodki in odhodki preteklega leta od prodaje blaga in storitev na trgu. Na področju kulturnih dejavnosti pa se za ta namen lahko dodatno določi še največ 25 odstotkov vseh nejavnih prihodkov preteklega leta iz izvajanja javne službe. Konkretno višino obsega sredstev določi minister s pravilnikom.

Vezava določitve obsega sredstev na razliko med prihodki in odhodki ne pomeni, da je treba vsako leto čakati na realizacijo te razlike v izkazu uspeha, temveč za tekoče leto posredni proračunski uporabnik določi predvideni akontativni obseg sredstev v finančnem načrtu na podlagi lanskih poslovnih rezultatov, pri čemer mora seveda upoštevati omejitve, ki jo s pravilnikom določi pristojni minister.

Za plačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu lahko posredni uporabnik proračuna nameni sredstva, ki jih je pridobil na javnih razpisih iz mednarodnih projektov, zmanjšana za stroške izvajanja projekta, ali ki jih je posredni proračunski uporabnik pridobil z dejavnostjo, ki jo je opravljal poleg javne službe, kakor je opredeljena v področnih zakonih, nacionalnih programih in njegovem ustanovitvenem aktu.

Za izplačilo delovne uspešnosti iz naslova prodaje blaga in storitev morajo posredni proračunski uporabniki izpolnjevati dva kumulativno izpolnjena pogoja. V letnem poročilu za preteklo leto morajo izkazovati izravnane prihodke in odhodke za izvajanje javne službe in izravnane prihodke in odhodke od prodaje blaga in storitev. Brez izpolnitev teh pogojev posredni uporabnik proračuna v tekočem letu ne more izplačevati dela plače iz tega naslova.

Letno poročilo, ki ga je sprejel organ upravljanja, posredni uporabniki proračuna v tridesetih dneh od sprejetja pošljejo ustanovitelju.

Del plače za delovno uspešnost iz naslova prodaje blaga in storitev na trgu se javnemu uslužbencu ne izplačuje za delo, ki je že bilo nagrajeno na podlagi podjemne ali avtorske pogodbe.

7 EMPIRIČNI DEL

7.1 CILJ IN NAMEN RAZISKAVE TER HIPOTEZE

V magistrskem delu sem prikazala teoretična izhodišča za razvoj kariere in sistemska izhodišča upravljanja s človeškimi viri v državni upravi ter s tem pojasnila možnost javnih uslužbencev za njihov karierni razvoj. Ugotovila sem, da zakonski okvir nudi dobre možnosti za boljši izkoristek kadrovskega virov, ki pa je nujno povezan s krepitvijo vloge in odgovornosti menedžmenta.

Cilj raziskave je ugotoviti, kako javni uslužbenci doživljajo razvoj svoje kariere in možnosti za njen razvoj. Navedeno sem ocenjevala na osnovi vzorca javnih uslužbencev zaposlenih na ministrstvu.

Na vzorcu sem preverjala naslednje hipoteze:

- Hipoteza 1: Uslužbenki sistem ne omogoča zadovoljivega razvoja kariere javnega uslužbenca.
- Hipoteza 2: Z obstoječim sistemom napredovanja so javni uslužbenci nezadovoljni.
- Hipoteza 3: Daljši »staž« na ministrstvu oziroma v državni upravi pomeni manjšo motiviranost za karierni razvoj.
- Hipoteza 4: Javni uslužbenci niso zadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju.

7.2 METODOLOGIJA ZBIRANJA PODATKOV IN VELIKOST VZORCA

Podatke za raziskavo sem pridobivala iz primarnih virov podatkov. Zbiranje podatkov je potekalo s pisno anketo-vprašalnikom, in sicer od 19. marca do 27. marca 2009. Vsebinske sklope vprašalnika sem oblikovala sama, in sicer glede na predhodno postavljene hipoteze. Pri vsebinskem sklopu »razvoj kariere« sem se oprla na vprašalnik Slovenske organizacijske klime (Siok: 2001, 2002, 2003, 2004), ki merijo dimenzije organizacijske klime in zadovoljstva zaposlenih. Ta raziskava je pokazala, da je kategorija »razvoj kariere v slovenskih organizacijah« ocenjena zelo kritično: najslabše je bila ocenjena v letu 2004. Vprašalnik sem poslala vsem zaposlenim na ministrstvu po elektronski pošti. Spremno besedilo je anketirance seznanilo z namenom vprašalnika. Vprašalnik so anketiranci vrnili bodisi po elektronski pošti ali z interno pošto v kadrovske službe ministrstva.

Vprašalnik (glej prilogo A) je razdeljen v šest sklopov vsebinsko razdeljenih trditev, na katere anketiranci odgovarjajo tako, da obkrožijo po eno številko na lestvici strinjanja s trditvijo¹⁶ in sklop o demografskih podatkih. Prvi sklop vsebuje osem definicij pojma kariere. Drugi sklop vsebuje sedem trditev odnosa med javnim uslužbencem in neposredno nadrejenim vodjo. Tretji sklop vsebuje šest trditev, v katerih se anketiranci opredeljujejo o svoji pripravljenosti storiti nekaj za svojo kariero. Četrty sklop podaja pet trditev, in sicer ali javni uslužbenci poznajo instrumente za razvoj svoje kariere. V petem sklopu sledi trinajst trditev v katerih se javni uslužbenci opredeljujejo o pogojih za razvoj svoje kariere. Naslednji sklop trditev meri zadovoljstvo javnih uslužbencev z vodstvom, možnostmi napredovanja, s plačo, položajem, z delovnim mestom oziroma nazivom, z možnostmi usposabljanja in izpopolnjevanja ter razvoja kariere. V zadnjem sklopu sledijo vprašanja o demografskih značilnosti anketirancev.

Od približno 312 zaposlenih na ministrstvu jih je vprašalnik izpolnilo in vrnilo 107, kar predstavlja dobro tretjino (34,3 odstotkov) vseh anketirancev. Razlog za tako nizko udeležbo v anketi je predvsem v tem, da so organi v sestavi ministrstva dislocirani. Na Zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije je bilo 19. marca 2009 zaposlenih 153 javnih uslužbencev, torej skoraj polovica vseh zaposlenih na ministrstvu. Od tega organa sem dobila skupaj le 9 izpolnjenih vprašalnikov. Razlog za tako slab odziv s strani javnih uslužbencev, zaposlenih na Zdravstvenem inšpektoratu Republike Slovenije, je morda tudi ta, da imajo sistemizirano svojo lastno kadrovske službo in se zato ne čutijo vezani na kadrovske službo ministrstva.

7.2.1 Struktura vzorca

V nadaljevanju sledi primerjava strukture zaposlenih na ministrstvu in vzorca, in sicer glede na spol, izobrazbo, staž in delovno področje.

Tabela 7.1: Struktura vzorca glede na spol (v primerjavi z vsemi zaposlenimi)

G1. Spol	moški	ženski	skupaj
Frekvenca			
vzorec	27	78	105
vsi zaposleni	83	244	327
Delež [%]			
vzorec	25,7	74,3	100,0
vsi zaposleni	25,4	74,6	100,0

¹⁶ 1 – sploh se ne strinjam, 2 – večinoma se ne strinjam, 3 – delno se strinjam, 4 – večinoma se strinjam, 5 – popolnoma se strinjam.

Kot je razvidno iz primerjave strukture po spolu, ki je prikazana v zgornji tabeli (tabela 7.1), se deleži vzorca ujemajo z deleži strukture vseh zaposlenih. Odstopanja so manjša od ene odstotne točke oziroma so manjša za 0,3 odstotne točke (npr. 25,7 %–25,4 %).

Tabela 7.2: Struktura vzorca glede na izobrazbo (v primerjavi z vsemi zaposlenimi)

	srednješolska (vključno s srednjo poklicno izobrazbo)	višješolska	visokošolska	univerzitetna ali več	skupaj
Frekvenca					
vzorec	22	7	17	59	105
vsi zaposleni	32	13	102	177	321
Delež [%]					
vzorec	21,0	6,7	16,2	56,2	100,0
vsi zaposleni	10,0	4,0	31,8	55,1	100,0

Pri izobrazbi so odstopanja bistveno večja (tabela 7.2) kot pri spolu, in sicer je v vzorcu relativno več anketirancev s srednješolsko izobrazbo (21 %) v primerjavi z vsemi zaposlenimi, ki jih je s srednješolsko izobrazbo bistveno manj (10 %). Velika razlika je tudi pri visokošolski izobrazbi, in sicer je vseh zaposlenih bistveno več (31,8 %) kot tistih v vzorcu (16,2 %).

Tabela 7.3: Struktura vzorca glede na staž (v primerjavi z vsemi zaposlenimi)

	do 5 let	od 6 do 15 let	od 16 do 25 let	26 let in več	skupaj
Frekvenca					
vzorec	62	35	5	4	106
vsi zaposleni	137	171	16	3	327
Delež [%]					
vzorec	58,5	33,0	4,7	3,8	100,0
vsi zaposleni	41,9	52,3	4,9	0,9	100,0

Kot je razvidno iz zgornje tabele (tabela 7.3), je v vzorcu relativno gledano manj tistih s stažem od 6 do 15 let (33 %) v primerjavi z vsemi zaposlenimi, katerih delež je bistveno večji (52,3 %).

Tabela 7.4: Struktura vzorca glede na področje dela (v primerjavi z vsemi zaposlenimi)

	javno zdravje	zdravstveno varstvo	ekonomika javnega zdravstva	kemikalije	varstvo pred sevanji	inšpekcije v zdravstvu	podporne službe	skupaj
Frekvenca								
vzorec	14	16	13	5	4	14	36	102
vsi zaposleni	26	20	23	24	5	149	80	327
Delež [%]								
vzorec	13,7	15,7	12,7	4,9	3,9	13,7	35,3	100,0
vsi zaposleni	8,0	6,1	7,0	7,3	1,5	45,6	24,5	100,0

Kot je razvidno iz tabele 7.4 se vzorec glede na vse zaposlene razlikuje tudi glede na zaposlitveno področje, in sicer je v vzorcu relativno manj uslužbencev s področij kemikalij in inšpekcije v zdravstvu. To pa so področja, ki jih pokrivajo organi v sestavi ministrstva.

Ker se struktura vzorca na splošno razlikuje od strukture populacije, ni možno govoriti o reprezentativnosti vzorca. Poleg tega je populacija relativno majhna v primerjavi z vzorcem, zato bi bilo treba pri vseh statističnih testih uporabiti popravek za končne populacije, ki ga računalniški paket SPSS, s katerim so bile narejene vse obdelave, ne omogoča. Zaradi tega sem pri vseh statističnih testih predpostavila, da je moj vzorec reprezentativen za neko namišljeno širšo populacijo, ki ima podobne lastnosti oziroma podobno strukturo kot moj končni vzorec. Na ta način je možno legitimirati vse statistične teste oziroma sklepe iz dejanskega vzorca na omenjeno širšo populacijo.

7.3 METODOLOGIJA STATISTIČNE ANALIZE PODATKOV

Kot sem že omenila, so bili pridobljeni podatki obdelani z računalniškim paketom SPSS. V naslednjih poglavjih so najprej predstavljene deskriptivne (univariatne) analize, in sicer so predstavljena povprečja (aritmetične sredine) izbranih intervalnih spremenljivk. Poleg aritmetičnih sredin, ki so mere srednje vrednosti, so predstavljeni tudi standardni odkloni od povprečja, kot mere razpršenosti. Poleg omenjene univariatne statistike so podatki analizirani s bivariatnimi testi oziroma s hi-kvadrat testom, s katerim sem hotela dodatno osvetliti nekatere zanimive lastnosti zaposlenih v javnem sektorju. Zaradi večje preglednosti so podatki prikazani tudi s stolpičnimi grafikoni in s kontingenčnimi tabelami.

Pri najpomembnejšem delu analiz oziroma pri testiranju glavnih hipotez so bili izračunane tudi aditivne Likartove lestvice (kot povprečje več različnih spremenljivk). S pomočjo Cronbach Alfa testa je bila preverjena zanesljivost omenjenih lestvic. S histogrami in koeficienti asimetričnosti/sploščenosti je bilo preverjeno, ali so porazdelitve Likartovih lestvic vsaj približno normalne¹⁷. Glavne hipoteze pa so bile testiranje s t-testom za en vzorec in t-testom za neodvisne vzorce.

7.4 DESKRIPTIVNA (UNIVARIATNA) ANALIZA

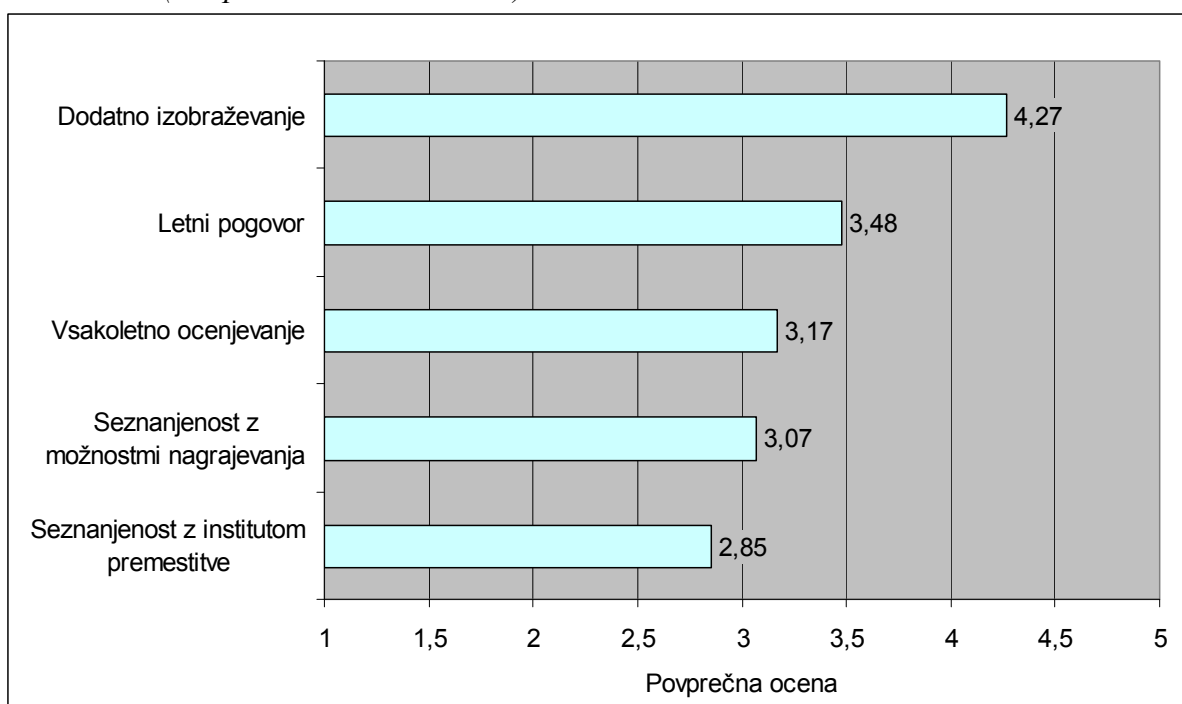
V tem poglavju je predstavljena deskriptivna analiza izbranih intervalnih spremenljivk, merjena z lestvico od 1 do 5. Višja ocena pomeni več strinjanja, nižja pa manj. Izjema so spremenljivke v zvezi z zadovoljstvom, kjer višja ocena pomeni večje zadovoljstvo in nižja manjše zadovoljstvo.

V predstavljenih slikah (7.1, 7.2 in 7.3) so prikazane povprečne vrednosti trditev iz sklopov: *»instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca, splošnega zadovoljstva zaposlenih in pogojev za razvoj kariere javnega uslužbenca«*. V tabelah (7.5, 7.6 in 7.7) pa so predstavljeni standardni odkloni razpršenosti odgovorov okrog povprečnih trditev iz naštetih sklop torej D, F in E.

Na osnovi rezultatov (sklopa D) ugotavljam, da javni uslužbenci le delno zaupajo v instrumente za razvoj kariere (glej sliko 7.1), saj je večina povprečnih ocen relativno blizu oceni 3, ki je sredina lestvice od 1 do 5. Dejavnik, ki bi moral po mnenju anketiranih javnih uslužbencev najbolj vplivati na razvoj kariere, je *dodatno izobraževanje* (povprečna ocena 4,27). Uslužbenci so ravno tako relativno dobro seznanjeni z *institutom letnega pogovora* (3,48), medtem ko so z drugimi instrumenti za razvoj kariere srednje dobro seznanjeni (povprečne ocene so blizu ocene 3). Največ možnosti za izboljšanje je *seznanjenost z inštitutom premestitve*, saj je povprečna ocena strinjanja s to trditvijo najnižja (2,85).

¹⁷ To je eden od predpogojev za izbor primerne statističnega testa.

Slika 7.1: Povprečne vrednosti trditev iz sklopa »instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca« (sklop D: d1, d2, d3, d4, d5)



V tabeli 7.5 so analizirani tudi standardni odkloni od povprečnih vrednosti, ki so bile omenjene v zgornji sliki 7.1.

Tabela 7.5: Standardni odkloni trditev iz sklopa »instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca« (sklop D)

	std. odklon
Dodatno izobraževanje	0,72
Letni pogovor	1,06
Vsakoletno ocenjevanje	0,98
Seznanjenost z možnostmi nagrajevanja	1,13
Seznanjenost z institutom premestitve	1,12

Standardni odkloni so mere razpršenosti podatkov oziroma odgovorov, pri čemer se na intervalu ± 1 standardni odklon od povprečja nahaja velika večina (pb. 2/3) odgovorov vseh anketirancev. Kot je razvidno iz standardnih odklonov iz zgornje tabele, obstajajo nekatere razlike v razpršenosti odgovorov, in sicer je največja razpršenost odgovorov pri vprašanjih v zvezi s »seznanjenostjo« (standardna odklona 1,13 in 1,12), najmanjša pa pri trditvi »dodatno izobraževanje« (standardni odklon 0,72). Ker je povprečje te trditve najvišje in ima najmanjši standardni odklon, je možno ugotoviti, da so se anketiranci z njo najbolj strinjali (najvišje povprečje) in med njimi relativno gledano ni bilo velikih razlik (najnižji standardni odklon).

Slika 7.2: Povprečne vrednosti izbranih trditev iz sklopa »splošno zadovoljstvo zaposlenih (sklop F: F7, F6, F5, F4, F3, F2)



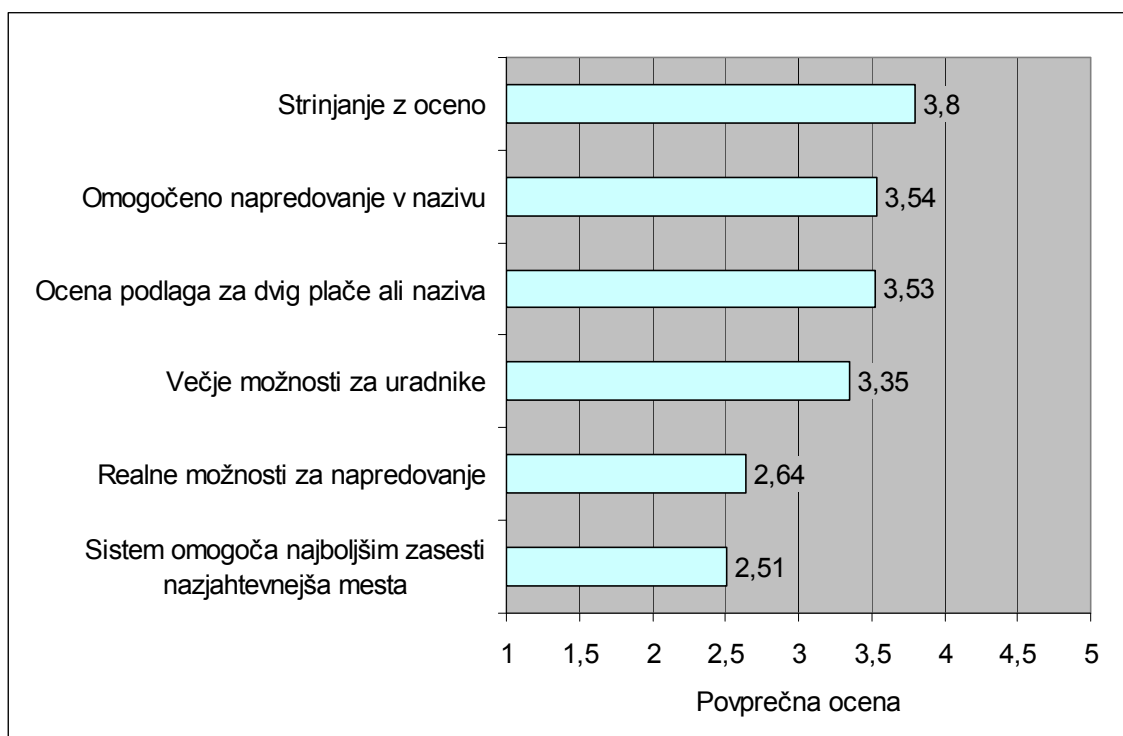
Na podlagi slike 7.2 je mogoče ugotoviti, da je med anketiranimi javnimi uslužbenci relativno visoka stopnja zadovoljstva s položajem (3,30) in delovnim mestom oziroma nazivom (3,32). Najmanj so uslužbenci zadovoljni s plačo (2,77). Nizka raven zadovoljstva je tudi z možnostmi za razvoj kariere (3,04) in z možnostmi napredovanja (2,97).

Tabela 7.6: Standardni odkloni izbranih trditev iz sklopa »splošno zadovoljstvo zaposlenih«

Splošno zadovoljstvo:	std. odklon
Z delovnim mestom oz. nazivom	1,10
S položajem na ministrstvu	1,11
Z možnostmi za usposabljanje in izpopolnjevanje	1,18
Z možnostmi razvoja kariere	1,13
Z možnostmi napredovanja	1,07
S plačo	1,14

Razpršenost odgovorov glede zadovoljstva je pri vprašanjih iz sklopa »splošno zadovoljstvo« približno enaka oziroma se standardni odkloni gibljejo od 1,07 do 1,18. Večina odgovorov (pb. 2/3 odgovorov) na vprašanja o zadovoljstvu torej odstopa za $\pm 1,07$ do $\pm 1,18$ od povprečnih vrednosti, ki so predstavljene na sliki 7.2.

Slika 7.3: Povprečne vrednosti izbranih trditev iz sklopa »pogoji za razvoj kariere javnega uslužbenca (sklop E: e10, e13, e9, e8, e12, e11)



Anketirani javni uslužbenci se relativno strinjajo z oceno vodje (strinjanje s trditvijo »z oceno neposrednega vodje se navadno strinjam«), saj je povprečje strinjanja na to vprašanje 3,8 (glej sliko 7.3). V najmanjši meri se anketirani javni uslužbenci strinjajo o realnih možnostih za napredovanje (2,64), in da sistem omogoča najboljšim zasesti najzahtevnejša delovna mesta (2,51). Iz teh števil je mogoče sklepati, da sistem napredovanja bodisi ne vsebuje pravih elementov, ki bi vplivali na napredovanje, bodisi pa obstoječih elementov ne izkorišča na pravi način.

Tabela 7.7: Standardni odkloni izbranih trditev iz sklopa pogoji za razvoj kariere javnega uslužbenca

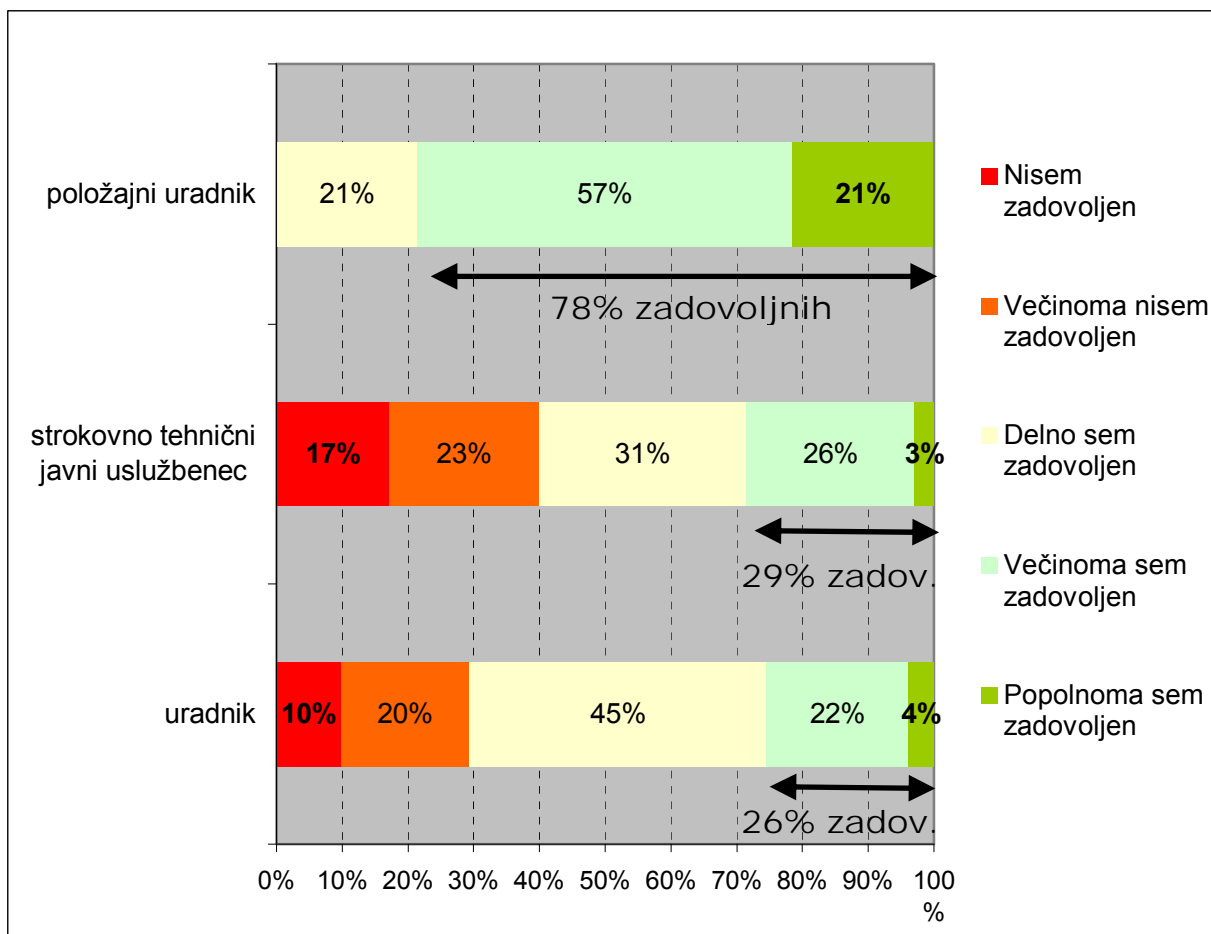
	std. odklon
Strinjanje z oceno	0,88
Omogočeno napredovanje v nazivu	1,13
Ocena podlaga za dvig plače ali naziva	0,97
Večje možnosti za uradnike	1,11
Realne možnosti za napredovanje	1,03
Sistem omogoča najboljšim zasesti najzahtevnejša mesta	1,01

Standardni odkloni v zgornji tabeli predstavljajo razpršenost odgovorov okrog povprečnih ocen iz slike 7.3. Ti odkloni se gibljejo na intervalu od 0,88 do 1,13, pri čemer ima najnižjo razpršenost odgovorov okrog povprečja strinjanje z oceno (std. odklon 0,88) in najvišjo strinjanje s trditvijo o napredovanju v nazivu (std. odklon 1,13).

7.5 BIVARIATNA ANALIZA

V nadaljevanju skušam ugotoviti, ali med posameznimi delovnimi mesti obstajajo razlike v zadovoljstvu s sistemom napredovanja. Anketirani uslužbenci so razporejeni na položajna, uradniška in strokovno tehnična delovna mesta. Na osnovi odgovorov anketiranih javnih uslužbencev zaposlenih na ministrstvu ugotavljam, da obstajajo razlike glede zadovoljstva s sistemom napredovanja med javnimi uslužbenci, ki so razporejeni na položajna delovna mesta, delovna mesta uradnikov in strokovno-tehnična delovna mesta (glej sliko 7.4).

Slika 7.4: Zadovoljstvo z napredovanjem po posameznih delovnih mestih (F2)



Rezultati so pričakovani, in sicer so s sistemom napredovanja najbolj zadovoljni javni uslužbenci, ki so razporejeni na položajna delovna mesta. V tej skupini »uradnikov« je kar 21 % popolnoma zadovoljnih in 57 % večinoma zadovoljnih. Pri ostalih dveh skupinah (uradnik in strokovno tehnični javni uslužbenec) sta omenjena deleža bistveno nižja, kot je razvidno iz zgornjega grafa.

V nadaljevanju sem želela preveriti, ali lahko omenjene ugotovitve iz vzorca anketiranih prenesemo na populacijo. Zaradi prenizkih frekvenc v posameznih vrednostnih kategorijah, sem vrednosti 1 (nisem zadovoljen), 2 (večinoma nisem zadovoljen) in 3 (delno sem zadovoljen) združila v kategorijo »bolj nezadovoljen«, vrednosti 4 (večinoma sem zadovoljen) in 5 (popolnoma sem zadovoljen) pa v kategorijo »bolj zadovoljen«.

Tako združeni rezultati in rezultati hi-kvadrat testa, ki omogoča sklep iz vzorca na populacijo, so predstavljeni v naslednji tabeli:

Tabela 7.8: Hi-kvadrat test F2 * G6

G6 Razporeditev na delovno mesto			F2 Zadovoljstvo z možnostmi napredovanja		SKUPAJ
			bolj NEZADOVOLJEN	bolj ZADOVOLJEN	
položajni uradnik	% vrstice	21,6 %	78,4 %	100 %	
	popr.rezidual	-3,8	3,8		
strokovno tehnična služba	% vrstice	71,4 %	28,6 %	100 %	
	popr.rezidual	0,8	-0,8		
uradnik	% vrstice	74,5 %	25,5 %	100 %	
	popr.rezidual	1,8	-1,8		
SKUPAJ		% vrstice	66,0 %	34,0 %	100,0 %

hi-kvadrat test	vrednost	stopnje prostosti	statistična značilnost (sig.)
χ^2	14,500*	2	,001
* 1 celica (16,7 %) ima pričakovane frekvence pod 5. Najmanjša pričakovana frekvenca je 4,76.			

Rezultati iz zgornje tabele se ujemajo z rezultati iz slike št. 7.4, pri čemer so v zgornji tabeli rezultati prikazani na eno decimalno natančno, in kot je bilo že opisano, so določene kategorije odgovorov združene. Poleg prikaza deležev odgovorov so v zgornji tabeli (7.8) prikazani tudi popravljene reziduali¹⁸, in kjer so ti reziduali večji od 2 ali manjši od -2 , celice v tabeli v največji meri vplivajo na statistiko hi-kvadrat. Ker je statistična značilnost hi-kvadrat testa manjša od mejne vrednosti 0,05 (znaša 0,001), lahko sklepamo iz vzorca na populacijo, da je v podskupini položajnih uradnikov relativno večji delež bolj zadovoljnih (78,4 %), kot je delež bolj zadovoljnih v podskupini strokovno tehničnih služb (28,6 %) in v podskupini uradnikov (25,5 %). Deleži v skupini položajnih uradnikov se od drugih dveh skupin statistično značilno razlikujejo, kar kažejo tudi popravljene reziduali, ki so v omenjenem primeru večji od 2 (3,8) oziroma manjši od -2 ($-3,8$). To še dodatno potrjuje, da je možno sklepati iz vzorca na populacijo, da so položajni uradniki tudi v populaciji relativno najbolj zadovoljni. Eden od predpogojev hi-kvadrat testa je, da ima manj kot 20 % celic teoretično frekvenco pod 5, in ker je v primeru zgornje tabele (7.8) omenjeni delež 16,7 %, je temu pogoju zadoščeno, kar potrjuje, da je uporaba hi-kvadrat testa v konkretnem primeru legitimna.

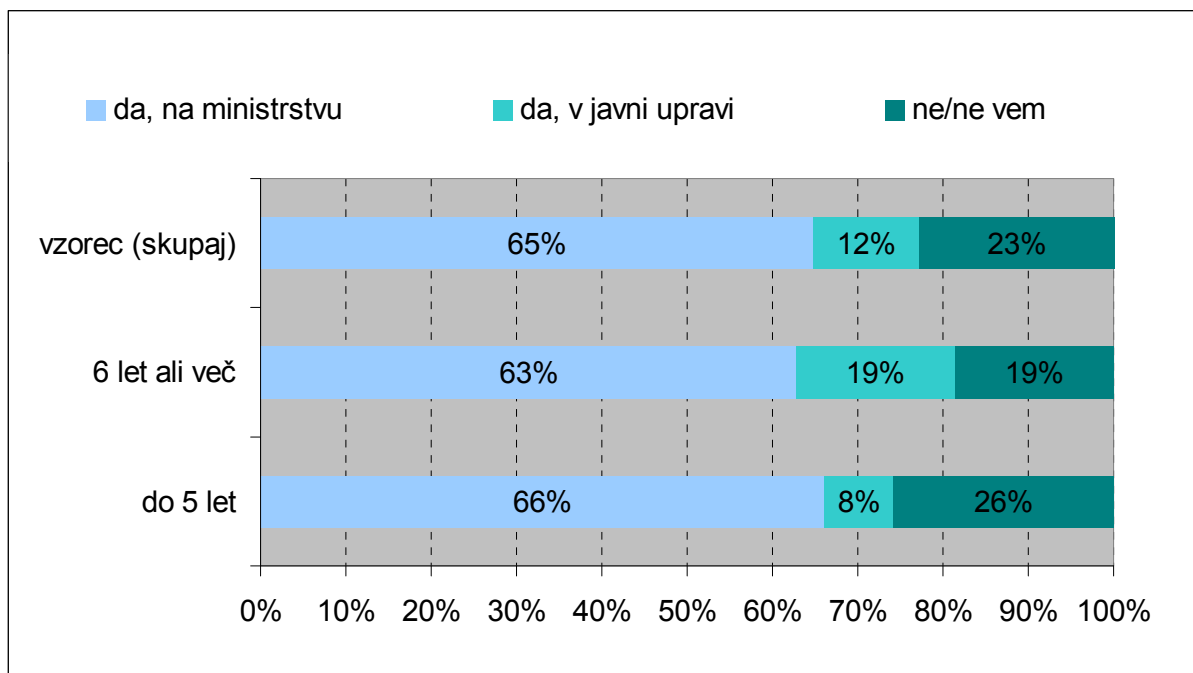
V nadaljevanju sledi analiza o možnosti napredovanja, vendar v kontekstu zanimanja za omenjeni karierni razvoj na ministrstvu, v državni upravi oziroma drugje. Kot je razvidno iz slike 7.5, se približno $\frac{2}{3}$ (65 %) vseh anketiranih javnih uslužbencev iz vzorca zanima za karierni razvoj na ministrstvu, 12 % za karierni razvoj v drugi javni upravi in slaba četrtina (23 %) se za karierni razvoj ne zanima oziroma so neodločeni.

Omenjeni deleži zanimanja za karierni razvoj se nekoliko razlikujejo pri anketirancih z delovnim stažem do 5 let v primerjavi s tistimi, ki imajo 6 let ali več delovnega staža¹⁹, kar je med drugim razvidno iz spodnje slike (7.5).

¹⁸ Angl. adjusted standardized residuals.

¹⁹ Tudi v tem primeru je bila zaradi majhnega numerusa spremenljivka (delovni staž) združena v manjše število kategorij.

Slika 7.5: Zanimanje za karierni razvoj glede na delovni staž na ministrstvu



Ali so omenjene razlike med delavci z daljšim/krajšim delovnim stažem tudi statistično značilne, sem preverila s pomočjo hi-kvadrat testa, ki je predstavljen v nadaljevanju. Med drugim so deleži iz zgornje slike prikazani v kontingenčni tabeli, in sicer na eno decimalno natančno.

Tabela 7.9: Hi-kvadrat test G9 * G4

G4 staž na ministrstvu			G9 Interes za karierni razvoj			SKUPAJ
			da, na ministrstvu	da, v javni upravi	ne/ne vem	
do 5 let	% vrstice		66,1 %	8,1 %	25,8 %	100 %
	popr.rezidual		0,4	-1,6	0,9	
6 let ali več	% vrstice		62,8 %	18,6 %	18,6 %	100 %
	popr.rezidual		-0,4	1,6	-0,9	
SKUPAJ		% vrstice	64,8 %	12,4 %	22,9 %	100,0 %

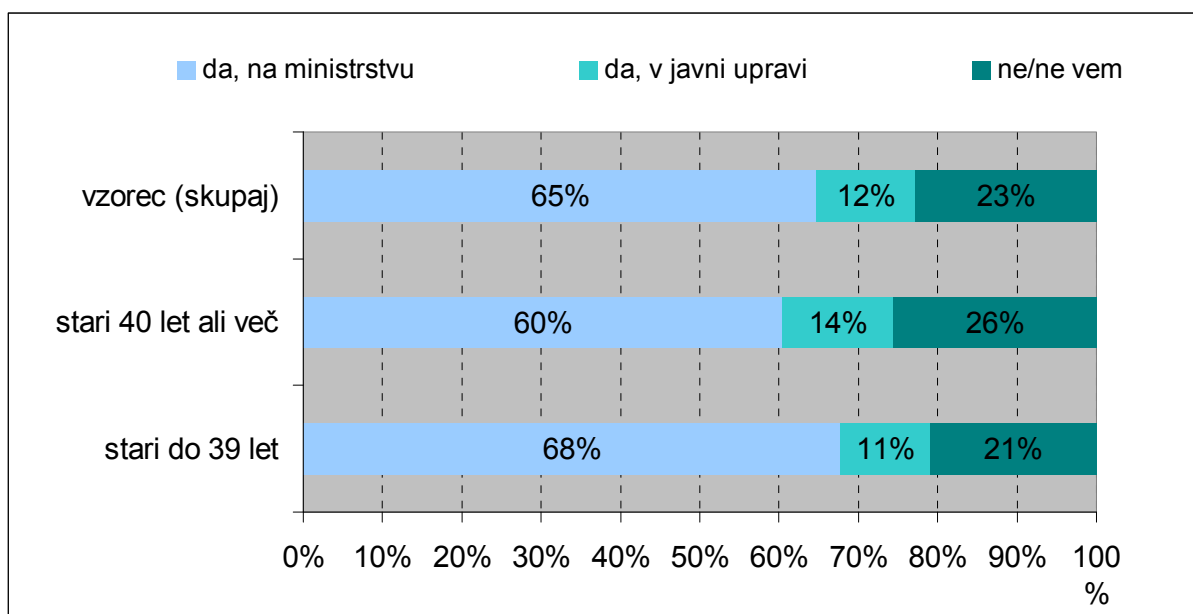
hi-kvadrat test	vrednost	stopnje prostosti	statistična značilnost (sig.)
χ^2	2,898*	2	,235

* 1 celica (0 %) ima pričakovane frekvence pod 5. Najmanjša pričakovana frekvenca je 5,32.

Ker je statistična značilnost hi-kvadrat testa večja od mejne vrednosti 0,05 (znaša 0,235), ni mogoče sklepati iz vzorca na populacijo (da obstajajo razlike glede na tiste s stažem do 5 let in 6 let ali več). Omenjene razlike, ki so razvidne iz zgornje tabele in slike 7.5, veljajo torej le za vzorec anketiranih javnih uslužbencev. Sklep iz vzorca na populacijo v konkretnem primeru ni legitimen.

V nadaljevanju sledi še analiza interesa za karierni razvoj glede na starost anketirancev.

Slika 7.6: Zanimanje za karierni razvoj glede na starost anketirancev



Kot je razvidno iz tabele 7.9 in spodnje tabele 7.10, obstajajo določene razlike v zvezi s kariernim razvojem glede na starost. Uslužbenci v skupini, stari do 39 let, imajo namreč nekoliko večji delež tistih, ki se zanimajo za karierni razvoj na ministrstvu (67,7 %), v primerjavi z deležem v skupini starih 40 let ali več (60,4 %). Nekaj razlik je tudi pri ostalih odgovorih, kar je razvidno tako iz slike na prejšnji strani (7.6.) kot iz spodnje tabele (7.10). Kljub temu omenjene razlike niso statistično značilne, saj je statistična značilnost hi-kvadrat testa, ki je predstavljena v spodnji tabeli, večja od mejne vrednosti 0,05 (znaša 0,745).

Tabela 7.10: Hi-kvadrat test G9 * G4

G3 starost anketirancev			G9 Interes za karierni razvoj			SKUPAJ
			da, na ministrstvu	da, v javni upravi	ne/ne vem	
stari do 39 let	% vrstice	67,7 %	11,3 %	21,0 %	100 %	
	popr.rezidual	0,8	-0,4	-0,6		
stari 40 let ali več	% vrstice	60,4 %	14,0 %	25,7 %	100 %	
	popr.rezidual	-0,8	0,4	0,6		
SKUPAJ		% vrstice		64,8 %	12,4 %	22,9 %

hi-kvadrat test	vrednost	stopnje prostosti	statistična značilnost (sig.)
χ^2	0,590	2	0,745
* 1 celica (0 %) ima pričakovane frekvence pod 5. Najmanjša pričakovana frekvenca je 5,32.			

Čeprav ni možno sklepati iz vzorca na populacijo, da obstajajo razlike v zanimanju za karierni razvoj glede na starost, vseeno ugotavljam, da sta vsaj na nivoju vzorca zanimanje in motiviranost starih do 39 let nekoliko večja kot pri starih 40 let ali več, saj je v skupini relativno mlajših manjši delež odgovorov ne/ne vem (21,0 %), medtem ko je v skupini relativno starejših ta delež nekoliko višji (25,6 %). To kaže, da se vsaj na nivoju vzorca relativno mlajši nekoliko bolj zanimajo za karierni razvoj, kar je razumljivo, saj imajo relativno mlajši relativno krajše kariere.

S to analizo se tudi zaključuje poglavje o bivariatni analizi, s katerim sem hotela dodatno osvetliti nekatere zanimive lastnosti javnih uslužbencev zaposlenih v državni upravi. V nadaljevanju sledi najpomembnejši del analiz, in sicer testiranje glavnih hipotez.

7.6 TESTIRANJE GLAVNIH HIPOTEZ

V nadaljevanju sledi najprej testiranje prve hipoteze, ki se glasi:

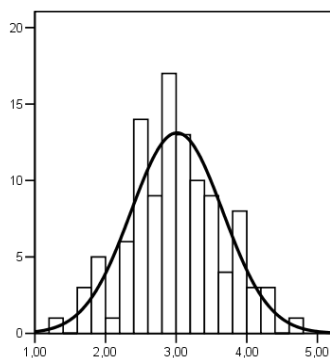
Hipoteza 1 (H1): Uslužbenski sistem ne omogoča zadovoljivega razvoja kariere javnega uslužbenca.

V namene testiranja hipoteze je bila najprej izdelana aditivna Likartova lestvica izbranih spremenljivk, ki posredno merijo koncept »zadovoljivega razvoja kariere«, in vanjo so bile vključena naslednja anketna vprašanja oziroma spremenljivke:

- d3 Vsakoletno ocenjevanje,
- d4 Seznanjenost z institutom premestitve,
- d5 Seznanjenost z možnostmi nagrajevanja,
- e1 Imam možnost pridobivanja dodatnih znanj,
- e2 Sistem kariernega razvoja je pravičen,
- e3 Imam možnost prehoda na zanimiva delovna mesta,
- e6 Ocena v skladu z rezultati dela,
- e7 Dogovorjeno se uresniči,
- e9 Ocena podlaga za dvig plače ali naziva,
- e11 Sistem omogoča najboljšim zasesti najzahtevnejša mesta,
- e12 Realne možnosti za napredovanje,
- e13 Omogočeno napredovanje v nazivu.

Ker imajo vse zgoraj omenjene spremenljivke vrednosti na lestvici od 1 do 5, katere značilnost je, da višja kot je ocena, višje je strinjanje, ima tudi aditivna Likartova lestvica vrednost od 1 do 5, saj je bila izračunana kot povprečje omenjenih trditev. V spodnji sliki je prikazan histogram porazdelitve, ki kaže na približno normalno porazdelitev (po Gaussu).

Slika 7.7: Histogram Likartove lestvice (H1)



Tako izračunana Likartova lestvica je tudi zanesljiva, saj je Cronbach Alfa test njene zanesljivosti večji od mejne vrednosti 0,8 (znaša 0,88), kar kaže na zelo dobro zanesljivost lestvice.

Aritmetična sredina lestvice je 3,01 in standardni odklon 0,65. Na podlagi tega je možno ugotoviti, da velika večina (pb. 2/3) vseh anketirancev ocenjuje »zadovoljivost razvoja svoje

kariere javnega uslužbenca« na intervalu 3,01 +/- 0,65. V nadaljevanju sledi še t-test za vzorec, s pomočjo katerega sem preverila, ali je vzorčno povprečje Likartove lestvice, ki znaša 3,01, statistično značilno nižje od populacijske vrednosti lestvice 4. Za omenjeno populacijsko vrednost 4 sem se odločila, ker ocena 4 (na lestvici od 1 do 5) pomeni, da je razvoj kariere javnega uslužbenca vsaj delno zadovoljiv (ocena 3 je sredina lestvice oziroma »neodločeno«, ocena 4 pa kaže nagnjenost k omenjeni zadovoljivi karieri).

Tabela 7.11: T-test za en vzorec (H1)

	populacijska testna vrednost = 4,00 (vsaj delno zadovoljivo)					
	t	stopnje prostosti	stat. znač. (sig.)	povprečna razlika med povprečjem vzorca in populacijsko testno vrednostjo	95 % interval zaupanja razlike	
Likart H1	-15,71	106	0,00	-,99	-1,11	-0,86

Ker je statistična značilnost predstavljenega t-testa manjša od mejne vrednosti 0,05 (znaša 0,00) je možno sklepati, da je vzorčno povprečje 3,01 statistično značilno nižje od populacijske vrednosti 4,00 (za od največ 1,11 do najmanj 0,86 točke na lestvici od 1 do 5).

Na podlagi teh rezultatov je možno z veliko verjetnostjo **potrditi hipotezo H1**, ki predpostavlja, da uslužbenski sistem ne omogoča zadovoljivega razvoja kariere javnega uslužbenca (če kot mejo »zadovoljivega« določimo oceno vsaj 4 na lestvici od 1 do 5).

V nadaljevanju sledi testiranje druge hipoteze, ki se glasi:

Hipoteza 2 (H2): Z obstoječim sistemom napredovanja so javni uslužbenci nezadovoljni.

Ta hipoteza je bila testirana na podlagi rezultatov vprašanja F2, ki je merilo zadovoljstvo javnih uslužbencev z obstoječim sistemom napredovanja. Spremenljivka ima vrednost od 1 do 5: višja ocena pomeni večje zadovoljstvo, nižja pa manjše. Ker gre samo za eno anketno vprašanje, je izračun Likartove lestvice brezpredmeten. Tudi v tem primeru je bil uporabljen t-test za en vzorec, pri čemer je bila testirana povprečna vrednost spremenljivke iz vzorca s populacijsko vrednostjo 2. Ta populacijska vrednost je bila izbrana, ker gre za relativno nižje zadovoljstvo od sredine lestvice 3 oziroma za vrednost, ki kaže »nezadovoljstvo« (na 5 stopenjski lestvici od 1 do 5)

Kot je iz spodnjega histograma razvidno, ima tudi spremenljivka f2 približno normalno porazdelitev, kar je eden od predpogojev za uporabo t-testa, ki je predstavljen v nadaljevanju.

Slika 7.8: Histogram spremenljivke f2 (H2)

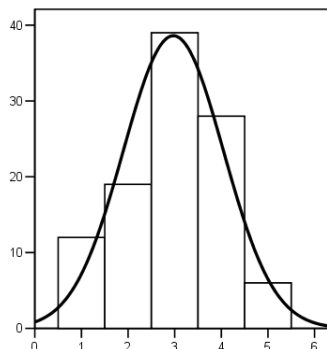


Tabela 7.12: T-test za en vzorec (H2)

	populacijska testna vrednost = 2,00 (relativno nezadovoljstvo)					
	t	stopnje prostosti	stat. znač. (sig.)	povprečna razlika med povprečjem vzorca in populacijsko testno vrednostjo	95 % interval zaupanja razlike	
Likart H2	9,22	103	0,00	0,97	0,76	1,18

Kot je bilo že na sliki 7.2 predstavljeno, je povprečje zadovoljstva z možnostmi napredovanja 2,97, kar je za 0,97 več od testne vrednosti 2 (oziroma na nivoju populacije je vsaj za 0,76 do največ 1,18 več od testne vrednosti 2). Ker je statistična značilnost zgoraj predstavljenega t-testa manjša od mejne vrednosti 0,05 (znaša 0,00), je možno z veliko verjetnostjo **zavreči hipotezo H2**, ki predpostavlja, da javni uslužbenci z obstoječim sistemom napredovanja niso zadovoljni (če kot nezadovoljstvo določimo oceno 2), saj so povprečne populacijske vrednosti Likartove lestvice H2 na podlagi t-testa zagotovo večje od 2.

Sledi testiranje tretje hipoteze, ki se glasi:

Hipoteza 3 (H3): Daljši »staž« na ministrstvu oziroma v državni upravi pomeni manjšo motiviranost za karierni razvoj.

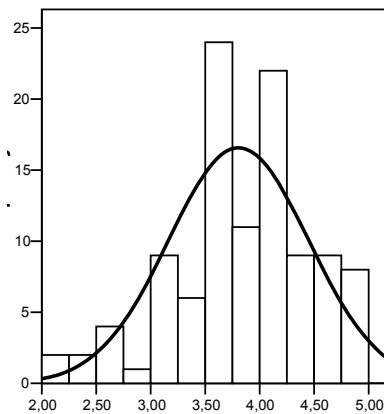
Motiviranost za karierni razvoj je bila v kontekstu te hipoteze operacionalizirana z naslednjimi anketnimi vprašanji oziroma spremenljivkami:

- c1 Prilagoditi čas delu,
- c2 Prevzeti zahtevnejše delo,

- c3 Vložiti v dodatno izobraževanje,
- c4 Voditi večje število ljudi,
- c5 Učiti se na novih delovnih področjih,
- c6 Prevzem dodatnih obveznosti.

Podobno kot pri testiranju hipoteze H1 je bila tudi v tem primeru izdelana aditivna Likartova lestvica, ki je tudi v tem primeru zanesljiva, saj je Cronbach Alfa test njene zanesljivosti tudi v tem primeru večji od mejne vrednosti 0,8 oziroma znaša 0,83. Ta lestvica ima tudi vsaj približno normalno porazdelitev, kar je razvidno iz spodnjega histograma²⁰.

Slika 7.9: Histogram Likartove lestvice (H3)



V nadaljevanju sledi testiranje hipoteze H3 s pomočjo t-testa, pri čemer je v konkretnem primeru uporabljen t-test za neodvisne vzorce, saj gre za primerjavo aritmetičnih sredin (Likartove lestvice H3) glede na staž. Staž je bil podobno kot pri tabeli 7,9 zaradi relativno majhnih numerusov predhodno združen v 2 kategoriji (neodvisni skupini), in sicer »do 5 let« in »6 let ali več«.

Na nivoju vzorca je možno ugotoviti, da je vrednost Likartove lestvice H3 pri tistih s stažem do 5 let v povprečju 3,9 (std. odklon 0,6), pri tistih s stažem 6 ali več let pa v povprečju nižja oziroma 3,7 (std. odklon 0,7). Na nivoju vzorca je torej možno ugotoviti, da so tisti z daljšim stažem v povprečju manj motivirani (nižja vrednost Likartove lestvice H3). Ali to velja tudi za populacijo, je bilo preverjeno s t-testom, ki je predstavljen v nadaljevanju.

²⁰ Pri vseh lestvicah, ki so predstavljene s histogrami, sta koeficienta sploščenosti/asimetričnosti večja od -1 in manjša od +1, kar dodatno potrjuje, da so analizirane spremenljivke oziroma Likartove lestvice normalno porazdeljene.

Tabela 7.13: T-test za neodvisne vzorce (H3)

	Levenov test homogenosti varianc		t- test za neodvisne vzorce (primerjava aritmetičnih sredin)						
	F	Sig.	t	stopnje prostosti	statistična znač. t-testa	povprečna razlika	std. odklon razlike	95 % interval zaupanja razlike	
Likart_H3	3,14	0,08	1,97	104	0,05	0,2	0,13	0,00	0,50

Ker je statistična značilnost (sig.) Levenovega testa večja od 0,05 (znaša 0,08), so bile pri t-testu upoštevane vrednosti, ki predpostavljajo homogenost varianc, in te vrednosti t-testa so predstavljene v zgornji tabeli. Na podlagi omenjenega t-testa je možno ugotoviti, da so razlike v povprečju Likartove lestvice H3 statistično značilne, saj je statistična značilnost testa ravno na meji dovoljenega tveganja in znaša 0,05. Zato lahko z veliko verjetnostjo **potrdimo hipotezo H3**, ki predpostavlja, da daljši staž na ministrstvu oziroma v državni upravi pomeni manjšo motiviranost za karierni razvoj.

V nadaljevanju sledi še testiranje zadnje glavne hipoteze:

Hipoteza 4 (H4): Javni uslužbenci niso zadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju.

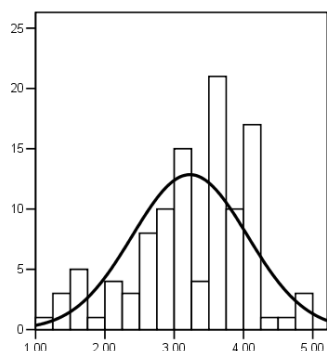
Tudi pri testiranju hipoteze H3 je bila izdelana Likartova lestvica, ki v tem primeru meri pozitivno vlogo vodje oziroma zadovoljstvo z vodjo pri kariernem razvoju.

V omenjeno Likartovo lestvico so bila vključena naslednja vprašanja oziroma spremenljivke:

- f1 Zadovoljstvo z vodstvom organizacije,
- b5 Medsebojno zaupanje med mano in vodjo,
- b4 Od vodje dobim uporabne nasvete za kariero,
- b1 Vodja pomaga pri določanju razvojnih ciljev,
- b7 Vodja je zgled za kariero,
- b2 Vodja vidi mojo pozicijo tam kot jaz.

Tudi omenjena Likartova lestvica ima vsaj približno normalno porazdelitev, kar je med drugim razvidno tudi iz spodnjega histograma.

Slika 7.10: Histogram Likartove lestvice (H4)



V tem primeru je izračunana Likartova lestvica prav tako zanesljiv merski inštrument, saj je tudi Cronbach Alfa test večji od 0,8 (znaša 0,87).

Za testiranje hipoteze H4 je bil uporabljen t-test za en vzorec, pri čemer je vzorčno povprečje testirano glede na populacijsko vrednost 2 (ki označuje »nezadovoljstvo«, saj so sicer vrednosti omenjene Likartove lestvice od 1 do 5, pri čemer je ocena 3 »sredina«).

Tabela 7.14: T-test za en vzorec (H4)

	populacijska testna vrednost = 2,00 (relativno nezadovoljstvo)					
	t	stopnje prostosti	stat. znač. (sig.)	povprečna razlika med povprečjem vzorca in populacijsko testno vrednostjo	95 % interval zaupanja razlike	
Likart H4	15,28	106	0,00	1,2	1,1	1,4

Ker je statistična značilnost ravnokar predstavljenega t-testa manjša od 0,5 (znaša 0,00) je mogoče z veliko verjetnostjo trditi, da je povprečna ocena Likartove lestvice H4 zanesljivo višja od testne vrednosti 2 (ki meri relativno nezadovoljstvo), in sicer za najmanj 1,1 točke in največ 1,4 točke na lestvici od 1 do 5. Na podlagi teh rezultatov je z veliko verjetnostjo možno **zavreči hipotezo H4**, ki predpostavlja, da javni uslužbenci niso zadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju (če kot nezadovoljstvo definiramo oceno 2 na lestvici od 1 do 5).

8 KLJUČNE UGOTOVITVE IN SKLEP

Iz primarnih in sekundarnih pravnih virov nesporno izhaja, da uslužbenska zakonodaja, ki smo jo sprejemali praktično celo desetletje, nudi vrsto instrumentov za karierni razvoj javnih uslužbencev. Sistem javnih uslužbencev prinaša pravno urejeno možnost kariere. Res je, da je uslužbencu omogočena karierna pot z napredovanjem, in res je, da je ta odvisna predvsem od njegove strokovne usposobljenosti in drugih delovnih, strokovnih kakovosti ter rezultatov dela. Če se pri opravljanju svojih delovnih nalog uslužbenci izkažejo z odličnimi delovnimi rezultati, lahko sčasoma na istem delovnem mestu preko sistema ocenjevanja napredujejo v višje nazive, višji plačni razred ali pa celo na višje delovno mesto.

Iz empiričnega dela pa izhaja, da uslužbenški sistem ne omogoča zadovoljivega razvoja kariere javnega uslužbenca, vendar hipoteze, da javni uslužbenci z obstoječim sistemom napredovanja niso zadovoljni, nismo mogli potrditi. Z bivariatno analizo smo ugotovili, da so v 78 odstotkih popolnoma in večinoma zadovoljni položajni uradniki, medtem ko je pri uradnikih in strokovno-tehničnih uslužbencih ta delež bistveno manjši (pod 30 odstotki). Iz teh ugotovitev izhaja, da so z obstoječim sistemom napredovanja zadovoljni le uradniki na položajih, medtem ko so drugi javni uslužbenci relativno nezadovoljni.

Dejavnik, ki bi moral po mnenju anketiranih javnih uslužbencev najbolj vplivati na razvoj kariere je *dodatno izobraževanje*. Uslužbenci so ravno tako relativno dobro seznanjeni z *institutom letnega pogovora*, medtem ko so z drugimi instrumenti za razvoj kariere srednje dobro seznanjeni (povprečne ocene so blizu ocene 3). Te ugotovitve niso presenetljive, saj je bilo včasih, pred sprejemom Uredbe o napredovanju, dodatno izobraževanje ključnega pomena za pridobitev točk za napredovanje. Prav tako imamo na ministrstvu precej visok odstotek letnih pogovorov, in sicer v letu 2009 čez 80 odstotkov. Pri tem ima pomembno vlogo Kadrovska služba, ki seznanja, izobražuje ter opozarja vodje, da izvedejo letne pogovore. V praksi so za večino vodij letni pogovori le obveznost, ki jo morajo izpolniti. Vodje so sicer opravili usposabljanje, vendar sta vprašljivi dejanska usposobljenost za vodenje letnega pogovora in sposobnost vodenja javnih uslužbencev. Kot kaže raziskava mag. Mateja Špenka (2010, 19)²¹, letni pogovori v celoti ali vsaj delno omogočajo uresničevanje

²¹ Raziskava »Analiza nekaterih ključnih instrumentov upravljanja človeških virov v organih državne uprave« temelji na analizi in razlagi vsebine primarnih in sekundarnih virov, ki je hkrati tudi podlaga za uporabo polstrukturiranega intervjuja (kvalitativna raziskovalna metoda). Za analizo stanja v posameznih organih državne

ciljev iz ZJU, kar je tudi njihov temeljni namen (spremljanje dela, strokovne usposobljenosti in kariere javnih uslužbencev). Intervjujanci pa poudarjajo, da je pravilna izvedba letnih razgovorov pogoj za doseg te ciljev in uresničevanje njihovega namena.

Hipotezo, da daljši staž na ministrstvu oziroma v državni upravi pomeni manjšo motiviranost za karierni razvoj, smo pričakovano potrdili. Prav tako smo ugotovili, da je v skupini uslužbencev, starih do 39 let, večji delež tistih, ki se zanimajo za karierni razvoj, kot v skupini starih 40 let ali več. Potrditev hipoteze je smiselna, saj imajo starejši uslužbenci, ki so že dlje zaposleni na ministrstvu, tudi daljšo karierno pot. Delovno mesto je mogoče zasesti, če izpolnjuješ zakonsko določene pogoje, med drugim tudi stopnjo izobrazbe in število let delovnih izkušenj. Za zahtevnejše delovno mesto, ki je seveda bolje vrednoteno, se zahteva več let delovnih izkušenj. Poleg tega uradniki v državni upravi napredujejo v nazivu na podlagi pridobljenih ocen. Torej če uradnik vsako leto pridobi oceno dobro, bo v petih letih avtomatično napredoval v višji naziv, čeprav bo opravljal enake naloge. Z več leti službene dobe in seveda večjo starostjo je praviloma tudi karierni razvoj večji in verjetno je to tudi razlog, da motiviranost zanj s starostjo upada.

Z opravljeno raziskavo smo tudi ugotovili, da javni uslužbenci niso nezadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju. Karierni razvoj uslužbencev je odvisen od njih samih in seveda neposredno od vodje. Vodje so namreč tisti, ki s pomočjo zakonsko predpisanih instrumentov za izgradnjo kariere zagotavljajo možnosti kariernega razvoja. Bistveni element za spodbujanje kariere in odločanje o napredovanju uradnika je prav ocena delovne uspešnosti. Nova zakonodaja je sicer določila tudi merila za ocenjevanje delovne uspešnosti, vendar so ta merila preveč splošna in subjektivna: treba jih je razširiti in jih tudi na ministrstvih opredeliti tako, da bodo rezultati merljivi, kar pa je zelo težko, saj so področja dela na ministrstvih zelo raznolika.

Vodje v izogib zapletom zaradi določitve nižje ocene pogosto ocenijo uslužbenca z višjo oceno, kot bi bilo pričakovati glede na rezultate dela, in to je po mojem mnenju tudi razlog, da so javni uslužbenci pravzaprav zadovoljni z vlogo vodje pri njihovem kariernem razvoju. To je pokazala tudi raziskava (Špenko 2010, 20), ki ugotavlja, da podlage kot strokovni pripomoček za izdelavo poštene in pregledne ocene delovne uspešnosti sicer obstajajo, vendar

uprave je Špenko opravil individualne intervjue s petimi strokovnjaki, ki poznajo problematiko, odprta vprašanja in konceptualne dileme na tem področju.

so težave z ravni organizacijske kulture pri vodjih, kar je tudi vzrok za določitev previsokih ocen delovne uspešnosti.

Zaradi navedenih dejstev bi bilo po mojem mnenju treba na sistemski ravni uvesti metodo, ki bi pri ocenjevanju javnih uslužbencev zahtevala, da ima zgolj določen delež zaposlenih najboljšo oceno. Na ta način bi prisilili odgovorne v menedžmentu, da bi z najvišjo oceno ocenjevali le tiste uslužbence, ki so nadpovprečno delovno uspešni.

S tem načinom razmišljanja se ne strinjajo intervjuvanci v Špenkovi raziskavi (2010, 21), ki zavračajo prisilno porazdelitev ocen, s katero bi se na sistemski ravni določil delež posameznih ocen, ki bi povzročile razlikovanje med uspešnimi in neuspešnimi javnimi uslužbenci. Intervjuvanci navajajo, da je prisilna porazdelitev ocen nevzdržna in da zanjo ni nobene potrebe, nekateri pa menijo, da ocenjevanje uradnikov ni realno in pregledno in bi bilo treba ocene razdeliti bolj pošteno.

V državni upravi po mojem mnenju še nimamo sodobnega upravnega menedžmenta, ki bi slonel na načrtovanju dela in zaposlenosti, potrebnih sredstvih, organiziranju vodenja in na nadzorovanju opravljenega dela zaposlenih. Poklicni menedžment je odgovoren za zagotavljanje možnosti za delovni razvoj in kariero, za spodbujanje ustvarjalnosti in strokovnosti ter za zagotovitev strokovnosti pri odločanju o pravicah in obveznostih zaposlenih, kar pa se v državni upravi še ne uresničuje v praksi. V državni upravi so vodje-menedžerji profesionalci, strokovnjaki za delovno področje, ki ga pokrivajo, in večino svojega delovnega časa opravljajo vsebinske naloge za vodenje in upravljanje podrejenih in za sledenje ciljem, pa jim navadno zmanjka znanj in časa.

Prav tako v državni upravi nimamo kariernega načrtovanja, ki naj bi bila bistvena funkcija službe, ki se ukvarja s človeškimi viri. Kadrovska služba bi morala razvijati zaposlene, ki bodo primerni za napredovanje na zahtevnejša delovna mesta in bodo sledili strategiji razvoja kadrov. V državni upravi sicer imamo sistemizirano organizacijsko enoto Kadrovska služba, ki pa se večinoma, zaradi pretirano birokratske zakonodaje na delovno-pravnem področju, ukvarja predvsem s sledenjem zakonskim dolžnostim, tako da ji navadno za premišljeno in resno karierno načrtovanje zmanjka časa.

Nov uslužbenški sistem v primerjavi s prejšnjim pomeni korenito reformo, ki seveda potrebuje primeren čas za ukoreninjenje, odpravo vseh nedorečenih in v praksi ne najboljših rešitev. Sprejem nove uslužbenske zakonodaje je gotovo pravi korak v smeri sodobnejšega in učinkovitejšega upravnega aparata, čeprav bodo dolgoročni učinki novega uslužbenskega sistema vidni šele čez nekaj let. Prilagoditev menedžmenta je nujen pogoj, da bo nova uslužbenska zakonodaja zaživela v praksi. Uprava potrebuje menedžment, ki se bo ob podpori kadrovske strokovnjakov ukvarjal s svojo najpomembnejšo funkcijo, tj. z delom in razvojem ljudi, in ne, kot je pogosto navada, da mu za to pomembno nalogo enostavno zmanjka časa. Zavedati se morajo dejstva, da sami bistveno vplivajo na delo in razvoj svojih podrejenih sodelavcev, ki so nosilci spreminjanja upravno-organizacijske kulture. Samo formalno izpolnjevanje zakonskih obveznosti ne bo prineslo zaupanja javnih uslužbencev v njihov karierni razvoj. Prav tako pa je treba sprejeto zakonodajo dopolniti tam, kjer so ugotovljene pomanjkljivosti, in v velikem delu tudi poenostaviti. S sistematičnim pristopom in pripravo kompetenčnih profilov delovnih mest ter z opravljeno identifikacijo kariernih sider bi dobili podlago za načrtovanje in upravljanje kariere ter za ocenjevanje in posledično napredovanje javnih uslužbencev.

9 TEMELJNA LITERATURA IN VIRI

9.1 LITERATURA

Bagon, J. 2004. *Upravljanje delovne uspešnosti v upravi*, str. 15–20. Gradivo Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, 12/2003.

Bagon, J. 2008. *Upravljanje kadrovskih virov v organih državne uprave*, str. 11–26. Gradivo Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, 2/3.

Becker S. G. 1964. *Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with special reference to Education*. New York: National Bureau of Economic Research, Columbia University Press.

Blaug, R., Louise, H. in Rohit, L. 2006. *Public value, politics and public management literature review*. The work foundation . Dostopno prek: http://www.theworkfoundation.com/assets/docs/publications/117_politics_lit_review.pdf (24. junij 2008).

Brečko, D. 2000. *Izobraževanje in razvoj kariere: model za razvoj delovne učinkovitosti zaposlenih v novih vlogah in okoljih*, str. 28–36. Andragoška spoznanja, 6/3.

Brečko, D. 2004. *Ozaveščanje o kariernih potrebah v upravi*, str. 23–27. Gradivo Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, 12/2004.

Brečko, D. 2006. *Načrtovanje kariere kot dialog med organizacijo in posameznikom*. Ljubljana: Planet GV.

Brezovšek, M. 2003. *Državna uprava v procesih globalizacije*. V: Brezovšek, M., Haček, M., *Upravna kultura*; str. 253–273. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Brejc, M. 2000. *Ljudje in organizacija v javni upravi*. Ljubljana: Visoka upravna šola.

Bučar, F. 1969. *Uvod v javno upravo*. Ljubljana: ČZ Uradni list Republike Slovenije.

Cvetko, R. 2002. *Razvijanje delovne kariere*. Koper, Ljubljana: Znanstveno raziskovalno središče Koper in Fakulteta za družbene vede Ljubljana.

DeSimone, R. in Harris, D. M. 1998. *Human Resource Development*. Forth Worth: The Dryden Press.

Dokl, V. 2006. *Modernizacija javnega sektorja z uvajanjem načel sodobnega menedžmenta*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Durcan, J. in Oates, D. 1996. *Career Paths for the 21st Century*. London: Random House.

Ehsan, M. in Naz, F. 2003. *Origin, Ideas and Practise of New Public Management: Lessons For Developing Countries*, str. 30–48. Asian Affairs 25(3)..

- Ferfila, B. 2002. Javni (vladni) sektor – oblikovanje politik. V: Ferfila, B., (et al), (ur). *Ekonomski vidiki javne uprave*, str. 14–81. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Falconer, P. 1997. *Novi management v javni upravi: načela in praksa v Veliki Britaniji*, str. 85–108. Javna uprava, 33 (1).
- Greenhaus, J. H.; Callanan, G. A. in Godshalk, V. M. 2000. *Career Management*. USA: The Dryden Press, Harcourt College Publishers.
- Haček, M. 2001. *Sistemi javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Haček, M. in Bačlija I. 2007. *Sodobni uslužbenski sistem*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Herriot, P. 1992. *The Carrer Management Challenge*. London: Sage Publications.
- Intihar, Š. 2004. *Kako navdušiti vodje za letni pogovor*, str. 21. Gradivo Kadrovske službe Vlade Republike Slovenije, 12/2004.
- Ivanko, Š. 2003. *Novi trendi v razvoju in organiziranosti sodobnih organizacij*, str. 91–103. Uprava, letnik I, 1/2003.
- Klinar, I. 2008. *Sistem in politika plač v javnem sektorju*. Ljubljana: Nebra.
- Konrad, E. 1996. *Delovne kariere*. Ljubljana: Filozofska fakulteta, Oddelek za psihologijo.
- Korade Purg, Š., Korpič Horvat, E., Ramšak Pešec, M. in Vidič, B. 2008. *Uspešno kadrovsko delo v javni upravi*. Ljubljana: Založba Forum Media, d. o. o.
- Korpič-Horvat, E. 2005. *Enakosti in razlike pravne ureditve izobraževanja v zasebnem in javnem sektorju*, Delavci in delodajalci, št. 2–3/2005. Ljubljana.
- Kovač, P. 2000. *Javna uprava v znamenju ljudi*, str. 279–292. Teorija in praksa, 37 (2).
- Koželj Sladič, B. 2005. *Aktualna vprašanja izvajanja Zakona o javnih uslužbencih v praksi*, str. 21–25. Kadrovski forum javne uprave. Ljubljana: GV izobraževanje.
- Lane, Jan, E. 1994. *Will Public Management Drive Out Public Administration?* Asian Journal of Public Administration 16 (2): 139–151. Dostopno prek: <http://snzi1.lib.hku.hk/hkjo/view/50/5000393.pdf> (16. 3. 2009).
- Lipičnik, B. in Mežnar, D. 1998. *Ravnanje z ljudmi pri delu*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.
- Miglič, G. 2002. *Analiza potreb po usposabljanju*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Miglič, G. 2004. Izhodišče za oblikovanje strategije izobraževanja javnih uslužbencev. V: Brezovšek M. in Haček, M. *Upravna kultura*, str. 151–172. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

- Miglič, G. 2004. *Izobraževanje, usposabljanje in izpopolnjevanje*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve, Upravna akademija, Urad za organizacijo in razvoj uprave.
- Miglič, G. 2005. *Načrtovanje in usposabljanje v državni upravi*. Ljubljana: Ministrstvo za notranje zadeve.
- Mintzberg, H. 2003. *The strategy process: concepts, contexts, cases*. Essex: Pearson Education Limited.
- Možina, S. 1994. *Management*. Radovljica: Didakta.
- Možina, S. 2002. Načrtovanje kadrov in njihovega razvoja. V: Možina, S., Svetlik, I., Jamšek, F., Zupan, N. in Vodovnik, Z. *Management kadrovskih virov*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Niklanovič, S. in Trbanc, M. 2002. Poklicna orientacija. V: Svetlik, I., Glazer, J., Kajzer A. in Trbanc, M. *Politika zaposlovanja*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Noe, R. A., Hollenbeck, J. R., Gerhart, B. in Wright, P. M. 1994. *Human Resource Management, Gaining a competitive advantage*. Boston: McGraw-Hill, Irwin.
- Pečar, Z. 2003. *Management v javnem sektorju*. Ljubljana: Fakulteta za upravo.
- Pogačar, J. 1999. *Uslužbeno pravo*, str. 515–523. Javna uprava 3.
- Pusić, E. 1993. *Nauka o upravi, X*. Zagreb: Dopolnjena izdaja, Školska knjiga.
- Rus, V. 2005. *Novi javni menedžment*, str. 7–21. Neprofitni management 2 (3–6).
- Schein, E. H. 1990. *Career Anchors: Discovering Your Real Values*. San Francisco: Jossey-Bass Pfeiffer.
- Schein, E. H. 2001. *Career anchors revised: Implications for career development in the 21st century*, str. 80–88. *Academy of Management Executive*, 10 (4), 1996.
- Schuler R. S. and Jackson, S. E. 1987. *Linking Competitive Strategies With Human Resource Management Practices*. *Academy of Management Executive*, 1, str. 207–219.
- SIOK – Organizacijska klima v Sloveniji. (2001, 2001, 2003, 2004). *Gospodarska zbornica Slovenije*, Ljubljana.
- Stare, J. 2003. *Pomen znanja in izobraževanja upravnih kadrov v kontekstu razvoja države in njene uprave*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za družbene vede.
- Špenko, M. 2009. *Analiza nekaterih ključnih instrumentov upravljanja človeških virov v organih državne uprave*, str. 16–23. *Gradivo Kadrovske informacije* 7, Ministrstvo za javno upravo.

Talbot, C. 2006. *Space for the Public Manager?* Hallsworth Conference »Opening up Governance«, Institute for the Political and Economic Governance, University of Manchester, March. Dostopno prek: http://www.ipeg.org.uk/papers/hallsworth_talbot.pdf (16. 4. 2009).

Tavčar, M. 1997. *Izbrana poglavja za menedžerje*. Portorož: Fakulteta za pomorstvo in promet.

Verbinc, F. 1974. *Slovar tujk*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Virant, G. 1998. *Pravna ureditev javne uprave*. Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Visoka upravna šola.

Wright, P. M., Macmahon, G. E. 1992. *Theoretical perspectives for strategic human resource management*, str. 295–320. *Journal of Management*, 18 (2).

Zupan Novak, J. 2007. *Upravljanje s kadrovskimi viri in možnosti njihovega kariernega razvoja v državni upravi*: magistrska naloga. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žurga, G. 2000. Spremljanje delovanja organizacij v javni upravi, 330–347 *Teorija in praksa* 37 (2).

Žurga, G. 2001. *Kakovost državne uprave: pristopi in rešitve*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Žurga, G. 2004. *Projektni menedžment kot del menedžmenta v javni upravi*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

9.2 VIRI

Čater, N. 2004. *Zakon o javnih uslužbencih v praksi s komentarjem in vzorci*. Ljubljana: Finac založba.

Dogovor o ukrepih na področju plač v javnem sektorju za obdobje december 2009–november 2011, št. 0100-56/2009/188 z dne 28. 10. 2009.

Kodeks ravnanja javnih uslužbencev. Uradni list RS, št. 8/2001.

Kolektivna pogodba za javni sektor (KPJS). Uradni list RS, št. 57/08, 86/08, 112/08, 3/09, 16/09, 23/09-aneks št.1, 33/09, 48/09 in 91/09-aneks št.2 in 31/10

Kolektivna pogodba za državno upravo, uprave pravosodnih organov in uprave samoupravnih lokalnih skupnosti (KPDU). Uradni list RS, št. 60/08.

Komentar zakonov s področja uprave. 2004. Ljubljana: Inštitut za javno upravo.

Strategija izobraževanja, usposabljanja in izpopolnjevanja javnih uslužbencev za obdobje 2006–2008. Vlada Republike Slovenije, april 2006.

Ustava Republike Slovenije (URS). Uradni list RS, št. 33/91, 42/97, 66/00, 24/03 in 69/04.

Zakon o javnih uslužbencih (ZJU). Uradni list RS, št. 63/07-UPB3, 65/08-ZJU-D in 69/08.

Zakon o sistemu plač v javnem sektorju (ZSPJS). Uradni list RS, št. 108/09-UPB13, 13/10-ZSPJS-M in 59- ZSPJS-N.

Zakon o delavcih v državnih organih (ZDDO). Uradni list RS stari, št. 15/90, 5/91, 18/91, 22/91; Uradni list RS/I, št. 2/91; Uradni list RS, št. 4/93, 13/93, 18/94, 41/94, 70/97-ZDDO-F, 87/97, 38/99-ZDDO-G in 56/02.

Zakon o delovnih razmerjih (ZDR). Uradni list RS, št. 42/02, 79/06, 46/07, 103/07, 45/08 in 83/09.

Uredba o notranji organizaciji, sistemizaciji, delovnih mestih in nazivih v organih javne uprave in v pravosodnih organih. Uradni list RS, št. 58/03, 81/03, 109/03, 22/04, 43/04, 58/04, 138/04, 35/05, 60/05, 72/05, 112/05, 49/06, 140/06, 9/07, 33/08, 66/08, 88/08, 8/09, 63/09, 73/09, 11/10 in 42/10.

Uredba o napredovanju uradnikov v nazive. Uradni list RS, št. 98/08, 16/09 in 19/10.

Uredba o delovni uspešnosti iz naslova povečanega obsega dela za javne uslužbence. Uradni list RS, št. 53/08 in 89/08.

Uredba o napredovanju javnih uslužbencev v plačne razrede. Uradni list RS, št. 51/08, 91/08 in 113/09.

Uredba o kriterijih za določitev višine položajnega dodatka za javne uslužbence. Uradni list RS, št. 57/08.

Uredba o plačah direktorjev v javnem sektorju. Uradni list RS, št. 73/05, 103/05, 12/06, 36/06, 77/06, 128/06, 37/07, 95/07, 112/07, 104/08, 123/08, 21/09, 61/09, 91/09, 3/10 in 27/10.

10 PRILOGI

PRILOGA A: VPRAŠALNIK O RAZVOJU KARIERE JAVNEGA USLUŽBENCA NA MINISTRSTVU

Vprašalnik o razvoju kariere javnega uslužbenca na MZ

Pred vami je vprašalnik o razvoju kariere javnih uslužbencev na ministrstvu. Namen vprašalnika je spoznati vaša stališča do kariere ter vaša mnenja o obstoječem sistemu razvoja karier v državni upravi oziroma na našem ministrstvu.

Rezultati ankete bodo predstavljeni v obliki povzetka v magistrskem delu, in sicer z naslovom Razvoj kariere javnega uslužbenca v državni upravi, ki ga opravljam v okviru podiplomskega študijskega programa Kadrovski menedžment in delovna razmerja na Fakulteti za družbene vede. Prav tako bo izvleček objavljen tudi na intranetnih straneh ministrstva. Vprašalnike bom obdelala sama zato je vaša anonimnost v celoti zagotovljena.

Prosim vas, da si vzamete nekaj minutk vašega dragocenega časa in vprašalnik »iskreno« izpolnite saj bodo pridobljeni rezultati koristni tudi za Kadrovsko službo ministrstva. Izpolnjeni vprašalnik bodisi vrnite na moj e-mail naslov (številko pri odgovoru s katerim se najbolje strinjate označite z okrepljeno pisavo-bold) v primeru ročnega izpolnjevanja pa ga vložite v kuverto in ga posredujte v Kadrovsko službo.

Zahvaljujem se vam za sodelovanje!
Špela Dragar

Sklop A: Kariera

Pred vami je 8 definicij pojma »kariera«. Pri vsaki definiciji, ki ta pojem opisuje, obkrožite številko pri odgovoru, ki najbolje ponazarja stopnjo vašega strinjanja s posamezno definicijo kariere.

	Sploh se ne strinjam	Večinoma se ne strinjam	Delno se strinjam	Večinoma se strinjam	Popolnoma se strinjam
A1. Kariera je napredovanje v višji plačni razred	1	2	3	4	5
A2. Kariera je odgovornejše delo	1	2	3	4	5
A3. Kariera je prilagajanje delovnega časa potrebam dela	1	2	3	4	5
A4. Kariera je premestitev na delovno mesto v drugi notranji organizacijski enoti	1	2	3	4	5
A5. Kariero imajo le zaposleni na položajnih delovnih mestih	1	2	3	4	5
A6. Kariera je le napredovanje v nazivu	1	2	3	4	5

A7. Kariera prinaša naraščanje moči in statusa	1	2	3	4	5
A8. Kariera je premestitev na zahtevnejše delovno mesto	1	2	3	4	5

Sklop B: Odnos med javnim uslužbencem in neposrednim vodjo

Pri vsaki trditvi obkrožite številko pri odgovoru, ki najbolje ponazarja stopnjo vašega strinjanja glede odnosa med javnim uslužbencem in neposrednim vodjo.

	Sploh se ne strinjam	Večinoma se ne strinjam	Delno se strinjam	Večinoma se strinjam	Popolnoma se strinjam
B1. Vodja mi pomaga pri določanju mojih razvojnih ciljev	1	2	3	4	5
B2. Vodja vidi mojo delovno pozicijo tam kot jaz	1	2	3	4	5
B3. Če bi glasno razmišljal o svoji karieri bi se moj odnos z vodjo poslabšal	1	2	3	4	5
B4. Od moje neposredne vodje dobim uporabne nasvete, kako lahko izboljšam svoje delo in s tem svoj karierni položaj	1	2	3	4	5
B5. Odnos med menoj in vodjo temelji na medsebojnem zaupanju	1	2	3	4	5
B6. Nestrinjanje z vodjo lahko škoduje moji karieri	1	2	3	4	5
B7. Pri razvoju lastne karierni poti se lahko zgledujem po vodji	1	2	3	4	5

Sklop C: Kaj ste pripravljeni storiti za napredovanje

Pri vsaki trditvi obkrožite tisto številko pri odgovoru, ki najbolje ponazarja stopnjo vašega strinjanja glede napredovanja.

	Sploh se ne strinjam	Večinoma se ne strinjam	Delno se strinjam	Večinoma se strinjam	Popolnoma se strinjam
C1. Za napredovanje bi bil pripravljen prilagoditi delovni čas glede na potrebe dela	1	2	3	4	5
C2. Za napredovanje bi bil takoj pripravljen prevzeti zahtevnejše delo	1	2	3	4	5
C3. Za napredovanje bi bila pripravljena pridobiti še eno stopnjo formalne izobrazbe, in sicer na svoje stroške	1	2	3	4	5

C4. Za napredovanje bi bil pripravljen prevzeti odgovornost za vodenje večjega števila ljudi	1	2	3	4	5
C5. Za napredovanje sem se pripravljen naučiti novih delovnih področij	1	2	3	4	5
C6. Za napredovanje bi bil pripravljen prevzeti dodatne delovne naloge in obveznosti	1	2	3	4	5

Sklop D: Instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca

Pri vsaki trditvi obkrožite tisto številko pri odgovoru, ki najbolje ponazarja stopnjo vašega strinjanja glede instrumentov za razvoj kariere javnega uslužbenca.

	Sploh se ne strinjam	Večinoma se ne strinjam	Delno se strinjam	Večinoma se strinjam	Popolnoma se strinjam
D1. Menim, da je letni pogovor priložnost za pogovor o mojih kariernih željah in potrebah	1	2	3	4	5
D2. Menim, da pridobivanje dodatnih znanj in razvijanje svojih sposobnosti vpliva na razvoj kariere	1	2	3	4	5
D3. Na podlagi vsakoletne ocene neposredno nadrejenega mi je omogočen razvoj kariere	1	2	3	4	5
D4. Seznanjen sem z institutom premestitve na zahtevnejše delovno mesto	1	2	3	4	5
D5. Seznanjen sem z možnostmi nagrajevanja	1	2	3	4	5

Sklop E: Pogoji za razvoj kariere javnega uslužbenca

Pri vsaki trditvi obkrožite tisto številko pri odgovoru, ki najbolje ponazarja stopnjo vašega strinjanja glede pogojev za razvoj kariere javnega uslužbenca.

	Sploh se ne strinjam	Večinoma se ne strinjam	Delno se strinjam	Večinoma se strinjam	Popolnoma se strinjam
E1. Imam možnost pridobivati dodatna znanja in razvijati svoje sposobnosti	1	2	3	4	5
E2. Obstoječi sistem kariernega razvoja na ministrstvu je pravičen	1	2	3	4	5
E3. Znotraj ministrstva oz. državne uprave imam možnost prehajati na	1	2	3	4	5

delovna mesta, ki me zanimajo					
E4. Ustrezne delovne izkušnje so pogoj za zasedbo zahtevnejšega delovnega mesta	1	2	3	4	5
E5. Doseganje nadpovprečnih delovnih rezultatov je pogoj za napredovanje na delovnem mestu	1	2	3	4	5
E6. Vodja vsakoletno oceni moje delo v skladu z dejanskimi rezultati dela	1	2	3	4	5
E7. Dogovori sprejeti v okviru letnega pogovora se navadno uresničijo	1	2	3	4	5
E8. Uradniki imajo večje možnosti razvoja kariere kot strokovno-tehnični uslužbenci	1	2	3	4	5
E9. Ocena dela, ki jo enkrat letno poda nadrejeni je podlaga za napredovanje bodisi v plači bodisi v nazivu	1	2	3	4	5
E10. Z oceno neposredne vodje se navadno strinjam	1	2	3	4	5
E11. Imamo sistem, ki omogoča, da najboljši uslužbenci zasedajo najzahtevnejša delovna mesta	1	2	3	4	5
E12. Vsi javni uslužbenci imamo realne možnosti za napredovanje, ne glede na delovno mesto	1	2	3	4	5
E13. Na podlagi ocene nadrejenega mi je omogočeno napredovanje v nazivu (odgovorijo le uradniki)	1	2	3	4	5

F Splošno zadovoljstvo

Prosim, ocenite stopnjo vašega zadovoljstva s spodaj naštetimi elementi.

	Nisem zadovoljen	Večinoma sem nezadovoljen	Delno sem zadovoljen	Večinoma sem zadovoljen	Popolnoma sem zadovoljen
F1. Z vodstvom organizacije	1	2	3	4	5
F2. Z možnostmi za napredovanje	1	2	3	4	5
F3. S plačo	1	2	3	4	5
F4. Z vašim položajem na ministrstvu	1	2	3	4	5
F5. Z možnostmi za usposabljanje in izpopolnjevanje	1	2	3	4	5
F6. Z delovnim mestom oz. nazivom	1	2	3	4	5
F7. Z možnostmi razvoja kariere	1	2	3	4	5

Sklop G: Demografski podatki

Označite ustrezen odgovor tako, da obkrožite ustrezno številko pred odgovorom.

G1. Spol:
1 moški
2 ženski

G2. Stopnja izobrazbe:
1 osnovnošolska 2 srednješolska
3 višješolska 4 visokošolska
5 univerzitetna ali več

G3. Starost
1 do 29 let
2 od 30 do 39 let
3 od 40 do 49 let
4 50 let in več

G4. Koliko let ste zaposleni na ministrstvu:
1 do 5 let
2 od 6 let do 15 let
3 od 16 let do 25 let
4 26 let in več

G5. Področje, na katerem opravljate delo:
1 javno zdravje
2 zdravstveno varstvo
3 ekonomika javnega zdravstva
4 kemikalije
5 varstvo pred sevanji
6 inšpekcije v zdravstvu
7 podporne službe

G6. Razporejen sem na delovno mesto:
1 uradnika
2 strokovno-tehničnega uslužbenca
3 vodstveno/položajno del. mesto

G7. Oblika zaposlitve:
1 določen čas
2 nedoločen čas

G8. Ali ste v zadnjih 5 letih napredovali?
1 DA, v plači oziroma nazivu
2 DA, na drugo delovno mesto
3 NE, nisem napredoval

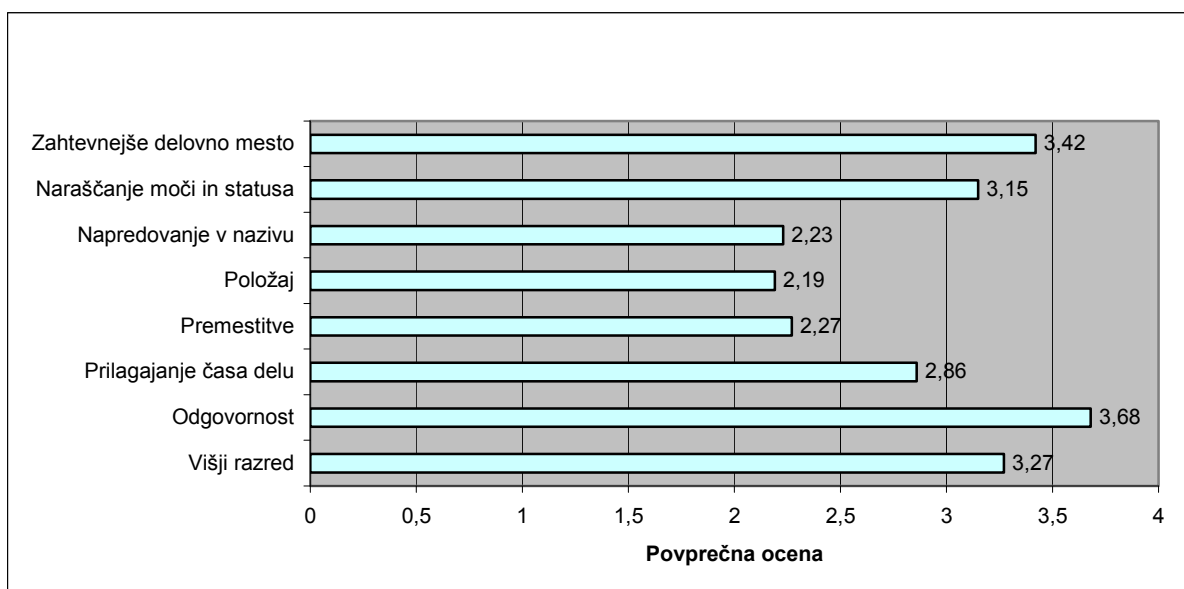
G9. Ste sploh zainteresirani za svoj karierni razvoj na ministrstvu oz. v državni upravi?
1 DA, na ministrstvu
2 DA, drugje v državni upravi
3 NE
9 NE VEM

PRILOGA B: PRIKAZ REZULTATOV VPRAŠALNIKA

Sklop A: Kariera

Anketirancem sem v razmislek ponudila 8 trditev, ki opisujejo pojem kariere. Cilj je bil ugotoviti, kako zaposleni dojemajo in pojmujejo kariero, ki celo med strokovnjaki zbuja različna mnenja.

Slika 10.1: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »pogled na kariero«

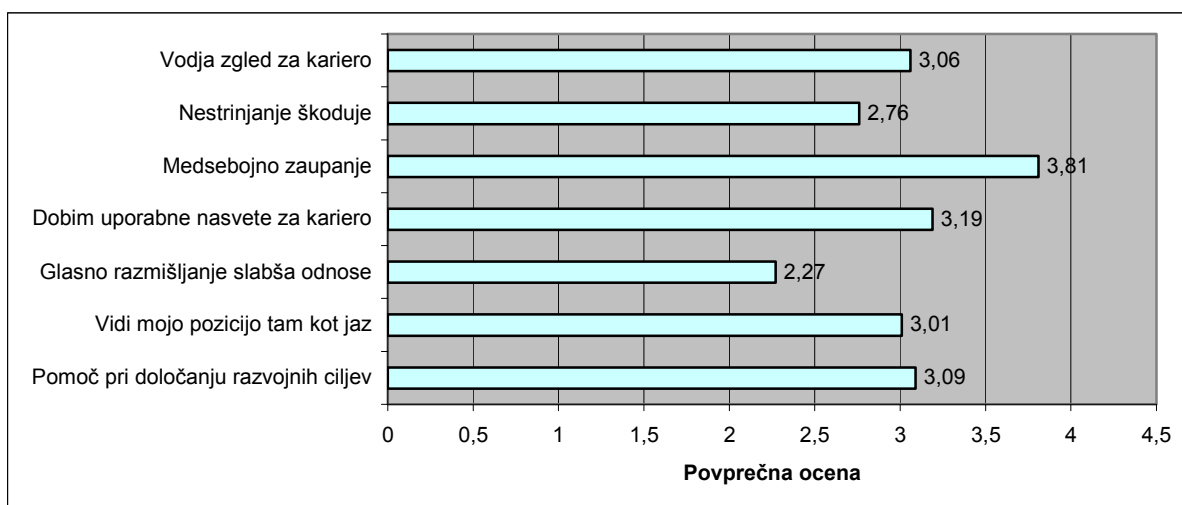


Anketiranci se najbolj strinjajo s trditvijo, da je kariera odgovornejše delo, ki so jo ocenili s povprečno oceno 3,68. Nadalje se strinjajo s trditvijo, da je kariera premestitev na zahtevnejše delovno mesto, in sicer so jo ocenili s povprečno oceno 3,42. Delno se strinjajo s trditvama, da je kariera napredovanje v višji plačni razred in da kariera prinaša naraščanje moči in statusa (povprečni oceni 3,27 in 3,15). Najmanj se strinjajo s trditvijo, da imajo kariero le zaposleni na položajnih delovnih mestih (povprečna ocena 2,19) (glej sliko 10.1).

Sklop B: Odnos med javnim uslužbencem in neposredno vodjo

Anketirancem sem v razmislek ponudila 6 trditev, ki opisujejo odnos med javnim uslužbencem in neposredno vodjo. Cilj je bil ugotoviti, kako zaposleni dojemajo odnos med njimi in neposredno nadrejenimi pri razvoju njihove kariere.

Slika 10.2: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »odnos med javnim uslužbencem in neposredno vodjo«

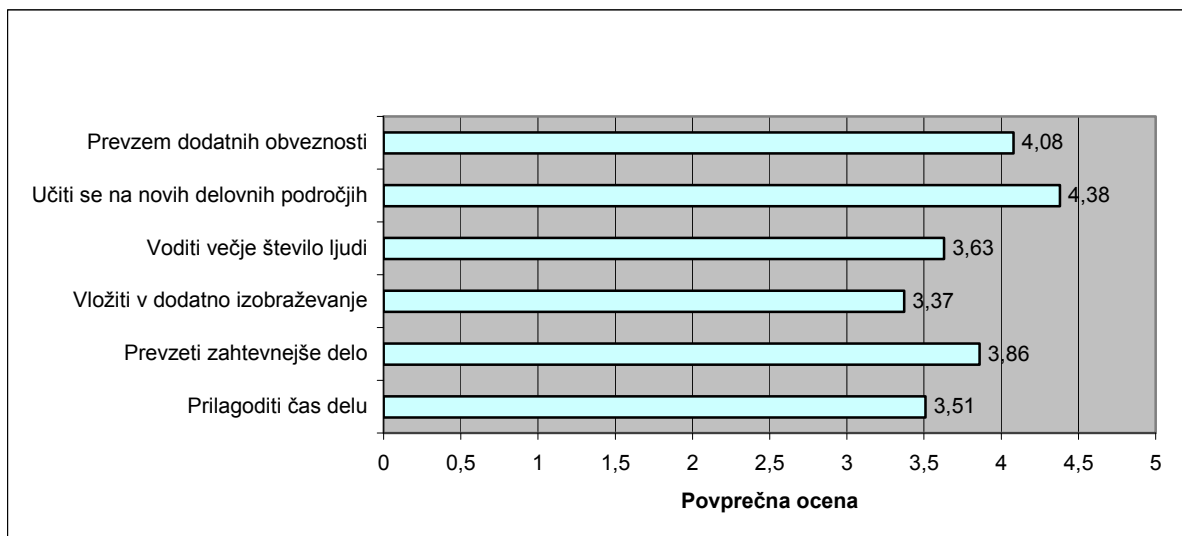


Presenetljivo se anketiranci najbolj strinjajo s trditvijo, da odnos med javnim uslužbencem in vodjo temelji na medsebojnem zaupanju, ki so jo ocenili s povprečno oceno 3,81 (glej sliko 10.2). Nadalje se anketiranci najbolj strinjajo s trditvijo, da javni uslužbenec od svoje vodje dobi uporabne nasvete, kako lahko izboljša svoje delo in s tem svoj karierni položaj, in sicer so jo ocenili s povprečno oceno 3,19. Delno so se strinjali s trditvama, da vodja pomaga javnemu uslužbencu pri določanju njegovih razvojnih ciljev in da se pri razvoju svoje lastne karierni poti lahko zgleduje po vodji (povprečni oceni 3,09 in 3,06). Anketiranci se najmanj strinjajo s trditvijo, če bi glasno razmišljal o svoji karieri, bi se moj odnos z vodjo poslabšal (povprečna ocena 2,27).

Sklop C: Kaj ste pripravljeni storiti za napredovanje?

V tem sklopu vprašanj sem anketirancem v razmislek ponudila 6 trditev, ki opisujejo, kaj je javni uslužbenec pripravljen storiti za napredovanje. Cilj je bil ugotoviti, kako so javni uslužbenci motivirani za napredovanje.

Slika 10.3: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »pripravljenost za napredovanje«

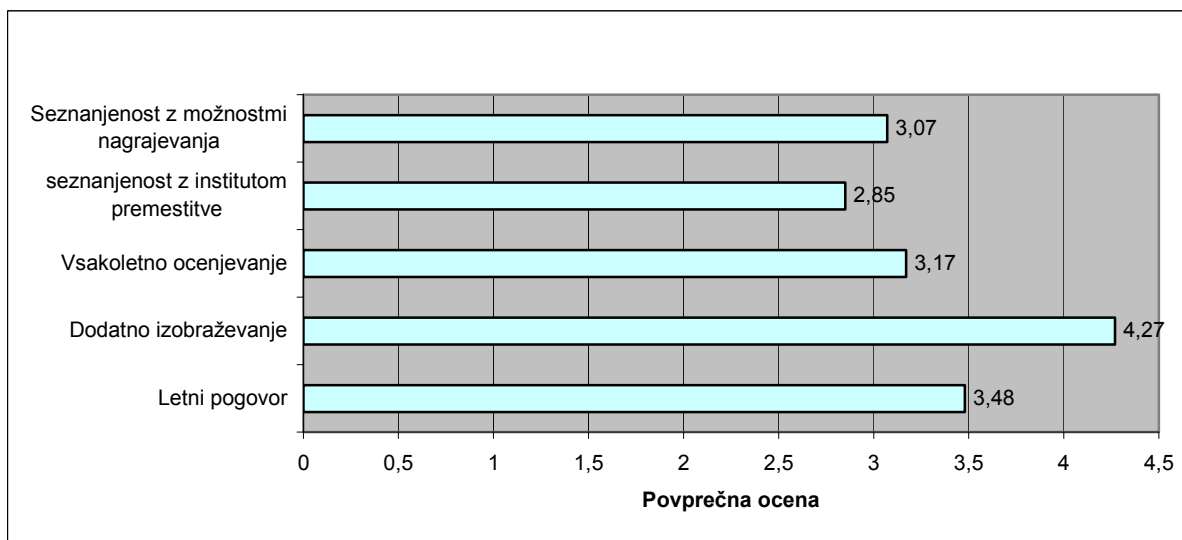


Presenetljivo se anketiranci najbolj strinjajo s trditvijo, da so se javni uslužbenci za napredovanje pripravljeno naučiti novih delovnih področij, in sicer so jo ocenili s povprečno oceno 4,38 (glej sliko 10.3). Nadalje se najbolj strinjajo s trditvijo, da bi bili za napredovanje pripravljeni prevzeti dodatne delovne naloge in obveznosti, in sicer so jo ocenili s povprečno vrednostjo 4,08. Anketiranci so se pričakovano najmanj strinjali s trditvijo, da bi bili za napredovanje pripravljeno pridobiti še eno stopnjo formalne izobrazbe, in sicer na svoje stroške (povprečna ocena 3,37).

Sklop D: Instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca

Pri tem sklopu sem anketirancem v razmislek ponudila 5 trditev, ki opisujejo zakonske instrumente za razvoj kariere javnega uslužbenca v državni upravi. Zanimalo me je, ali so javni uslužbenci seznanjeni z zakonsko določenimi instrumenti razvoja kariere in kako se ti instrumenti udeležujejo v praksi.

Slika 10.4: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »instrumenti za razvoj kariere javnega uslužbenca«

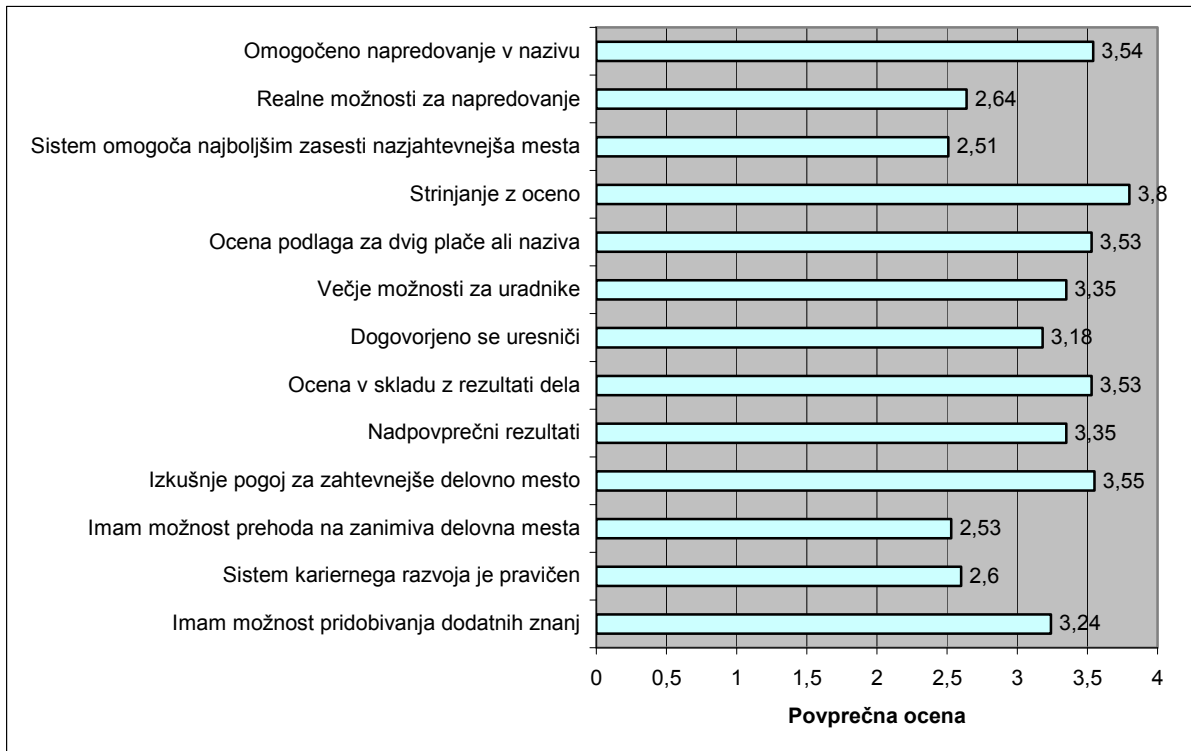


Anketiranci menijo, da pridobivanje dodatnih znanj in razvijanje svojih sposobnosti vpliva na razvoj ali pa bi vsaj moral vplivati na razvoj kariere. To trditev so ocenili s povprečno oceno 4,27 (glej sliko 10.4). Nadalje anketiranci zelo dobro ocenjujejo letni pogovor kot instrument razvoja kariere, saj se strinjajo, da je letni pogovor priložnost za pogovor o njihovih kariernih željah in potrebah, in sicer so to trditev ocenili s povprečno oceno 3,48. Delno se strinjajo s trditvama, da je javnim uslužbencem na podlagi vsakoletne ocene neposredno nadrejenega omogočen karierni razvoj in da so seznanjeni z možnostjo napredovanja (povprečni oceni 3,17 in 3,07). Zanimiva je ugotovitev, da je seznanjenost z instituti nagrajevanja in institutom premestitve na zahtevnejše delovno mesto na zelo nizki ravni (povprečni oceni 3,07 in 2,85).

Sklop E: Pogoji za razvoj kariere javnega uslužbenca

V sklopu E sem anketirancem v razmislek ponudila 13 trditev, ki opisujejo pogoje za razvoj kariere javnega uslužbenca v državni upravi. Zanimalo me je, kako uslužbenci, zaposleni na ministrstvu, doživljajo razvoj njihove kariere v okviru veljavne zakonodaje. Ali menijo, da jim je omogočen karierni razvoj kljub temu, da zakonodaja to področje natančno ureja.

Slika 10.5: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »pogoji za razvoj kariere javnega uslužbenca«



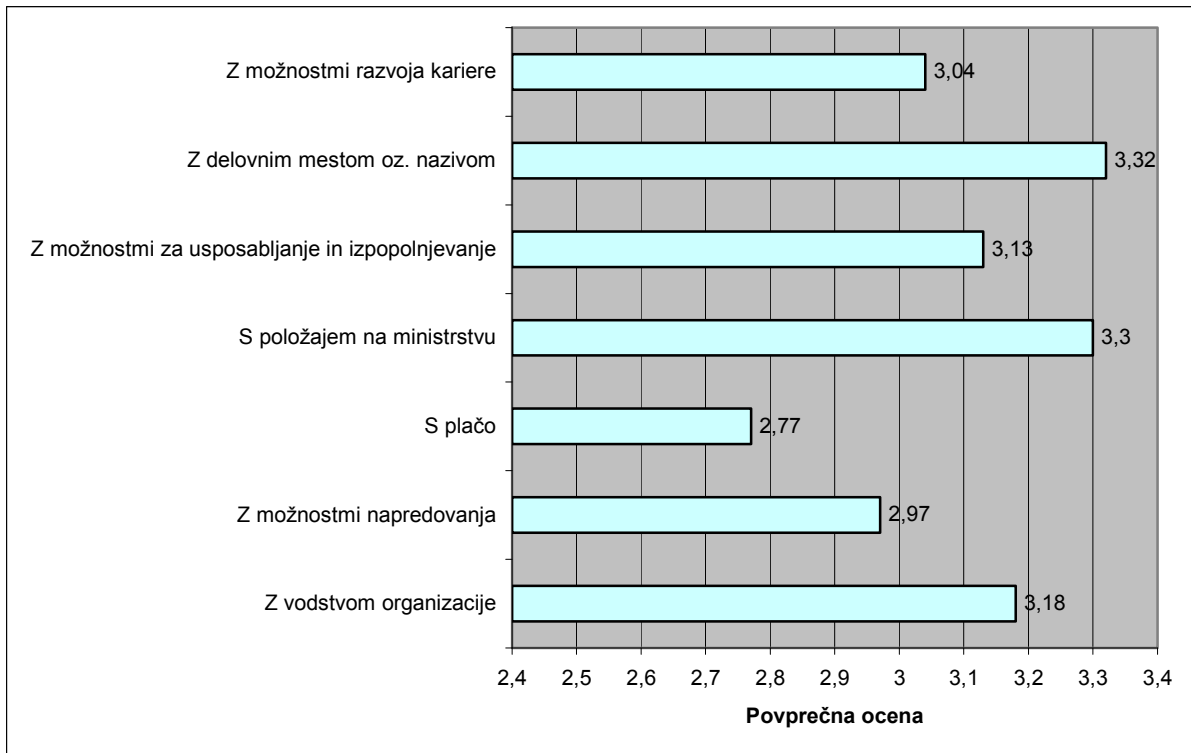
Presenetljivo se anketiranci najbolj strinjajo s trditvijo, da se z oceno neposredne vodje navadno strinjajo, in sicer so jo ocenili s povprečno oceno 3,8 (glej sliko 10.5). Anketiranci se strinjajo tudi s trditvijo, da so ustrezne delovne izkušnje pogoj za zasedbo zahtevnejšega delovnega mesta, ki so jo ocenili s povprečno oceno 3,55. Nadalje se uradniki najbolj strinjajo s trditvijo, da jim je na podlagi ocene nadrejenega omogočeno napredovanje v nazivu, in sicer so jo ocenili s povprečno oceno 3,54. Z relativno visoko povprečno oceno 3,53 so anketiranci ocenili trditvi, da vodja vsakoletno oceni njihovo delo v skladu z dejanskimi rezultati dela in da je ta ocena podlaga za napredovanje v plači oziroma nazivu. Zaskrbljujoče so ugotovitve, da anketiranci izrazito največ nezadovoljstva kažejo pri trditvah, da imajo javni uslužbenci znotraj ministrstva oziroma državne uprave možnost prehajati na delovna mesta, ki jih zanimajo, in da v državni upravi velja sistem, ki omogoča, da najboljši uslužbenci zasedajo najzahtevnejša delovna mesta (povprečni oceni 2,53 in 2,51).

Sklop F: Splošno zadovoljstvo

V nadaljevanju sem anketirancem v razmislek ponudila 7 izhodišč, ki opisujejo zadovoljstvo zaposlenih na ministrstvu. Zanimalo me je, kako so uslužbenci zadovoljni s svojim položajem

na ministrstvu, plačo, kariernim razvojem, z možnostmi za napredovanje ter usposabljanje in izpopolnjevanje ter z vodstvom ministrstva.

Slika 10.6: Povprečne vrednosti trditev, ki določajo spremenljivko »splošno zadovoljstvo zaposlenih«



Anketiranci so z navedenimi elementi delno zadovoljni ali celo nezadovoljni. Anketiranci so najbolj zadovoljni z delovnim mestom oziroma njihovim položajem na ministrstvu, kar so ocenili s povprečnima ocenama 3,32 in 3,30 (glej sliko 10.6). Nekoliko slabše ocenjujejo možnosti za usposabljanje in izpopolnjevanje (povprečna ocena 3,13). Z dinamičnima elementoma, kot sta možnost razvoja kariere (3,04) in napredovanja (2,97), so prej nezadovoljni kot zadovoljni (povprečni oceni 3,04 in 2,97). Izrazito največ nezadovoljstva kažejo pri plači (povprečna ocena 2,77).